

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Peter Bendixen
Betriebswirtschaftslehre
unter dem Leitgedanken
der Humanisierung

Hermann Adam
Industrie- und Handelskammern
in der Politik

Eine Analyse des politischen Einflusses
der Unternehmerkammern und des
Konzepts gesamtwirtschaftlicher Mit-
bestimmung

B 42/79

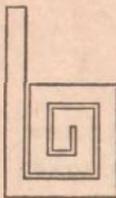
20. Oktober 1979

Peter Bendixen, Dr. rer. pol., geb. 1933; Studium der Betriebswirtschaftslehre; 1963—1966 Wissenschaftlicher Assistent an der Universität Hamburg; 1966—1972 praktische Arbeit als Planungs- und Organisationsberater; seit 1972 Dozent für Betriebswirtschaftslehre an der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg; z. Z. mit Forschungen im Rahmen des Programms „Humanisierung des Arbeitslebens“ des Bundesministeriums für Forschung und Technologie befaßt.

Veröffentlichungen u. a.: Planung — Organisation und Methodik innovativer Entscheidungsprozesse (zus. mit H. W. Kemmler), Berlin und New York 1972; Kreativität und Unternehmensorganisation, Köln 1976; mehrere Aufsätze in Fachzeitschriften und Sammelwerken.

Hermann Adam, Dr. rer. pol., Dipl.-Volkswirt, geb. 1948 in Berchtesgaden; 1970—1977 Wissenschaftlicher Referent im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB, Düsseldorf; seit 1978 Leiter der Abteilung Buchverlag im DGB-eigenen Bund-Verlag, Köln; Lehrbeauftragter an der Gesamthochschule Wuppertal und an der Pädagogischen Hochschule Rheinland, Abt. Neuss.

Veröffentlichungen u. a.: Pluralismus oder Herrschaft des Kapitals? Überlegungen zu Theorien gesellschaftlicher Machtverteilung in der Bundesrepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/1974; Probleme der Vermögensbildung aus der Sicht der Gewerkschaften, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/1977; Bausteine der Volkswirtschaftslehre, Köln 1976⁶; Der Kampf um Löhne und Gewinne, Köln 1979³; Macht und Vermögen in der Wirtschaft, Köln 1976²; Die Einkommensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1979²; Brauchen wir eine neue Wirtschaftspolitik, Köln 1978²; Theorie gesellschaftlicher Machtverteilung, Köln 1977.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/461 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— 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.

Betriebswirtschaftslehre unter dem Leitgedanken der Humanisierung

I. Humanisierung der Arbeit als betriebswirtschaftliches Thema

Die Diskussion um die Beseitigung oder Linderung der Folgen industrieller Produktionsweisen für den arbeitenden Menschen hat in den letzten Jahren erheblich an Aktualität gewonnen. Das Thema ist jedoch nicht grundsätzlich neu¹⁾. Gemeinsam ist den meisten Ansätzen die Grundüberlegung, daß die fortgesetzte Anwendung der Prinzipien der Arbeitsteilung und Technisierung zu Arbeitsstrukturen führen kann, die von einer bestimmten Schwelle an menschlich unzumutbar sind. Der Schwellenwert der Inhumanität hängt entscheidend vom Menschenbild ab, von dem sich der jeweilige Themenbearbeiter leiten läßt, und hierüber gibt es keinen allgemeinen Konsens, es sei denn jenen Grundkonsens, wonach Humanität nicht nur die Abwendung von Gefahren und Überbeanspruchungen, sondern auch die Selbstverwirklichung in der Arbeit umfaßt²⁾. Deshalb dürfte es praktisch wie theoretisch sehr schwer sein, brauchbare Maßstäbe zu finden, um aus den eine Arbeitssituation prägenden organisatorisch-technischen Umständen auf den Grad an Humanität oder Inhumanität zu schließen, denn der Begriff der Selbstverwirklichung in der Arbeit ist kaum präziser als der der Humanität. Der Terminus „Humanisierung“ als Kennzeichnung eines praktisch-gestaltenden Vorgangs zur Erweiterung der Möglichkeiten selbstorganisierten Arbeitens beschreibt dagegen in durchaus akzeptabler Weise den Umstand, daß eine Maßnahme, ausgehend von einem unbefriedigenden Ist-Zustand, eine für die Betroffenen spürbare Erweiterung des Selbstgestaltungsanteils in der Arbeit beinhaltet.

Mit der verbreiteten Annahme, daß das Maß des menschlich Zumutbaren mit zunehmender technisch-rationaler Determination der Arbeitsstrukturen aufgefüllt wird, so daß schließlich die Grenze zur Inhumanität überschritten wird, ist zugleich unterstellt, daß Hu-

manität und Rationalität — jedenfalls in der Auslegung als ökonomische Rationalität — gegensätzliche Handlungsmaximen sind. Deshalb kann es auch nicht überraschen, wenn Forderungen nach Humanisierung gelegentlich mit dem Hinweis begegnet wird, daß sie die Wirtschaftlichkeit oder Rentabilität beeinträchtigen würde, so daß allenfalls ein Kompromiß angestrebt werden könne³⁾. Ökonomische Rationalität und mit ihr zusammenhängend die technische Rationalität der Arbeitsstrukturen erscheinen als das Primäre, als dasjenige, woran die Unternehmen sich unter den Bedingungen von Wettbewerb und kapitalorientiertem Erfolgswang vernünftigerweise halten müssen. Humanisierung der Arbeit tritt demgegenüber als ein Anliegen auf, das — der rationalen Produktion an sich wesensfremd — im Nachhinein als ethisch-weltanschauliches oder interessenorientiertes Postulat Geltung beansprucht.

Mit dieser Position zum Verhältnis von Humanität und ökonomischer Rationalität kann man erreichen, daß die Verfechter des Humanisierungsgedankens in die Rolle außerökonomischer Gegenspieler einer wirtschaftlich vernünftigen Unternehmensführung gedrängt werden⁴⁾. Das Wort „wirtschaftlich“ oder „unwirtschaftlich“ kann dann jederzeit zur Qualifikation oder Disqualifikation von Ansprüchen an unternehmerisches Handeln benutzt werden.

Die Rationalität der Unternehmensführung hat in der Betriebswirtschaftslehre den Rang

¹⁾ Vgl. E. Gaugler u. M. Kolb, Arbeit und Humanität — Betriebliche Reformansätze heute, in: Arbeit und Humanität, hrsg. v. A. Rich u. E. Ulich, Königstein/Ts. 1978, S. 119ff.

²⁾ Vgl. E. Gaugler u. M. Kolb, a. a. O., S. 123.

³⁾ Vgl. die Darstellung b. Gerlinde Strauss-Fehlberg, Die Forderung nach Humanisierung der Arbeitswelt, Köln 1978, S. 114ff., insb. S. 159ff.

⁴⁾ Wilhelm Hasenack spricht z. B. von Humanisierungssoziologen und kritisiert den angeblich ideologischen Charakter eines großen Teils des Schrifttums zur Humanisierung. Vgl. ders., Arbeitshumanisierung und Betriebswirtschaft, München-Wien 1977, S. 21.

Überarbeitete Fassung eines Vortrages während der Tagung der Gesellschaft der Freunde und Förderer der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg, am 21. April 1979.

eines wissenschaftlichen Paradigmas. In Verbindung mit der offenbar herrschenden Vorstellung, daß Humanität ein der Systemrationalität des Betriebes wesensfremdes Postulat ist, läßt sich auch die These begründen, daß die Betriebswirtschaftslehre für Humanisierungsprobleme eigentlich gar nicht zuständig ist. So hat sie sich dieses Themas auch nur sehr zögernd angenommen, z. T. wohl deshalb, weil die vorherrschende Betriebswirtschaftslehre sich an der „Leitungsthese“⁵⁾ orientiert, d. h. ihre wissenschaftlichen Fragestellungen aus dem Blickwinkel des Managements stellt⁶⁾. Ihrem Selbstverständnis nach befaßt sie sich nur mit bestimmten Teilaspekten des Unternehmensgeschehens⁷⁾ und könnte in der Frage der Humanisierung auf die Zuständigkeit anderer Wissenschaften, wie der Anthropologie, der Soziologie, der Psychologie oder der Arbeitsmedizin, verweisen. Auch wenn in jüngerer Zeit die Zahl betriebswirtschaftlicher Beiträge zu diesem Thema erheblich zugenommen hat, muß damit noch nicht eine grundsätzlich neue Einstellung zum Produktionsfaktor „Mensch“ verbunden sein; „grundsätzlich“ in dem Sinne, daß der arbeitende Mensch im Mittelpunkt des betrieblichen Geschehens gesehen wird und somit den zentralen Ansatzpunkt der Theoriebildung stellt.

Die erklärte Selbstbeschränkung auf das Paradigma der rationalen Unternehmensführung führt dann zu Thesen wie der folgenden: „Humanisierung muß ... als Ausdruck des Bildes vom Menschen verstanden werden. Weil aber der Mensch nicht ihr primäres Erkenntnisobjekt ist, wird die Betriebswirtschaftslehre gezwungen, auf die Ergebnisse anderer wissenschaftlicher Disziplinen und auf weltanschauliche Ansätze zurückzugreifen, wenn sie Aussagen über Humanität und Humanziele machen will.“⁸⁾

Diese lapidare Erklärung, daß der Mensch nicht das primäre Erkenntnisobjekt der Betriebswirtschaftslehre ist und daß „Humanziele (lediglich A. d. V.) als Nebenbedingungen bei der Verfolgung anderer Unternehmens-

ziele beachtet werden“⁹⁾, ohne selbst in den Mittelpunkt wissenschaftlichen Interesses zu treten, bedarf gewiß einer gründlicheren Kritik, als sie an dieser Stelle zu leisten ist. Eine solche Kritik hätte u. a. die Frage zu beantworten, wie es überhaupt zu der paradigmatischen Verdrängung des Menschen als Subjekt des Wirtschaftens aus dem Erkenntnisinteresse der Betriebswirtschaftslehre gekommen ist. Das Menschenbild des homo oeconomicus ist zwar ohne Zweifel längst einem komplexeren Modell gewichen¹⁰⁾. Aber was ändert sich grundsätzlich am Modell, wenn es zwar um die motivatorischen und kognitiven Faktoren menschlichen Handelns und um die sozialen Dimensionen menschlicher Interaktion bereichert wird, im Kern jedoch seinen eingeebten Rationalitätsbegriff beibehält. Letztlich geht es dem praktisch-normativen Ansatz der betriebswirtschaftlichen Entscheidungstheorie dann doch wieder nur darum, „betriebliche Entscheidungen durch Ausschalten aller nicht rationalen Elemente zu verbessern (Sp. v. V.)“¹¹⁾. Diese methodologische Problematik kann hier nicht vertieft werden. Die formale Deutung des Rationalitätsbegriffs in weiten Bereichen der Ökonomie spielt dabei eine wesentliche Rolle und könnte die verbreitete Meinung erklären, daß Wertinhalte wie Humanität nur schwer mit ökonomischer Rationalität in Einklang zu bringen seien.

Die folgenden Überlegungen stellen einen Versuch dar, die Idee der Humanisierung als ein betriebswirtschaftliches Thema zu behandeln, bei dem der arbeitende Mensch als gesellschaftliches Subjekt im Mittelpunkt steht. Humanisierung der Arbeit wird demnach nicht als ein Postulat betrachtet, das von außenstehenden Interessengruppen oder übergeordneten moralischen Instanzen an die Unternehmen herangetragen wird. Humane Arbeitsverhältnisse sind ein Moment der Produktion selbst, nicht eine ihr an sich wesensfremde Form der Veredelung. Die Produktion, hier im weiten Sinne auch die administrativen und dispositiven Tätigkeiten umfassend, kann nicht nicht-menschlich, sondern nur menschlich oder unmenschlich sein.

⁵⁾ Vgl. Klaus Chmielewicz, Arbeitnehmerinteressen und Kapitalismuskritik in der Betriebswirtschaftslehre, Reinbek b. Hamburg 1975, S. 56.

⁶⁾ Vgl. H. Kreikebaum, Humanität in der Arbeitswelt — Eine kritische Betrachtung, in: Zeitschr. f. Betriebswirtschaft, 47. Jg. 1977, S. 493f.

⁷⁾ Vgl. G. Wöhe, Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, München 1973¹¹⁾, S. 9.

⁸⁾ H. Kreikebaum, a. a. O., S. 486.

⁹⁾ H. Kreikebaum, a. a. O., S. 486.

¹⁰⁾ E. Rühl spricht vom Menschenbild des „complex man“; vgl. ders., Die Stellung des Arbeitnehmers in Betrieb und Unternehmung, in: Arbeit und Humanität, a. a. O., S. 114.

¹¹⁾ E. Baumann, Das System Unternehmung — Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, Stuttgart 1978, S. 127.

II. Ansatzpunkte und Argumente für eine erweiterte betriebswirtschaftliche Sicht der Humanisierungsidee

1. Die ökologische Argumentation

Der Einsatz von Produktionsfaktoren (Sachmittel und menschliche Arbeitskraft) unterliegt dem ökonomischen Rationalprinzip. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen finden in der Praxis vor allem dann statt, wenn funktional äquivalente Verfahren oder Mittel hinsichtlich ihrer Kostenverursachung oder Nutzenstiftung verglichen werden sollen. Die Entscheidungsregel, jeweils demjenigen Verfahren oder Mittel den Vorzug zu geben, das bezüglich der Erfüllung einer bestimmten Zielsetzung am günstigsten ist, gilt auch und — mit Blick auf die technischen Arbeitsstrukturen — in besonderem Maße für Produktionsprozesse¹²⁾. Die theoretischen Grundlagen für Verfahrensentscheidungen und optimalen Mitteleinsatz liefert die betriebswirtschaftliche Produktions- und Kostentheorie, für die gefordert wird, sie solle „realistische Erklärungsmodelle für den Produktionsprozeß liefern, d. h. sie muß als Grundlage einer praktischen Kostenpolitik im Produktionssektor geeignet sein“¹³⁾. Nach D. Adam erlaubt die betriebswirtschaftliche Kostentheorie Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, indem sie „jene Wertansätze für die Faktorverbräuche (ableitet), die die knappen Produktionsfaktoren den Verwendungsmöglichkeiten im Betrieb zuführen, deren Realisierung die unternehmerische Zielsetzung optimiert“¹⁴⁾. Die Lenkungsfunktion der Faktorpreise, also des Geldbetrages, den man für die Beschaffung einer Einheit eines Produktionsfaktors zu zahlen hat, beruht auf der Annahme, daß die relative Knappheit des Faktors in der Höhe des Preises zum Ausdruck kommt. Ist beispielsweise menschliche Arbeitskraft knapp und teuer und sind funktional äquivalente maschinelle Anlagen in der Anschaffung und im Gebrauch relativ günstiger, so findet eine Umstrukturierung der Produktion zugunsten eines höheren Technisierungsgrades statt.

Das Beispiel „menschliche Arbeitskraft“ zeigt die Fragwürdigkeit der Knappheitsthese. Die

Preise für den Faktor „Arbeit“ sind gesellschaftspolitisch beeinflusst, während dies bei den übrigen Faktoren unter marktwirtschaftlichen Bedingungen im Prinzip nicht der Fall ist. Die Kostenrelationen zwischen technischen und manuellen Produktionsverfahren sind nicht Ausdruck von Knappheiten, denn die tatsächlichen Verhältnisse sind genau umgekehrt: die technischen Verfahren erweisen sich bei näherem Hinsehen als Nutzer von Ressourcen, die endlich sind, also mit wachsendem Verbrauch immer knapper werden. Sie müßten daher ständig teurer werden, jedenfalls so, daß es nicht zu einer Substitution von Arbeitskraft durch Technik mit der Konsequenz der Vergeudung der Ressource „menschliche Arbeitskraft“ kommt. Derzeit entstehen noch immer Formen offener oder verdeckter Unterbeschäftigung als Folge von rationalen Entscheidungen zugunsten technischer Verfahren. Die Verdrängung des Menschen aus der Produktion in den erwerbsfähigen Ruhestand ist als individuelles Schicksal inhuman und in seiner ökologischen Konsequenz irrational.

Da die Preise für sachliche Produktionsfaktoren *nicht* die tatsächliche Knappheit zum Ausdruck bringen, fallen in den Betrieben Entscheidungen, die zwar unternehmensintern zu optimalem Kapitaleinsatz, aber nicht zu einer ökologisch rationalen Ressourcenlenkung führen. Ökologisch rational sei eine (nicht notwendigerweise monetäre) Lenkung von Naturschätzen genannt, die deren Ausbeutung auf das notwendige Maß beschränkt und die Produktionsstruktur auf die weitgehende Verwendung regenerierbarer Ressourcen lenkt.

Bei den Faktorpreisen geht es nicht etwa um die — sicher auch gegebene — Unvollkommenheit der Beschaffungsmärkte (so können z. B. bei strukturell unübersichtlichen monopolartigen Marktstrukturen künstliche Verknappungen von Produktionsfaktoren herbeigeführt werden, die zu Preiserhöhungen führen, ein Vorgang, der an manche Ereignisse auf dem Energiemarkt erinnert), sondern darum, daß die *ökologische* Knappheit bestimmter Gruppen von Produktionsfaktoren *systematisch* nicht in den Marktpreisen abgebildet wird. Es handelt sich um solche Ressourcen, deren Erschöpflichkeit ein geologisches Faktum ist. Dabei spielt es im Prinzip keine Rolle,

¹²⁾ Zunehmend rücken allerdings auch die vergleichbaren Umstände im administrativen Bereich in den Vordergrund. Vgl. hierzu Schreyögg, Steinmann, Zauner, Arbeitshumanisierung für Angestellte, Stuttgart 1978.

¹³⁾ D. Adam, Produktions- und Kostentheorie, 2. überarb. Aufl., Tübingen-Düsseldorf 1977, S. 5.

¹⁴⁾ D. Adam, a. a. O., S. 1.

ob ihre Erschöpfung derzeit akut ist oder erst in fernerer Zukunft liegt¹⁵⁾.

Nach der herkömmlichen Auffassung über die Arbeitsteilung zwischen Betriebswirtschaftslehre und Volkswirtschaftslehre handelt es sich nicht um ein betriebswirtschaftliches Problem, sondern um die volkswirtschaftliche Frage nach der Steuerungsfähigkeit marktwirtschaftlicher Preisbildungsprozesse gegenüber endlichen Ressourcen. Eine so strenge wissenschaftliche Arbeitsteilung erscheint jedoch nicht sinnvoll, da sie offenbar dazu geführt hat, daß die doch letztlich auf praktische Anwendung gerichtete betriebswirtschaftliche Produktions- und Kostentheorie auf einer falschen Prämisse beruht. Optimaler betrieblicher Kapitaleinsatz läßt sich jedenfalls nicht von der Annahme her begründen, daß damit zugleich eine gesellschaftlich rationale Ressourcen-Verwendung stattfindet.

Bei einer Reihe von Ressourcen (z. B. Rohöl, Erdgas, Edelmetalle) handelt es sich um einen nicht regenerierbaren Vorrat eines Naturkapitals, von dem zu wirtschaftlichen und das heißt letztlich zu konsumptiven Zwecken gezehrt wird. Dieser Substanzverzehr gilt nicht nur für geologisch entstandene Vorräte, sondern bei unserer räuberischen Art zu produzieren und zu konsumieren zum Teil auch für biologische. Das Abfischen von Gewässern, ohne daß die Populationen die Möglichkeiten behalten, sich durch Nachkommen zu regenerieren, bedeutet ebenfalls Substanzverzehr. Ein Betriebswirt müßte einen Unternehmer, der so vorgeht, darauf hinweisen, daß Substanzverzehr mit dem Ziel langfristigen Überlebens unvereinbar ist.

Beim Abbau natürlicher Vorräte fließen Arbeits- und Kapitalkosten (Kosten der Abbau- und Transporttechnik) in die Kalkulationen ein, nicht dagegen der Wert der Naturschätze selbst. Mit akuter werdender Erschöpfung müßte jedoch eine ökologische Knappheitsgröße in den Kalkulationen wirksam werden, die die Produktion auf einen möglichst behutsamen Umgang mit dieser Ressource lenkt¹⁶⁾.

¹⁵⁾ Vgl. Binswanger, Geissberger, Ginsburg (Hrsg.), Der NAWU-Report: Wege aus der Wohlstandsfalle — Strategien gegen Arbeitslosigkeit und Umweltkrise, Frankfurt 1978, S. 57.

¹⁶⁾ Bei einer Untersuchung des IFO-Instituts über technologische Umstellungen ergab sich, daß Werkstoffesparungen — von Ausnahmen abgesehen — nur wenig als Grund für Technisierungsmaßnahmen in Betracht kommen. Nur in 13 von 105 untersuchten Fällen wurden überhaupt Werkstoffersparnisse angegeben. Vgl. Bernd Schiemenz, Technischer Wandel, Automatisierung und betriebliche Zieler-

Eine ökologisch wirksame Steuerung der Wirtschaftsprozesse könnte zwei Ziele anstreben:

1. Es soll nach Möglichkeit auf solche Ressourcen zurückgegriffen werden, die regenerierbar sind (z. B. Rohstoffe wie Holz, natürliche Textilfasern, Wasserkraft, Sonnenenergie), wobei im Maß der Beanspruchung einer Ressource das Regenerationsgleichgewicht erhalten bleiben muß.

2. Es werden Technologien der (partiellen) Rückgewinnung von Rohstoffen aus Rückständen und Abfällen angewandt. Unter marktwirtschaftlichen Bedingungen setzen sich Recycling-Technologien allerdings nur durch, wenn die natürlichen Ressourcen nicht unentgeltlich verfügbar sind. Die Wiedergewinnungskosten könnten unter Umständen Anhaltspunkte liefern für die Wertansätze für erschöpfliche Ressourcen. So könnte erreicht werden, daß wertvolle Bodenschätze nach Möglichkeit nur in solchen Produktionen eingesetzt werden, bei denen eine reelle technische Chance der Wiedergewinnung besteht.

Die erste Zielsetzung hängt mit dem Thema „Humanisierung“ unmittelbar zusammen. Der Mensch ist in seinem körperlichen und geistigen Arbeitspotential im Gegensatz zu vielen Sachmitteln ein regenerierbarer Produktionsfaktor. Dennoch ergibt sich aus den Wirtschaftlichkeitsvergleichen mit funktional gleichartigen Techniken häufig die Unterlegenheit des Menschen (z. B. in bezug auf Präzision, Geschwindigkeit, Stetigkeit und damit Quantität der Produktionsleistung). Rationalisierung findet nach dem herkömmlichen ökonomischen Kalkül in vielen Fällen nur deshalb statt, weil die technische Lösung infolge systematischer Nichtbeachtung der ihr immanenten ökologischen Belastungen (durch natürlichen Kapitalverzehr ebenso wie durch Immissionen) ökonomisch vorteilhaft *erscheint*. Die Konsequenz ist sowohl auf einzelbetrieblicher wie auf volkswirtschaftlicher Ebene die Herausbildung einer Produktionsstruktur mit wachsender Dominanz von Techniken, deren Betrieb sich selbst den Boden entzieht. Wachstum durch solche technische Expansion steigert den Verbrauch an ökologisch knappen Ressourcen und läßt deren Erschöpfung exponentiell näherrücken. Mit steigender Nachfrage z. B. nach Rohöl werden die Bemühungen verstärkt, weitere Ölquellen zu erschließen. Die Preise enthalten jedoch — wenn nicht politische Erwägungen die Oberhand gewinnen — nur die höher werdenden Erschließungskosten für die geologisch immer schwe-

rer erreichbaren und häufig weniger ergiebigen Fundstätten. Daß sich die gegenwärtig Lebenden auf Kosten der Nachwelt an den endlichen Vorräten der Natur bereichern, ist die eine Seite dieses Vorgangs. Daß auf diese Weise weltweit eine technische Produktionsstruktur aufgebaut wird, deren Niveau langfristig nicht durchzuhalten ist, die lediglich den Kapitaleinsatz innerbetrieblich optimiert, zugleich aber menschliche Arbeitsmöglichkeiten beseitigt oder unter das Diktat technischer Abläufe stellt, ist die andere, die humanitäre Seite.

Welche betriebswirtschaftlichen Folgerungen lassen sich daraus ziehen?

1. Die technisch bestimmten Strukturen in den Betrieben kommen teilweise durch eine ökologisch irrationale Ressourcenbewertung zustande. Humanisierung von Arbeitsstrukturen im Sinne der Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsmöglichkeiten *und* des verstärkten Einsatzes der Ressource „menschliche Arbeitskraft“ kann unter bestimmten Voraussetzungen eine Strategie des Abbaus ökologisch gefährlicher Produktionsstrukturen und zugleich eine Strategie gegen wachsende Arbeitslosigkeit sein¹⁷⁾. Für die Betriebswirtschaftslehre könnte daraus die Aufgabe erwachsen, Konzeptionen für ökologisch und humanitär angepaßte Produktionsweisen zu erarbeiten.

2. Es erweist sich als problematisch, die Betriebswirtschaftslehre auf die innere Optimierung des unternehmerischen Kapitaleinsatzes zu beschränken. Die überbetrieblichen Wirkungszusammenhänge, hier also speziell der Umwelt-Aspekt im weiten Sinne, sind real und sollten in entsprechend komplexen, erweiterten Theorieansätzen ihren Niederschlag finden. Nicht die idealistischen Bedingungen der reinen Marktwirtschaft sollten den theoretischen Bezugsrahmen abgeben, sondern die wirklichen Gegebenheiten unserer natürlichen, geographischen Lebensmöglichkeiten und gesellschaftlichen Lebensgrundlagen.

3. Als Leitwert unserer wirtschaftlichen Praxis ist ein allgemeiner Konsens darüber anzustreben, daß das Wirtschaften als eine Daseinsvor-

reichung, in: Personal- und Sozialorientierung der Betriebswirtschaftslehre, hrsg. v. G. Reber, Bd. 4, Stuttgart 1977, S. 116 ff. „Werkstoffeinsparung ist jedoch kein besonders wichtiger Effekt der Automatisierung“, ebd. S. 118.

¹⁷⁾ Vgl. W. Bierter u. E. v. Weizsäcker, Strategien zur Überwindung der Arbeitslosigkeit, in: Prisma Nr. 14, 1977, Zeitschr. d. Gesamthochschule Kassel, S. 19 ff.

sorge zu begreifen ist, die das langfristige Überleben der Menschen¹⁸⁾ unter erträglichen Bedingungen sichert. Von kurzfristigen Ausbeutungspraktiken zu Lasten der Nachwelt ist deshalb Abstand zu nehmen. Betriebswirtschaftliche Theorien und Konzeptionen sollten diesem Leitwert ebenso untergeordnet werden wie jede andere, das Wirtschaften tangierende Wissenschaft. Als eine praktisch-normativ verstandene Wissenschaft müßte die Betriebswirtschaftslehre die realen Wirkungen ihrer theoretischen Einsichten diskutieren. „Die Ideologie der Wertneutralität schafft eine künstlich gehütete Blindheit gegen die eigenen Konsequenzen.“¹⁹⁾

2. Die sozialökonomische Argumentation

Unter sozialökonomischer Argumentation soll in betriebswirtschaftlichem Zusammenhang die Berücksichtigung gesellschaftlicher Wirkungen einzelwirtschaftlichen Handelns verstanden werden. Die Berücksichtigung dieser gesellschaftlichen Implikationen bedeutet unter pragmatischen Gesichtspunkten, daß den geltenden Wertkategorien unternehmerischer Entscheidungen andere Wertkategorien gegenübergestellt oder hinzugefügt werden, die die gewünschte Rückkoppelung zwischen Betrieb und gesellschaftlicher Umwelt herbeiführen. Dies kann z. B. durch gesetzliche Auflagen oder öffentliche Abgaben geschehen. Es geht nicht nur darum, gesellschaftliche Wirkungen unternehmerischer Entscheidungen lediglich zu einem theoretischen Thema zu machen, sondern vor allem um pragmatische Konzeptionen, um nicht-unternehmensbezogene gesellschaftliche Werte im konkreten Handeln wirksam werden zu lassen. Bevor jedoch solche Einflußnahmen oder Einschränkungen unternehmerischer Autonomien eingeführt werden können, müssen die Kriterien für erwünschte und unerwünschte oder erträgliche und unzumutbare Wirkungen einzelbetrieblicher Handlungen geklärt, d. h. gesellschaftlich bewertet werden.

In diesen Zusammenhang gehört auch die Frage, ob Humanität des Arbeitsvollzugs eine Wertkategorie darstellt, die auf eine Relativierung unternehmerischer Selbstbestimmung in

¹⁸⁾ Zum Leitwert des langfristigen Überlebens als ethischem Grundprinzip vgl. H. Bossel, Bürgerinitiativen entwerfen die Zukunft, Frankfurt/M. 1978, S. 66 ff.

¹⁹⁾ Carl Friedrich von Weizsäcker, Der Garten des Menschlichen — Beiträge zur geschichtlichen Anthropologie, München-Wien 1978, S. 65.

der Praxis hinausläuft. In Argumentationen über das Für und Wider der Humanisierung wird häufig der Begriff der Wirtschaftlichkeit ins Feld geführt, meist im Sinne der Begründung verweigerter Humanisierungsansprüche. Ganz ähnliche Geltungsansprüche für das Prinzip der Wirtschaftlichkeit wurden in der Diskussion um die Mitbestimmung der Arbeitnehmer erhoben. Die laxe Verwendung des Begriffes „Wirtschaftlichkeit“ ist erklärlich, wenn man die Interessenpositionen der Beteiligten beachtet. Jeder Unternehmensleiter wird zu Recht von sich selbst fordern, das Prinzip der Wirtschaftlichkeit strikt zu befolgen und jedes Ansinnen abzuweisen, das von ihm verlangen würde, sich anders zu verhalten. Allerdings müßte diese Handlungsmaxime für jeden am Wirtschaftsprozess Beteiligten gelten, also auch für den einzelnen Arbeitnehmer und seinen Einsatz im Wirtschaftsprozess.

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip ist eine formale Entscheidungsregel, die nichts über den Inhalt der jeweiligen Entscheidungssituation aussagt, schon gar nichts über deren moralische Qualität. Wenn sich ein Bankräuber den sichersten Fluchtweg nach seiner Tat überlegt, dann handelt er in seinem Sinne genauso nach dieser Handlungsmaxime wie die Bank, die für Geldtransporte zwischen Filiale und Zentrale ebenfalls den sichersten Weg bestimmt. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip mischt sich in die inneren Angelegenheiten einer Handlungssituation nicht ein. Es qualifiziert den Handlungsträger hinsichtlich seines Wahlverhaltens in einer Entscheidungssituation und ist in dieser auf das Verhalten von Personen bezogenen Sicht die ökonomische Deutung des allgemeinen Rationalprinzips.

Bei wirtschaftlichen Entscheidungen (z. B. Verfahrensauswahl in der Produktion) werden häufig Wirtschaftlichkeitskennziffern gebildet, um die Entscheidungssituation ökonomisch zu präzisieren (z. B. Kosten je Produktionseinheit). Diejenige Alternative mit der günstigsten Kennziffer bezüglich der geltenden Zielsetzungen wird dann als die wirtschaftlichste bezeichnet. Diese Ausdrucksweise kann zu Mißverständnissen führen, denn die Wirtschaftlichkeitskennziffern beziehen sich auf eine gegebene Entscheidungssituation und qualifizieren das Entscheidungsverhalten als rational oder nicht-rational. Werden Maßnahmen ergriffen, durch die die Entscheidungssituation selbst verändert wird, so wird das Wirtschaftlichkeitsprinzip davon nicht berührt. Die Veränderung der Kostenstruktur eines Produktionsverfahrens, z. B.

durch die gesetzliche Verpflichtung zum Einbau umweltschützender Sicherungstechniken kann zwar den Gewinn schmälern, ist aber niemals eine Frage der Wirtschaftlichkeit, da das rationale Verhalten des Entscheidungsträgers ja nicht beeinträchtigt wird. Wenn bei sozialpolitischen Kontroversen gelegentlich gesagt wird, diese oder jene Maßnahme (z. B. Umweltauflagen) führe zu Unwirtschaftlichkeit, so kann nur gemeint sein, sie verringere den Gewinn, aber nicht, sie zwingt zu unwirtschaftlichem, also irrationalem Entscheidungsverhalten.

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip wird in den beiden Formen des Sparsamkeitsprinzips (ein bestimmter Handlungszweck soll mit möglichst geringem Aufwand an Mitteln erreicht werden) und des Ergiebigkeitsprinzips (mit den vorhandenen Mitteln soll man so umgehen, daß ein Maximum an Erfolg erzielt wird) benutzt²⁰⁾. Beide Formulierungsweisen sind logisch ineinander umwandelbar, jedenfalls bei formaler Definition des Wirtschaftlichkeitsprinzips. Die allgemeine Vernunftregel „Handle stets so, daß die verfügbaren Mittel nicht vergeudet werden!“ besitzt Geltung unabhängig davon, ob eine Entscheidungssituation vom Handlungsträger inhaltlich richtig und umfassend oder falsch und bruchstückhaft interpretiert wird.

Angenommen, bei einer Entscheidung über ein neues Produktionsverfahren ergibt sich aus einer Kosten-Nutzen-Analyse, daß das maschinelle Verfahren günstiger ist als das bislang praktizierte manuelle, so hätte die Regel der Wirtschaftlichkeit zur Folge, daß die Entscheidung zugunsten des technischen Verfahrens ausfällt. Wäre es nun so, daß die durch das technische Verfahren freigesetzten Arbeitskräfte nicht entlassen werden dürfen, dann könnte eine Überprüfung der Entscheidung zum umgekehrten Resultat führen, falls keine anderen innerbetrieblichen Verwendungsmöglichkeiten für diese Arbeitskräfte gefunden werden. Unter den gegebenen Umständen wäre das Kapital günstiger eingesetzt, wenn es beim manuellen Verfahren bliebe. In der Praxis besteht jedoch die Möglichkeit der Entlassung der Arbeitskräfte, deren materielle Versorgung dann durch die Gemeinschaft übernommen wird. Durch diese Kostenverlagerungsmöglichkeit wird das technische Verfahren wieder günstiger, jedoch nur in einzelwirtschaftlicher Perspektive. Zu analogen Ergebnissen käme man, wenn in die betriebli-

²⁰⁾ Vgl. H. Diederich, Allgemeine Betriebswirtschaftslehre I, Stuttgart-Düsseldorf 1971², S. 149ff.

chen Entscheidungen ökologisch rationale Faktorpreise eingehen müßten. Es kann zwar sein, daß die unternehmerische Betätigung auf einem bestimmten Gebiet dadurch weniger Gewinn abwirft. Aber das Verhalten, selbst unter diesen Umständen noch nach dem Sparsamkeitsprinzip oder dem Ergiebigkeitsprinzip vorzugehen, bleibt wirtschaftlich. Weder die Kostenverlagerung nach außen noch die Kostenanlastung der Betriebe für externe Folgen sind eine Frage der Geltung des Wirtschaftlichkeitsprinzips.

Eine spezielle Anwendung des Wirtschaftlichkeitsprinzips bezieht sich auf den sparsamen Umgang mit dem Produktionsfaktor Kapital bzw. dem möglichst ergiebigen Einsatz der vorhandenen Maschinen, Gebäude, Rohstoffbestände und Fertigwaren zum Zwecke der Gewinnerzielung. Üblicher Maßstab ist die Kapitalrentabilität als Verhältnis von Gewinn (einer Periode) zum eingesetzten Kapital (derselben Periode). Das langfristige Überleben des Unternehmens hängt davon ab, ob ohne Substanzverzehr eine ständige Reproduktion der Produktionsprozesse möglich ist, unter bestimmten Umständen auch deren substantielle Erweiterung (Wachstum).

Wahrscheinlich würde es die Rentabilität des Kapitaleinsatzes beeinträchtigen, wenn erhebliche Teile des Vermögens als Bargeld in der Kasse liegen würden. Ein solches Verhalten kann mit Recht der Unwirtschaftlichkeit bezichtigt werden, wenn nicht Liquiditätserwägungen dies rechtfertigen. Solche Überlegungen finden dagegen kaum statt, wenn der Produktionsfaktor „menschliche Arbeitskraft“ nicht oder nur partiell eingesetzt wird, es sei denn, der Betrieb hätte die Lohnkosten weiterhin zu tragen.

Kann man mit dem Produktionsfaktor „menschliche Arbeitskraft“ ähnliche Rentabilitätsüberlegungen anstellen wie im Falle des Kapitals bzw. der sachlichen Produktionsfaktoren? Dazu müßte analog zum Kapital zunächst eine Faktorbestandsgröße ermittelt werden, die das gesamte Leistungspotential der Arbeitskraft angibt. Das Verhältnis von tatsächlich in Anspruch genommenem (d. h. in Arbeitsleistung und damit Einkommen umgewandeltem) zum verfügbaren Potential wäre eine der Kapitalrentabilität analoge Kennziffer. Bei dieser Bestandsgröße könnte man z. B. an die gesamten investiven Aufwendungen zur Herstellung des Leistungspotentials eines Menschen in Betracht ziehen (etwa die familiären und öffentlichen Bildungsaufwendungen, auch die vom Betrieb selbst geleistete

Ausbildungsarbeit). Bei einem Verfahrensvergleich zwischen alternativen Einsatzmöglichkeiten für Arbeitskräfte würde man entsprechend dem Wirtschaftlichkeitsprinzip denjenigen Arbeitseinsatz bevorzugen müssen, bei dem der Quotient aus Inanspruchnahme und Potential am größten ist. Der Nichteinsatz von Arbeitskraft, also Arbeitslosigkeit, wäre hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit ähnlich zu beurteilen wie Bargeld in der Kasse.

Diese Betrachtungsweise ist zugestandenermaßen ziemlich ungewöhnlich. Solche Rechnungen werden — soweit bekannt²¹⁾ — in der Praxis nicht aufgemacht. Aber auch ohne detaillierte Berechnungen gibt es Gründe für die Annahme, daß es in der Praxis vielfältig zu (z. T. verborgenen) Formen von Unwirtschaftlichkeit der Nutzung vorhandenen Arbeitspotentials kommt — immer aus der Sicht des arbeitenden Menschen gesehen. Die vorhandenen Qualifikationen — vielleicht durch ein langes Berufsleben erworben²²⁾ — werden häufig nicht voll genutzt und würden bei anderem Arbeitseinsatz zu höherer „Arbeitskraftrentabilität“ (realisiert in entsprechend höherem Entgelt) führen. Werden diese angebotenen Qualifikationen vom Arbeitsmarkt nicht abgenommen, muß eine geringer entlohnte

²¹⁾ In jüngster Zeit werden verschiedene Ansätze unter dem Stichwort „Humanvermögensrechnung“ oder „human resource accounting“ diskutiert. Vgl. H. Rumpf, Betriebliche Humanvermögensrechnungen, in: Zeitschr. f. betriebsw. Forschung, 30. Jg. 1978, S. 453ff., und Chr. Aschoff, Betriebliches Humanvermögen — Grundlagen einer Humanvermögensrechnung, Wiesbaden 1978. Die Schwäche dieser Ansätze besteht darin, daß der Vermögenswert „Mensch“ unter betrieblichen Verwertungsgesichtspunkten gesehen wird. Das Humanvermögen einer Unternehmung ergibt sich aus der Summe der Leistungsangebote aller Organisationsteilnehmer, die durch Tätigwerden oder auch stillschweigendes Dulden auf direkte oder indirekte Weise zur Erwirtschaftung eines Überschusses der Unternehmung beitragen“ (Chr. Aschoff, a. a. O., S. 41). Die arbeitskontraktabhängigen Nutzungspotentiale und -angebote, die hier als Bemessungsgrundlage herangezogen werden, berücksichtigen nicht die vor Vertragsabschluß liegenden Umstände, durch die sich jemand z. B. gezwungen sehen kann, seine Arbeitskraft unter Qualifikation anzubieten. Der Wertansatz der Humanvermögensrechnungen beschränkt sich konsequenterweise auf den tatsächlichen Kapitaleinsatz für die Beschaffung, die Erhaltung, die Erhöhung und die Umstrukturierung des vertraglichen Leistungspotentials. Private oder öffentliche Bildungsinvestitionen fließen in die Überlegungen nicht ein, obwohl gerade von diesen das mögliche Niveau des Leistungsangebots erheblich mitbestimmt wird.

²²⁾ Vgl. die Schilderung von H. Wendelmuth, Arbeitsleben und technischer Wandel, in: Technologie und Politik, Bd. 3, Reinbek b. Hamburg 1975, S. 206ff.

(weniger wirtschaftliche) Tätigkeit angenommen werden. In den betrieblichen Kalkulationen macht sich ein solcher Umstand jedoch nicht bemerkbar, weil nur mit dem tatsächlich gezahlten Lohn gerechnet wird. Dieser wiederum läßt ein mögliches Mißverhältnis zwischen Arbeitspotential und dessen entgeltlichem Einsatz im Betrieb nicht erkennen. Erst wenn jemand entlassen wird und nun der Arbeitslosenunterstützung anheim fällt, sieht man, daß hier so etwas wie Ressourcenverschwendung, also Unwirtschaftlichkeit stattfindet. So kann also eine bestimmte Produktionsweise zugleich rentabel (aus der Sicht des Kapitaleinsatzes) und doch unwirtschaftlich (aus der Sicht des Einsatzes menschlicher Arbeitskraft) sein.

Dieses Ergebnis ist natürlich leicht erklärlich. Würde man nämlich der die Arbeitskraft verdrängenden Produktionsweise alle jene Kosten zurechnen, die sich aus Ressourcenverschwendung offener und verdeckter Art ergeben, dann würde sich manche Entscheidung zugunsten technischer Produktionsverfahren als unwirtschaftlich erweisen, dies um so mehr, wenn außer den sozialen Folgekosten auch die ökologischen Belastungen hinzugechnet werden. Würden solche Berechnungen und Bewertungen realisiert und die Kosten nach dem Verursacherprinzip verteilt, so hätte das unter anderem die Wirkung, daß in Phasen der Vollbeschäftigung Kosten der Arbeitslosigkeit nicht anfallen, weil durch Rationalisierung freigesetzte Arbeitskräfte unmittelbar in andere Arbeitsplätze vermittelt werden könnten, sieht man von der möglichen Unzumutbarkeit häufiger Arbeitsplatzwechsels ab. Rationalisierungshemmend würde sich dieses Verfahren dagegen bei Unterbeschäftigung auswirken.

Kommt es in der Praxis nicht zu Entlassungen aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen, sondern „lediglich“ zu internen Umgruppierungen und Umstufungen, so kann dennoch eine Ressourcenverschwendung vorliegen, wenn die Technisierung zu Arbeitsstrukturen mit chronischer Unterausnutzung vorhandener menschlicher Potentiale führt (z. B. monotone Arbeiten, einseitig körperliche oder einseitig geistige Beanspruchungen). Eine wertmäßige Abbildung dieser Form der Unwirtschaftlichkeit, die mit dem Problem humanen Arbeitens aufs engste verbunden ist, dürfte sich als sehr kompliziert erweisen. Es gibt jedoch genügend Anhaltspunkte für die These, daß bei rein kapitalorientierten innerbetrieblichen Vergleichsrechnungen manche Techni-

ken wohl nur deshalb als rentabel erscheinen, weil die praktizierten Entscheidungskalküle unvollständig sind. Es dürfte sicher sinnvoll sein, in dieser Richtung betriebswirtschaftliche Forschung zu betreiben. Dabei wird ein Aspekt von Bedeutung sein, inwiefern sich Technologien finden und entwickeln lassen, die einen rentablen Kapitaleinsatz ermöglichen, ohne zugleich Verschwendung menschlichen Arbeitsvermögens zur Folge zu haben. Dies ist die Frage nach den angepaßten oder humanen Technologien, dem Thema des folgenden Abschnitts.

3. Die Argumentation der Technologiekritik

Die gesellschaftliche Technologiekritik hat eine lange Tradition, auf die hier nicht eingegangen werden kann. Die theoretische und philosophische Einschätzung des Verhältnisses von Mensch, Technik und Natur stellt sich angesichts der ökologischen Krisensymptome heute als aktuelles Problem stärker denn je. Die Antworten und Empfehlungen sind oft gegensätzlich, teils von nostalgischen, teils von emphatisch zukunftsgläubigen Einstellungen beeinflußt. Was an der Diskussion der letzten Jahre jedoch auffällt, ist eine wachsende Nachdenklichkeit bei Fachleuten aus Technik und Naturwissenschaften. Unter dem Leitsatz, daß wir nicht alles realisieren dürfen, was wir aus unserem wissenschaftlichen Vermögen heraus können, findet ein Umdenken statt²³⁾. Im Vordergrund steht die Skepsis gegenüber einer zivilisatorischen Haltung, die aus dem Gedanken der Beherrschung der Natur durch menschliche Technik und der Heilsidee unendlichen Fortschritts entstanden ist. An ihre Stelle tritt eine andere Haltung, die an der Idee einer den natürlichen Gegebenheiten angepaßten Lebensweise orientiert ist. Um möglichen Mißverständnissen vorzubeugen: es geht nicht um die Abschaffung von Technik und damit um eine romantische Rückkehr zu vorindustriellen Produktionsweisen. Wir werden im Gegenteil eine hochentwickelte, intelligente, aber eben angepaßte Technologie brauchen, deren konkrete Entwicklung sich abzuzeichnen beginnt²⁴⁾. Mit Technologie ist nicht nur das materielle Instrumentarium ge-

²³⁾ Vgl. dazu gründlicher A. Kuhlmann, *Alptraum Technik? Zur Bewertung der Technik unter humanitären und ökonomischen Gesichtspunkten*, Köln 1977.

²⁴⁾ Vgl. R. Jungk, *Der Jahrtausendmensch. Bericht aus den Werkstätten der neuen Gesellschaft*, Reinbek b. Hamburg 1976.

meint, dessen wir uns zur Produktion bedienen, sondern der gesamte damit verbundene soziale und organisatorische Kontext der Benutzung dieses Instrumentariums. So gehören gerade auch Organisationsprobleme, ein Kernstück der Betriebswirtschaftslehre, hierzu.

Die Entwicklung der industriellen Technik hat Produktionssysteme geschaffen, die nicht nur in sich komplizierte Abläufe enthalten, sondern einen wachsenden Steuerungsaufwand hervorrufen. Dies sind die Sekundärfolgen der schrittweisen produktionstechnischen Ausdehnung, nämlich ein Anwachsen der Verwaltungskosten und zugleich fortschreitender Zentralismus. Das Merkwürdige daran ist, daß bei Einzelentscheidungen über technische Innovationen im Produktionssystem derartige Sekundärkosten nicht berücksichtigt werden können, weil sie als deren direkte Folgen nicht in Erscheinung treten. Erst bei einem bestimmten Entwicklungsstadium des produktionstechnischen Systems (Primärsystem) wird eine Schwelle erreicht, wo man sagt, das bisherige Planungs-, Kontroll- und Koordinationsystem ist überfordert und ineffizient geworden. Es korrespondiert nicht mehr mit den feinnervigen Steuerungsanforderungen des komplexer gewordenen Produktionssystems. Die strukturelle Entwicklung organisatorischer Systeme verläuft häufig in der Weise, daß ehemals dezentrale Einheiten mit Selbststeuerung zunehmend einer zentralen Koordination unterworfen werden. Mit dem Zusammenwachsen dieser Einheiten eröffnen sich weitere Chancen einer rationalisierenden Technisierung mit entsprechenden „Spätfolgen“ im administrativen Bereich.

Yona Friedman nennt solche Grenzüberschreitungsfolgen das Syndrom des Turmbaus zu Babel: „Der Turm zu Babel kann als eine technische Organisation mit einer maßlosen Zielsetzung betrachtet werden. Anfangs geht alles gut, und man beginnt mit dem Bau des Turms. Der Turm wird immer höher und zugleich wird die Organisation der Bauleute immer größer, bis eines Tages die Meldungen der Maurer nur noch mit größter Verzögerung und mit zahllosen Übermittlungsfehlern zu denen gelangen, die die Bereitstellung und Verteilung der Baumaterialien überwachen: die Organisation hat die Größe der entsprechenden kritischen Gruppen überschritten.“²⁵⁾

²⁵⁾ Yona Friedman, *Machbare Utopien*, Frankfurt/M. 1977, S. 58.

Friedman versteht unter „kritischer Gruppe die größtmögliche Gesamtheit von Elementen (Menschen, Dingen und Beziehungen), mit denen die gute Funktion einer Organisation von bestimmter Struktur sichergestellt werden kann“²⁶⁾.

Die Überschreitung der Kapazität eines Steuerungssystems läßt zwei Möglichkeiten offen: entweder man verzichtet auf weitere technische und strukturelle Zentralisierung und beläßt es bei dezentraler Steuerung der Subsysteme der Produktion, oder man entwickelt einen höherstufig integrierten Steuerungsapparat mit entsprechender qualitativer Kapazität. Gegenüber der Summe der dezentralen Steuerungssysteme erscheint das zentrale häufig als effizienter, d. h. ein relativ hohes Steuerungsniveau kann bei vergleichsweise günstigen Kosten erreicht werden (= Rationalisierungseffekt der Zentralisierung). Wegen dieses administrativen Effektes ist bei manchen Leuten die Begeisterung für Verwaltungszusammenlegungen (z. B. auch im Bereich der Gebietskörperschaften) oft recht groß. Die wirtschaftliche Wirksamkeit solcher Maßnahmen ist dennoch zweifelhaft. Sie mag zwar auf der Ebene der reinen Verwaltungskosten gegeben sein. Würde aber der insgesamt infolge struktureller Expansion der Primärsysteme der Produktion sich aufblähende Verwaltungsaufwand (möglicherweise nur als fiktive Größe) in jedem einzelnen technischen Entwicklungsschritt bei der Entscheidung berücksichtigt, dann wäre keineswegs sicher, ob es tatsächlich unter Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsprinzips zu fortgesetzten zentralisierenden Strukturentwicklungen kommen würde.

Von diesen ökonomischen Konsequenzen abgesehen, stellt sich natürlich gerade auch im Hinblick auf das Problem der Humanität des Arbeitens die Frage nach dem tieferen Sinn eines solchen leviathanischen Zentralismus. Dies gilt nicht nur für Arbeitsstrukturen in der Produktion, sondern auch für Verwaltungstätigkeiten. Daß in großen Systemen das Ausmaß der inneren Gliederung und Zerlegung der Arbeit bei gleichzeitiger Einengung der individuellen Gestaltungsmöglichkeiten am einzelnen Arbeitsplatz wegen der Erfordernisse der rationalen Gesamtkoordination erheblich ist, braucht sicher nicht detailliert begründet zu werden. Wenn die Annahme zutreffen sollte, daß zentralistische Systemsteuerung ineffizient ist oder unter bestimmten Umständen sein kann (daneben ist sie meist auch unflexi-

²⁶⁾ Friedman, ebd., S. 38.

bel) und zu inhumanen Arbeitsstrukturen führt, dann wäre dies zugleich ein Beleg für die These, daß wirtschaftliche Effizienz und Humanität des Arbeitens keine Gegensätze sein müssen.

Wer von Humanisierung der Arbeit spricht und sie praktizieren will, kommt wahrscheinlich nicht um die Frage herum, ob nicht in erster Linie an eine Auflösung zentralistischer Strukturen gedacht werden muß. Dezentrale, auf menschliche Maßstäbe zugeschnittene Strukturen (Betriebe, Produktionsstätten, Organisationseinheiten) erfordern Konzeptionen für Technologien, die mit diesen Strukturen verträglich sind. Die Technik muß den sozialen Wertkategorien, unter denen sie praktiziert werden soll, angepaßt sein. Wird der geistige Nährboden technischer Innovationen ausschließlich mit optimalem Kapitaleinsatz präpariert, dann ist es nicht verwunderlich, daß überwiegend Techniken sprießen, die gegen andere Wertkategorien immun oder sogar aggressiv sind. Überlegungen und Ansätze für grundlegend veränderte Technologien haben in den letzten Jahren erheblich an Aufmerksamkeit gewonnen.

Als Beispiel für diese Entwicklung sei die Konzeption der „Mittleren Technologie“ genannt, die seit einigen Jahren zunehmendes Interesse in der Praxis und verschiedenen Wissenschaften findet. Aus der Einsicht und praktischen Erfahrung, daß industrielle Großtechnologien sich besonders in Entwicklungsländern als kultursprengend erwiesen haben, entstand die Idee, rücksichtsvollere Technologien als praktische Hilfe für Entwicklungsländer zu entwickeln²⁷⁾. Was liegt näher, die sozialen und kulturellen Wirkungen hochentwickelter zentralistischer Produktionstechnik auch in industriellen Gesellschaften zum Thema zu machen und zu unterscheiden: a) Technologien, die ihrem Charakter nach auf Überschreitung des menschlichen Maßes in der Produktion angelegt sind, und b) Technologien, denen eine Selbstbegrenzung auf humane Arbeitsstrukturen immanent ist.

Eine knappe Erklärung, welchen Kriterien eine mittlere Technologie genügen soll, hat die Stiftung Mittlere Technologie gegeben: „Langfristiges Ziel der Mittleren Technologie

soll die Sicherung eines menschenwürdigen Überlebens in unserer begrenzten und gefährdeten Umwelt sein. Der Verknappung der Rohstoff- und Energievorräte und dem zunehmenden Bedürfnis nach Humanisierung der Arbeitswelt kann die bisherige Großtechnologie immer weniger gerecht werden. Statt dessen muß eine Mittlere Technologie menschengemäß, umweltschonend und energie- und rohstoffsparend sein. Ausgehend von der gegenwärtigen Ökonomie als zwingender Ausgangsposition soll Mittlere Technologie eine dezentralisierte Technik auf Menschenmaß sein, die zu einem Gleichgewicht zwischen dem Menschen und seiner natürlichen Umgebung führt. Eine Dezentralisierung beinhaltet auch eine hohe Flexibilität und Krisensicherheit.“²⁸⁾

Der in dieser Erklärung betonte Gedanke der Dezentralisierung ist nicht nur als regionalpolitische Fragestellung aufzufassen. Es gibt zahlreiche innerorganisatorische Aspekte, die mit dem Thema „Humanisierung der Arbeit“ unmittelbar zusammenhängen. Dazu sei noch einmal auf den von Yona Friedman benutzten Begriff der kritischen Gruppe zurückgegriffen. Als kritische Gruppe kann die Anzahl an Systemelementen bezeichnet werden, denen ein Mensch ohne Überlastung seiner kognitiven Wahrnehmungsfähigkeiten und seiner emotionalen Erlebnisfähigkeit Aufmerksamkeit schenken kann. Eine Überschreitung dieser Grenze hat Entfremdung zur Folge. Wenn Entfremdung Verlust an Vertrautheit mit anderen Menschen und Dingen bedeutet und damit gerade solche sozialen Bedürfnisse nicht befriedigt werden können, die unter dem Aspekt der Humanität eine besondere Rolle spielen (z. B. die Gewißheit, für andere Menschen Bedeutung zu haben, also von ihnen akzeptiert zu werden), dann gibt es offenbar einen maximalen Systemumfang, dessen Überschreitung tendenziell einen Verlust an Humanität bedeutet. Soziale Isolation in der Arbeit und die damit verbundenen psychischen Folgen haben zahlreiche Autoren zu der Empfehlung veranlaßt, dezentrale Systeme zu schaffen, die die Befriedigung sozialer Kontaktbedürfnisse ermöglichen²⁹⁾. Technologien, die nur über

²⁷⁾ Vgl. E. F. Schumacher, Die Rückkehr zum menschlichen Maß. Alternativen für Wirtschaft und Technik, Reinbek b. Hamburg 1977, S. 149ff.; IPAT-Praxis-Bericht, Windpumpen für die Dritte Welt, in: Technologie und Politik, Bd. 12, 1978, S. 150ff.; D. Dickson, Alternative Technologie, München 1978, S. 117ff.

²⁸⁾ Karl Werner Kieffer, Können Industrieländer ohne Wirtschaftswachstum überleben?, in: Überleben ohne Wirtschaftswachstum?, hrsg. v. d. Evangel. Akademie Arnoldshain u. d. Stiftung Mittlere Technologie, Karlsruhe 1978, S. 12.

²⁹⁾ Vgl. u. a. Y. Friedman, a. a. O., S. 40; K. W. Kieffer, Konsequenzen der Krise. Manager vor alternativen Überlegungen, Karlsruhe 1978, S. 49ff.; E. F. Schumacher, a. a. O., S. 217ff.; Binswanger, Geissberger,

Großorganisationen regierbar sind, gelten dementsprechend als inhuman, weil sie sowohl im Primärsystem der Produktion als auch im Sekundärsystem der Administration mit Arbeitsstrukturen verbunden sind, die keine Dezentralisierung vertragen.

Am Rande sei vermerkt, daß auch von seiten der Kritiker der Konsumgesellschaft darauf hingewiesen wird, daß die Befriedigung menschlicher Lebensbedürfnisse nicht nur über den Erwerb von Konsumartikeln und vermarkteten Dienstleistungen erfolgen muß, sondern daß als Quelle der Bedürfnisbefriedigung auch die Arbeitssphäre in Betracht kommt. Das die Möglichkeiten der Befreiung aus Konsumzwängen durch eine geänderte Lebenspraxis bisher so wenig zum Tragen ge-

kommen ist, hat nach William Leiss einen einfachen Grund: „Um die Uneindeutigkeiten und Frustrationen der rein konsumtiv orientierten Bedürfnisbefriedigung überwinden zu können, wäre ein kohärenter Erfahrungszusammenhang persönlicher Befriedigung außerhalb der Sphäre des Konsums Voraussetzung. Da die Arbeit das vorherrschende Merkmal des alltäglichen Lebens fast aller Individuen darstellt, sollte das Streben nach Befriedigung ausdrücklich als einer der wichtigsten Aspekte des Arbeitslebens anerkannt werden.“³⁰⁾ Humanisierung der Arbeit als Voraussetzung und Entwicklung selbstbestimmter Lebensformen des Menschen weist somit auf den gesamtgesellschaftlichen Charakter der Humanitätsidee hin.

III. Konsequenzen für die Betriebswirtschaftslehre

Es kann sein, daß mit der Absicht, Humanität zu einem Leitprinzip der Betriebswirtschaftslehre zu machen, zu viele Fragen gestellt und zu wenig beantwortet worden sind. Zudem wird manche Antwort vielleicht für utopisch gehalten. Angesichts des gegenwärtigen und künftigen Problemdrucks, der aus ökologischen Krisen, Arbeitslosigkeit, Problemen der Entwicklungsländer und wachsender Unregierbarkeit der Ballungsregionen zu erwarten ist, wird vermutlich für viele Fragestellungen erhebliche praktische Phantasie und wissenschaftliche Kreativität benötigt werden, um zu neuen Lösungen zu gelangen.

Ginsburg, a. a. O., S. 222ff.; D. Dickson, a. a. O., S. 83ff.; R. Gronemeyer, Selbstbestimmung innerhalb der Grenzen des Wachstums, in: Anders leben — Überleben, hrsg. v. H. E. Bahr u. R. Gronemeyer, Frankfurt/M. 1978, S. 53ff.

Der arbeitende Mensch und die von ihm ausgehenden humanitären Anforderungen an das Arbeitsleben können dagegen wohl kaum als Utopie bezeichnet werden. Hier liegt eine konkrete wissenschaftliche Aufgabe auch für die Betriebswirtschaftslehre vor. Sie besteht — sehr verkürzt gesagt — darin, das praktische Funktionieren von Betrieben im Rahmen des realen sozialökonomischen Umfeldes unter dem Leitprinzip der langfristigen Sicherung des menschlichen Überlebens unter humanen Bedingungen zu untersuchen.

³⁰⁾ William Leiss, Grenzen der Bedürfnisbefriedigung, in: Technologie und Politik, Bd. 12, Reinbek b. Hamburg 1978, S. 150. Vgl. auch Jean-Pierre Dupuy u. Jean Robert, Die zerstörerische Logik ökonomischer Vernunft, in: Technologie u. Politik, Bd. 12, a. a. O., S. 103.

Industrie- und Handelskammern in der Politik

Eine Analyse des politischen Einflusses der Unternehmerkammern und des Konzepts gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung

Immer wieder werfen sich die beiden großen sozialen Kontrahenten, Gewerkschaften und Unternehmerverbände, gegenseitig vor, der Mächtigere zu sein und zuviel politischen Einfluß zu besitzen¹⁾. Diese Kontroverse ist allerdings nicht allein auf Gewerkschaften auf der einen und Arbeitgeber- und Unternehmerverbände auf der anderen Seite beschränkt. Vielmehr gehört es zur rhetorischen Pflichtübung jeder Interessengruppe, ihre Gegenspieler als mächtiger hinzustellen als sich selbst.

Derartige Auseinandersetzungen leiden etwas unter der Tatsache, daß bislang über das Zustandekommen selbst der wichtigsten Gesetze der Nachkriegszeit noch keine empirischen Untersuchungen vorliegen²⁾. An die Stelle solcher an sich notwendiger empirisch gesicherter Erkenntnisse treten daher in der Regel nur Mutmaßungen über die vermeintliche Rolle von Verbänden im Prozeß der politischen Willensbildung.

Die Forderung der Gewerkschaften, den Industrie- und Handelskammern ihren öffentlich-rechtlichen Status abzuerkennen und einen Teil ihrer Aufgaben paritätisch mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern besetzten regionalen Wirtschafts- und Sozialräten zu übertragen³⁾, basiert auf der Annahme, daß die Unternehmer — außer über ihre privatrechtlichen Verbände — auch über die Kammern einen sehr großen politischen Einfluß ausüben.

Dieser Beitrag will in seinem ersten Teil die Grauzone, in der sich die Tätigkeit der Industrie- und Handelskammern bislang vollzog,

¹⁾ Ihren publizistischen Niederschlag fand diese Kontroverse jüngst in Veröffentlichungen der wissenschaftlichen Institute der beiden Organisationen. Vgl. dazu: Gewerkschaftsstaat oder Unternehmerstaat?, Sonderhefte der WSI-Mitteilungen, Heft 1, Köln 1976, und Heft 2, Köln 1977. — Auf dem Weg in den Gewerkschaftsstaat? (Hrsg. Institut der Deutschen Wirtschaft), Köln 1974.

²⁾ Vgl. K. von Beyme, Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland, München 1971.

³⁾ Vgl. G. Leminsky/B. Otto, Politik und Programmatik des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Köln 1974, S. 147 ff.

etwas erhellen und durch Heranziehen empirischen Materials klären, wie weit der politische Einfluß der Industrie- und Handelskammern einschließlich ihrer Dachorganisation, des Deutschen Industrie- und Handeltages (DIHT), tatsächlich reicht. Der zweite Abschnitt befaßt sich mit den Vorschlägen zur Bildung von Wirtschafts- und Sozialräten (DGB) bzw. von Strukturräten (SPD), deren Verwirklichung die Rolle der Industrie- und Handelskammern erheblich verändern würde.

INHALT

- I. Die Rolle der Industrie- und Handelskammern im politischen Entscheidungsprozeß
 1. Rechtliche Grundlagen und Organisation der Industrie- und Handelskammern
 2. Die gesetzlichen Aufgaben der Industrie- und Handelskammern und ihre Stellung im politischen System
 3. Bereiche der politischen Einflüsse der Industrie- und Handelskammern
 - a) Bauleitplanung
 - b) Wirtschaftsförderung
 - c) Regional- und Landesplanung
 - d) Kommunale Steuerpolitik
 - e) Fachplanungen der Wirtschaftsministerien
 4. Ergebnisse politischer Einflußversuche der Industrie- und Handelskammern
 5. Die politisch-gesellschaftliche Macht der Industrie- und Handelskammern in der Bundesrepublik
- II. Gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung, Industrie- und Handelskammern und regionale Strukturpolitik
 1. Das DGB-Konzept der Wirtschafts- und Sozialräte
 2. Das Strukturräte-Konzept der SPD
 3. Offene Probleme gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung durch „Räte“
- III. Schlußfolgerungen

I. Die Rolle der Industrie- und Handelskammern im politischen Entscheidungsprozeß

Obwohl die Industrie- und Handelskammern seit über 100 Jahren existieren, sind ihre Aktivitäten in der sozialwissenschaftlichen Literatur, von wirtschaftshistorischen Publikationen einmal abgesehen, noch wenig berücksichtigt worden. Lediglich im juristischen Bereich finden sich zahlreiche Abhandlungen, die sich vorwiegend mit dem Problem der Zwangszugehörigkeit der Gewerbetreibenden und der Rechtsform der Industrie- und Handelskammern befassen⁴⁾.

Der folgende erste Unterabschnitt behandelt die rechtlichen Grundlagen und die Organisation der Industrie- und Handelskammern, der zweite Abschnitt erörtert ihre gesetzlichen Aufgaben und ihre Stellung innerhalb des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Im dritten Abschnitt werden die Bereiche beschrieben, in denen sich den Kammern Möglichkeiten bieten, politische Entscheidungen gemäß ihren Zielvorstellungen zu beeinflussen. Anschließend wird an einigen konkreten Fällen nachgewiesen, welchen Erfolg politische Einflußversuche der Industrie- und Handelskammern tatsächlich gehabt haben.

1. Rechtliche Grundlagen und Organisation der Industrie- und Handelskammern

Die Aufgaben der 73 in der Bundesrepublik Deutschland existierenden Industrie- und Handelskammern sind durch das „Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern“ vom 18. Dezem-

ber 1956 festgelegt⁵⁾. Danach beruht das Kammerwesen auf drei Grundprinzipien:

a) Dem *Prinzip der Rechtseinheit*, womit gemeint ist, daß das Kammerwesen in der gesamten Bundesrepublik im Unterschied zu früher einheitlich geregelt ist.

b) Dem Prinzip der *Kammerzugehörigkeit kraft Gesetzes*: Alle Gewerbetreibenden eines Bezirkes, mit Ausnahme derjenigen, die zum Handwerk zählen, *müssen* der Kammer angehören und sind verpflichtet, die Kosten der Kammerarbeit mit zu tragen. Die Kammerzugehörigkeit, die ein öffentlich-rechtliches Verhältnis darstellt, begründet neben der Beitragspflicht das Wahlrecht zu den Kammerorganen und die Möglichkeit, in den Kammergremien mitzuarbeiten.

c) Dem Prinzip der *Selbstverwaltung*: Als Selbstverwaltung gilt eine Organisationsform der öffentlichen Verwaltung, „bei der vom Staat unterschiedene juristische Personen des öffentlichen Rechts aufgrund gesetzlicher Gewährung des Selbstverwaltungsstatus eigene Aufgaben mit eigenen Organen in eigenem Namen auch in eigener administrativer und finanzieller Verantwortung erfüllen“⁶⁾. Die durch das Gesetz den Kammern zugewiesenen Aufgaben werden also von den Kammern autonom wahrgenommen, d. h. der Staat hat auf unmittelbare Weisung und Leitungsbefugnisse ausdrücklich verzichtet und beschränkt sich den Kammern gegenüber auf eine *Rechtsaufsicht*.

Die öffentlich-rechtliche Körperschaft „Industrie- und Handelskammer“ wird aus den Kammerzugehörigen gebildet. Kammerzugehörig sind nach § 2 des IHK-Gesetzes zur Gewerbesteuer veranlagte natürliche Personen, Handelsgesellschaften, andere, nicht rechtsfähige Personenmehrheiten und juristische Personen des privaten und des öffentlichen Rechts, die im Bezirk der Industrie- und Handelskammer entweder eine gewerbliche Niederlassung oder eine Betriebsstätte oder eine Verkaufsstelle unterhalten. Ausgenommen sind Ge-

⁴⁾ Vgl. z. B. H. H. Crede, Die Vereinbarkeit der Zwangszugehörigkeit zu den Kammern mit den Grund- und Menschenrechten, Diss. Köln 1962; G. Heinz, Die geschichtliche Entwicklung und die gegenwärtige Gestaltung der Selbstverwaltung in den wirtschaftlichen Berufskammern, Diss. Tübingen 1958; H. Hochköpfer, Die verfassungsrechtliche Stellung der Industrie- und Handelskammern in der BRD, Köln 1960; G. Hoppe, Die Selbstverwaltung der gewerblichen Wirtschaft im Wandel der Wirtschaftsformen, Diss. München 1948; O. Kreppner, Doppelzugehörigkeiten zur Industrie- und Handelskammer und zur Handwerkskammer, Diss. Würzburg 1962; H. Schierholt, Die Wahrnehmung wirtschaftlicher Individualinteressen durch berufsständische Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Zwangsmitgliedschaft, Diss. Göttingen 1963; H. A. Wuttke, Die rechtliche Stellung der deutschen Industrie- und Handelskammern in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, Köln 1949.

⁵⁾ Vgl. Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. 12. 1956, BGBl. I, S. 920.

⁶⁾ G. Frentzel/E. Jäkel, Die deutschen Industrie- und Handelskammern und der Deutsche Industrie- und Handelstag, Frankfurt a. M. und Bonn 1967, S. 11.

werbetreibende, die zur Organisation des Handwerks gehören.

Höchstes Organ einer Kammer ist die *Vollversammlung*, die von den Kammerzugehörigen gewählt wird und ein Spiegelbild der regionalen und sektoralen Struktur des Kammerbezirks sein soll. Aus dem Kreis der Vollversammlung werden der Präsident der Kammer und die weiteren Mitglieder des sogenannten Präsidiums als Repräsentanten der Kammer nach außen gewählt. Sowohl Vollversammlung als auch Präsidiumsmitglieder einer Kammer sind ehrenamtlich tätig.

An der Spitze der hauptberuflich in einer Kammerverwaltung Tätigen steht ein *Hauptgeschäftsführer*, der von der Vollversammlung bestellt wird. Die *stellvertretenden Hauptgeschäftsführer* und die übrigen Mitglieder der Geschäftsführung werden vom Präsidium bzw. von den Präsidenten im Einvernehmen mit dem Hauptgeschäftsführer eingestellt. In großen Kammern gibt es zusätzlich zu den Geschäftsführern noch eine Anzahl von Referenten. Die Spitzenorganisation der Industrie- und Handelskammern, der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT), ist nach den gleichen Prinzipien aufgebaut.

Die Kammern finanzieren ihre Arbeit ausschließlich durch Beiträge und Gebühren, die von den Zugehörigen aufgebracht werden. Nur ganz wenige Kammern veröffentlichen dazu Zahlen. Grob geschätzt dürften allen Kammern zusammengenommen 1978 rund 1,3 Mrd. DM zur Verfügung gestanden haben⁷⁾.

2. Die gesetzlichen Aufgaben der Industrie- und Handelskammern und ihre Stellung im politischen System

Als allgemeinste Aufgabe schreibt das Gesetz den Kammern vor, das Gesamtinteresse der Gewerblichen Wirtschaft zu wahren. Vertreter der Industrie- und Handelskammern berufen sich häufig auf diese allgemeine Formulierung des Gesetzestextes und nehmen sie zum Aufhänger der These, daß zwischen den Industrie- und Handelskammern und sonstigen Organisationen, die man im allgemeinen den Verbänden zuordnet, ein wesensmäßiger Unterschied bestehe. Als Begründung führen sie folgende Argumente ins Feld⁸⁾:

⁷⁾ Der Betrag wurde geschätzt, indem von 1,55 Millionen beitragspflichtigen Gewerbetreibenden und von einem durchschnittlichen Kammer-Jahresbeitrag in Höhe von 1 250 DM ausgegangen wurde.

⁸⁾ Vgl. G. Frenzler, E. Jäkel, W. Junge, Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und

— *Verbände* vertreten *partikulare Interessen*, die *Industrie- und Handelskammern* seien hingegen gesetzlich verpflichtet, das „*Gesamtinteresse der Gewerblichen Wirtschaft*“ zu wahren. Als unabdingbare Voraussetzung dafür, diesen gesetzlichen Auftrag (Vertretung des Gesamtinteresses der Gewerblichen Wirtschaft) erfüllen zu können, sei die Zugehörigkeit der Gewerbetreibenden zu den Kammern kraft Gesetzes zu betrachten. Die Zwangszugehörigkeit der Gewerbetreibenden mache die Kammerorganisation unabhängig von den Wünschen einzelner Mitglieder. Denn kein Gewerbetreibender, der sich durch die Kammer nicht genügend vertreten fühlt, könne auf sie Druck ausüben, indem er mit Austritt oder Entzug der finanziellen Unterstützung droht. Im Gegensatz dazu müßten die privaten Wirtschaftsverbände bei ihrer Politik sehr stark auf die Sonderwünsche jedes einzelnen Mitgliedes Rücksicht nehmen, wenn sie nicht riskieren wollen, wegen Austritts zahlreicher Anhänger erheblich an Bedeutung einzubüßen.

— *Verbände* seien *privatrechtlich* organisiert und befänden autonom über ihre Aufgaben, die *Kammern* hätten demgegenüber den Status einer *Körperschaft öffentlichen Rechts*⁹⁾ mit klar umrissenem gesetzlichen Aufgabebereich. Mit der Verleihung dieses öffentlich rechtlichen Status werde — so die Kammern — vom Gesetzgeber anerkannt, daß ihre Tätigkeit im öffentlichen Interesse liege¹⁰⁾.

Die Qualifizierung der Kammertätigkeit als dem öffentlichen Interesse dienend sei aus der Eigenart der Kammerarbeit und dem Verhältnis der Kammern zum Staat abzuleiten. Mit einer Vielzahl von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften greife der Staat in das Wirtschaftsleben ein. Der Erlass derartiger Gesetze und Verwaltungsvorschriften verlange von den staatlichen Behörden eine erhebliche Kenntnis der tatsächlichen wirtschaftlichen Praxis. Beschäftigte in Ministerialbürokratie

Handelskammern (Kommentar), Köln 1972³, S. 21 ff.; G. Wülker, Der Wandel der Aufgaben der Industrie- und Handelskammern in der Bundesrepublik, Hagen 1972, S. 112 ff.

⁹⁾ Unter einer Körperschaft öffentlichen Rechts versteht man nach einer Definition von Forsthooff einen „mitgliedschaftlich organisierten rechtsfähigen Verband öffentlichen Rechts, welcher staatliche Aufgaben mit einheitlichen Mitteln unter staatlicher Aufsicht wahrnimmt“. Vgl. E. Forsthooff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band. Allgemeiner Teil, München und Berlin 1961⁹, S. 431.

¹⁰⁾ Vgl. G. Wülker, Der Wandel der Aufgaben... a.a.O., S. 115; A. Hüfner, Die Stellung der Industrie- und Handelskammern in Staat und Gesellschaft, Schriftenreihe der IHK Darmstadt, Heft 3, Darmstadt 1963, S. 17.

und Gemeindeverwaltungen verfügten aber oft über keine eigene praktische Erfahrung im Wirtschaftsleben und benötigten daher bei der Vorbereitung und Durchführung ihrer Maßnahmen den Rat derjenigen, die nicht am „grünen Tisch“ sitzen, sondern in der Wirtschaftspraxis stehen.

Die Industrie- und Handelskammern seien Sammelstelle für diese praktische Wirtschaftserfahrung. In den ehrenamtlichen Gremien berieten Gewerbetreibende zusammen mit den zuständigen Kammermitarbeitern die anstehenden Probleme und brächten so in die Meinungsbildung der Kammer Argumente aus der Sicht der Praktiker ein. Wenn die Kammermitarbeiter Mitgliedsfirmen Auskünfte verschiedenster Art erteilten, stießen sie immer wieder auf vorhandene Gesetzeslücken, auf Unklarheiten bei der Rechtsauslegung oder sonstige Unzulänglichkeiten, die eine erwerbswirtschaftliche Tätigkeit im Kammerbezirk erschwerten. Auf diese Weise entstünde bei den Kammern ein Erfahrungsschatz, den zu nutzen für die staatlichen Behörden unentbehrlich sei. Bei der Durchführung aller die Wirtschaft betreffenden Maßnahmen würden sie von den Kammern sachverständig beraten und unterstützt. Infolgedessen verstünden sich die Kammern selbst nicht als Interessenverband, der dem Staat gegenübersteht und an ihn mit Forderungen herantritt. Vielmehr begriffen sie sich als sachkundiger und objektiver Berater, der zum Staat in einem Kooperationsverhältnis steht¹¹⁾.

Weiterhin schreibt das Gesetz den Industrie- und Handelskammern folgende Aufgaben zu:

- Förderung der Gewerblichen Wirtschaft.
- Wahrung von Sitte und Anstand des ehrbaren Kaufmanns.
- Begründung von Anlagen und Einrichtungen zur Förderung der Gewerblichen Wirtschaft.
- Durchführung der kaufmännischen und gewerblichen Berufsausbildung.
- Ausstellung von Ursprungszeugnissen und andere dem Wirtschaftsverkehr dienender Bescheinigungen.

¹¹⁾ Vgl. A. Hüfner, Die Stellung der Industrie- und Handelskammern . . . , a. a. O., S. 20; G. Frenzel, E. Jäkel, Die deutschen Industrie- und Handelskammern und der Deutsche Industrie- und Handelstag, Frankfurt/Main und Bonn 1967, S. 25; G. Wülker, Der Wandel der Aufgaben . . . , a. a. O., S. 115.

— Weitere durch Gesetz und Rechtsverordnung übertragene Aufgaben.

Die meisten dieser Kammertätigkeiten können als *Dienstleistung* entweder für den Staat (z. B. Gutachten über UK-Stellung¹²⁾) oder für kammerzugehörige Unternehmen (z. B. Ausstellung von Carnets¹³⁾) bezeichnet werden. Die Durchführung der Berufsausbildung ist demgegenüber eine typische *Selbstverwaltungsaufgabe* der Kammern. Bei der Unterstützung der Behörden durch Vorschläge, Gutachten und Berichte erhalten die Kammern ebenso wie bei der Wahrung des Gesamtinteresses der Gewerblichen Wirtschaft gleichzeitig die Möglichkeit, politische Entscheidungen zu beeinflussen. Als „politisch“ sollen hier alle Entscheidungen gelten, die von staatlichen Organen — also Exekutive einschließlich Ministerialbürokratie und Legislative — auf den Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden getroffen werden.

Mit der hier vorgenommenen analytischen Einengung des Begriffes „politisch“ auf die Entscheidungssphäre staatlicher Organe bleiben allerdings — das sei nachdrücklich betont — nicht unwesentliche Bereiche politisch-gesellschaftlicher Macht der Industrie- und Handelskammern ausgeklammert: die Standortentscheidungen privater Unternehmen und die Entscheidungen auf dem Gebiet der sogenannten Selbstverwaltungsaufgaben der Industrie- und Handelskammern.

Auf die Standortentscheidungen privater Unternehmen wirken die Kammern insofern ein, als sie durch Auskünfte über die wirtschaftlichen Gegebenheiten einer Region (Erschließungskosten, Steuerbelastung, Lohnniveau, Verkehrsverbindungen) ein Unternehmen in seinem Entschluß, sich am Ort anzusiedeln, bestärken oder ihm von seinem Vorhaben abraten können. Da eine Unternehmensansiedlung die Belange der Bevölkerung einer Gemeinde in vielfacher Hinsicht berührt, ist eine Standortentscheidung eines Unternehmens,

¹²⁾ Wenn ein Wehrpflichtiger unabhkömmlich ist, weil er dringend an seinem zivilen Arbeitsplatz benötigt wird oder weil ein Gewerbetreibender seinen Betrieb nicht ohne zumutbaren Schaden für längere Zeit verlassen kann, kann die Wehrersatzbehörde bzw. der Musterungsausschuß den Betroffenen vom Wehrdienstbeginn zurückstellen. Die Kammern müssen sich in solchen Fällen gutachtlich dazu äußern, ob das öffentliche Interesse überwiegend eine Ableistung des Wehrdienstes oder das Belassen im Betrieb verlangt.

¹³⁾ Carnets sind schriftliche, von Kammern ausgestellte Bescheinigungen, daß ein Unternehmen bestimmte Waren nur vorübergehend in ein Land einführt, um sie etwa auf einer Messe zu zeigen.

obwohl sie von Privatpersonen in eigener Verantwortung getroffen wird, von öffentlichem Interesse und — so gesehen — „politisch“.

Bei der Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben berühren die Industrie- und Handelskammern ebenfalls die Interessen breiter Bevölkerungskreise. Insbesondere mit der Pflicht, die Berufsausbildung zu überwachen und die beruflichen Abschlußprüfungen abzunehmen, erhalten sie, zusammen mit den Handwerkskammern, ein Monopol auf diesem Gebiet, das ihnen ein hohes Maß an gesellschaftlicher Verantwortung überträgt, gleichzeitig aber auch entsprechendes politisches Gewicht verleiht. Ihre Selbstverwaltungstätigkeit auf diesem Sektor kann deshalb auch als „politisch“ bezeichnet werden. Nachfolgend sollen jedoch nur die Einflußnahmen der Industrie- und Handelskammern auf Entscheidungen staatlicher Organe untersucht werden.

3. Bereiche der politischen Einflußnahme der Industrie- und Handelskammern

Ebenso wie anderen Verbänden bieten sich auch den Kammern eine Reihe von Möglichkeiten, ihre Auffassungen und Wünsche den staatlichen Entscheidungsträgern vorzutragen, bevor diese einen endgültigen Beschluß fassen. Zum Teil sind diese Einflußmöglichkeiten formeller Art, d. h. sie beruhen auf Gesetzen, Rechtsverordnungen oder Erlassen, in denen eine Einschaltung der Kammern vorgeschrieben ist, zum Teil sind sie informeller Art und ergeben sich, ohne kodifiziert zu sein, aus langjährigen Gepflogenheiten. Darüber hinaus eröffnen sich den Kammern Einflußmöglichkeiten auf der Basis personeller und organisatorischer Verflechtungen mit anderen Institutionen. Im folgenden sollen die Einflußbereiche der Kammern und die Form, wie sie ihre Einflußchancen nutzen, näher beschrieben werden.

a) Bauleitplanung

In § 2 Abs. 5 des Bundesbaugesetzes vom 23. Juni 1960¹⁴⁾ heißt es: „Bei der Aufstellung von Bauleitplänen sollen die Behörden und die Stellen beteiligt werden, die Träger öffentlicher Belange sind.“

Wer zu den Trägern öffentlicher Belange im Sinne des BBauG gehört, ist in entsprechenden Erlassen der Bundesländer festgelegt¹⁵⁾.

¹⁴⁾ BGBl. I, S. 341.

¹⁵⁾ Vgl. Anlage zur Dienstanzweisung des Senators für das Bauwesen der Freien Hansestadt Bremen

Überall sind die Industrie- und Handelskammern als Träger öffentlicher Belange aufgeführt und müssen deshalb bei der Aufstellung von Bauleitplänen beteiligt werden.

Angesichts der Vielzahl der Bauleitpläne, die Jahr für Jahr in einem Kammerbezirk aufgestellt werden — es sind oft mehrere Hundert —, können sich die Kammern nicht mit jedem einzelnen intensiv befassen. In der Mehrzahl der Fälle steht in der schriftlichen Äußerung der Kammern daher lapidar der Satz: „Belange der Wirtschaft werden nicht berührt, die Kammer erhebt daher keine Einwände.“ Häufig geben die Kammern ihre Einverständniserklärung auch nur mündlich ab. Stellungnahmen der Kammern zu Bauleitplänen können deshalb zu den Routineangelegenheiten gerechnet werden, denen in der Regel von den Kammern keine allzu große Bedeutung beigemessen wird.

b) Wirtschaftsförderung

In einigen Bundesländern sind die Kammern bei der Vergabe der Wirtschaftsförderungsmittel eingeschaltet. Ihre Rolle bei Anträgen von Unternehmen auf Wirtschaftsförderung reicht von der fakultativen gutachtlichen Stellungnahme (Hessen) bis zur Aufgabe, Anträge entgegenzunehmen, gutachtlich zu beurteilen und weiterzuleiten (Rheinland-Pfalz). Sofern die Kammern gutachterlich tätig werden, ist ihr Spielraum allerdings sehr begrenzt. Die Kammern haben in diesem Fall nur zu prüfen, ob ein antragstellendes Unternehmen die gesetzlich vorgeschriebenen Voraussetzungen für eine Förderung erfüllt, und auf der Basis dieser Prüfung den Antrag zu befürworten oder zu empfehlen, ihn abzulehnen.

Wo die Kammern in das Verfahren intensiv eingeschaltet sind, sei es, weil der Antragsweg

vom 19. 1. 1962 — II E; Fachliche Weisung LP 1/73 der Baubehörde der Freien und Hansestadt Hamburg vom 15. 5. 1973; Runderlaß des Niedersächsischen Sozialministers vom 11. 11. 1969 (Nieders. MBl. 1970, S. 40); Erlaß des Innenministeriums Baden-Württemberg über die Neufassung der Anlage zu Nr. 8 des Bauleitplanerlasses vom 1. 8. 1974 Nr. V 2120/220; Runderlaß des Innenministers des Landes Schleswig-Holstein zur Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange gemäß § 2 Abs. 5 des Bundesbaugesetzes — IV 81 e — 803/00. 1.1.10 —, in: Amtsblatt Schleswig-Holstein 1972, S. 336 ff.; RdErl. d. M/Fin u. Wiedera. (Rheinland-Pfalz) vom 16. Januar 1963 — Az.: VBR 4096-59/63; Verzeichnis der Träger öffentlicher Belange, Anlage zum Erlaß des Hessischen Ministers des Innern vom 21. 6. 1974 — V A 6 — 61 a — 02/07 — 9/74 —, abgedr. in: Staatsanzeiger für das Land Hessen vom 15. 7. 1974, Nr. 28, S. 1226; RdErl. d. Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten vom 29. 3. 1963 (MBl. S. 429).

institutionell so geregelt ist, sei es, weil die Unternehmen von sich aus die Kammern in Anspruch nehmen, erfolgt auf diese Weise eine Art Vorfilterung der Anträge. Die Kammern raten Unternehmen, die nicht die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Förderung mitbringen, von einer Antragstellung ab, weil sie von vornherein aussichtslos erscheint. In anderen Fällen ermuntern die Kammern Unternehmen, die für eine Förderung in Frage kommen, den Antrag zu stellen, und fertigen auch ein dementsprechend wohlwollendes Gutachten.

Eine direkte Entscheidungsbefugnis über die Bewilligung der Anträge besitzen die Kammern indessen nicht. Das obliegt den jeweils dazu berufenen Gremien, in denen die Kammern in manchen Bundesländern mit beratender Stimme zusammen mit anderen Institutionen vertreten sind.

c) Regional- und Landesplanung

Eine institutionalisierte Einflußmöglichkeit besteht für die Industrie- und Handelskammern in fast allen Bundesländern bei der Regional- und Landesplanung. In den verschiedenen Landesplanungsgesetzen sind bei der jeweiligen obersten Landesplanungsbehörden Beiräte als Beratungsorgane vorgesehen, in die die Industrie- und Handelskammern Vertreter, meist einen, entsenden¹⁶⁾. Unterhalb der Landesebene bestehen in vielen Bundesländern regionale Planungsgemeinschaften bzw. sind zur Zeit erst im Entstehen begriffen. Wo solche Planungsgemeinschaften bereits ihre Arbeit aufgenommen und Entwürfe von regionalen Entwicklungsplänen aufgestellt oder schon verabschiedet haben, sind in der Regel regionale Planungsbeiräte gebildet worden. Ihre Zusammensetzung entspricht im wesentlichen der bei den Landesplanungsbeiräten.

¹⁶⁾ Vgl. Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg i. d. F. vom 25. 6. 1972 (Ges. Bl. S. 460); Verordnung über die Zusammensetzung des Landesplanungsbeirates und der Bezirksplanungsbeiräte in Bayern vom 6. 6. 1970 (GVBl. S. 281); Erste Verordnung zur Durchführung des Hessischen Landesplanungsgesetzes (Landesplanungsbeirat und regionale Planungsbeiräte) vom 22. 5. 1963 (GVBl. S. 72); Landesgesetz für Raumordnung und Landesplanung (Landesplanungsgesetz — LPiG) Rheinland-Pfalz vom 14. 6. 1966 (GVBl. S. 177) i. d. F. vom 20. 5. 1974 (GVBl. S. 213); Gesetz Nr. 798 Saarländisches Landesplanungsgesetz (SLPG) vom 27. 5. 1964 (Abl. S. 525, 621); Gesetz über die Landesplanung (Landesplanungsgesetz) in Schleswig-Holstein vom 13. 4. 1971 (GVBl. S. 152) i. d. F. vom 13. 5. 1974 (GVBl. S. 128).

In der Regional- und Landesplanung werden wichtige Vorentscheidungen über die Ausstattung einzelner Regionen mit Infrastruktur und damit über günstige Rahmenbedingungen des Wirtschaftens gefällt. Somit sind die Kammern hier besonders in ihrem gesetzlichen Aufgabenbereich angesprochen, das „Gesamtinteresse der Gewerblichen Wirtschaft“ zu wahren.

d) Kommunale Steuerpolitik

Ein weiterer Bereich, bei dem sich den Industrie- und Handelskammern die Möglichkeit zur Einflußnahme auf politische Entscheidungen bietet, ist die Kommunale Steuerpolitik. In einem Runderlaß des Innenministers von Nordrhein-Westfalen vom 1. September 1959 wird den Gemeinden dieses Bundeslandes empfohlen, „vor der Festlegung der Realsteuerhebesätze durch den Rat der Gemeinde mit den zuständigen Berufsvertretungen (Industrie- und Handelskammer, Landwirtschaftskammer, Handwerkskammer) Fühlung zu nehmen“¹⁷⁾. Dieselbe Empfehlung galt für den Fall, daß die Gemeinde die Einführung einer Lohnsummensteuer plante.

Obwohl eine vergleichbare Regelung in anderen Bundesländern nicht existiert, ist es gängige Praxis, daß die Kammern bei einer beabsichtigten Realsteuersatzerhöhung Stellung nehmen. Da derartige Vorhaben immer vorab an die Öffentlichkeit dringen, fällt es den Kammern nicht schwer, sich rechtzeitig in die Diskussion einzuschalten und ihre Meinung zu äußern. Eine Einflußnahme auf die Entscheidung der Gemeinde ist in solchen Fällen für die Kammern um so mehr angezeigt, als es für sie darum geht zu versuchen, steuerliche Mehrbelastungen von der Gewerblichen Wirtschaft fernzuhalten.

e) Fachplanungen der Wirtschaftsministerien

Fast alle Gemeinsamen Geschäftsordnungen (GGO) der Landesministerien sehen eine Beteiligung von außerhalb der Landesregierungen stehenden Stellen bei der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen vor. So heißt es etwa im § 87 der GGO des Landes Hessen:

„(1) Außerhalb der Landesregierung stehende, amtlich nicht beteiligte Stellen dürfen bei der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen nur ge-

¹⁷⁾ Genehmigung der Realsteuerhebesätze der Gemeinden und Zustimmung zur Erhebung der Lohnsummensteuer, RdErl. d. Innenministers vom 1. 9. 1959 — III B 4/10 Tgb. Nr. 1620/59, SMBl. NW. 611162.

hört werden, soweit dies durch Rechtsvorschrift oder im öffentlichen Interesse geboten ist. Über Art und Umfang der Anhörung entscheidet der zuständige Minister. Soweit ein Gesetzentwurf für die Landesregierung von besonderer politischer Bedeutung ist, führt der federführende Minister eine Entscheidung des Ministerpräsidenten herbei.

(2) Den anzuhörenden Stellen soll der Wortlaut eines Entwurfs in der Regel nur insoweit zur Kenntnis gebracht werden, als dies für ihre sachgerechte Stellungnahme erforderlich ist. Die anzuhörenden Stellen sind zur vertraulichen Behandlung des bekanntgegebenen Materials zu verpflichten. Die Anhörung ist so durchzuführen, daß die Entscheidungsfreiheit der Landesregierung nicht beeinträchtigt wird.

(3) Ob und inwieweit ein Gesetzentwurf anderen, nicht anzuhörenden Stellen oder Personen ganz oder teilweise zugänglich gemacht werden soll, bevor die Landesregierung den Entwurf verabschiedet hat, entscheidet der zuständige Minister, bei besonderer politischer Bedeutung der Ministerpräsident.¹⁸⁾

Gleichlautende oder dem Sinne nach ähnliche Regelungen gibt es auch in den übrigen Bundesländern. Was die Industrie- und Handelskammern anbetrifft, so ist es in allen Ländern und Ministerien Verwaltungsübung, sie bei Fachplanungen, insbesondere des Wirtschaftsministeriums, vorher anzuhören. Im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen gibt es sogar einen Hauserlaß vom 29. August 1967, der die Abteilungen des Ministeriums ausdrücklich anhält, bei einer ganzen Reihe von Sachgebieten mit den Industrie- und Handelskammern zusammenzuarbeiten¹⁸⁾.

Die Art der Zusammenarbeit zwischen Industrie- und Handelskammern und Ministerien richtet sich in der Praxis nach dem anstehenden Einzelfall. Bei umfangreicheren Vorhaben werden die Kammern meist um eine schriftliche Stellungnahme gebeten, wobei sich die Ministerien in der Regel an die Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern des betreffenden Landes wenden. Diese bemüht sich dann zusammen mit allen Industrie- und Handelskammern des Landes darum, zu einer einheitlichen Auffassung zu kommen. Nach kammerinterner Diskussion wird

die Stellungnahme der IHK'n dann schließlich von der Arbeitsgemeinschaft bzw. der für das betreffende Sachgebiet federführenden Kammer dem Ministerium übermittelt.

Gelegentlich treffen die zuständigen Fachreferenten des Ministeriums und der IHK'n auf Einladung von einer der beiden Seiten auch zu einer Sachdiskussion über das geplante Vorhaben zusammen. Ist eine Angelegenheit sehr eilig, setzen sich die Ministerien dagegen kurzerhand telefonisch mit den Kammern in Verbindung.

Ohne aktuellen konkreten Anlaß finden in fast allen Länderwirtschaftsministerien in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen, meist vierteljährlich, sogenannte Kontaktgespräche statt. An diesen Gesprächen nehmen in der Regel von den Ministerien die Staatssekretäre und Abteilungsleiter, von den Kammern die Hauptgeschäftsführer und ggf. einige Abteilungsleiter teil. Diese Treffen dienen weniger der gezielten Einflußnahme der Kammern auf geplante Entscheidungen, sondern mehr der gegenseitigen Information. Einerseits haben die Kammern das Bedürfnis, sich über beabsichtigte Vorhaben des Ministeriums zu unterrichten. Andererseits möchte das Ministerium die Stimmung der „Wirtschaft“ kennenlernen. Die Industrie- und Handelskammern erhalten bei derartigen Kontaktgesprächen oft einen Informationsvorsprung im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Gruppen, weil ähnliche, fast regelmäßige informelle Treffen mit den übrigen Verbänden von den Wirtschaftsministerien in der Regel nicht gepflegt werden.

Der Informations- und Meinungsaustausch findet nicht nur auf der höchsten Ebene der Administration, sondern auch auf Referentenebene statt. Erleichtert wird dieser Prozeß dadurch, daß viele Referenten und Geschäftsführer der Industrie- und Handelskammern ihre berufliche Laufbahn in einer Behörde oder in einem Ministerium begonnen haben. Umgekehrt kommt es auch vor, daß Kammerreferenten und -geschäftsführer in ein Ministerium oder eine Behörde überwechseln. Von daher besteht häufig ein guter Kontakt speziell zwischen den Referenten der gleichen oder verwandter Fachgebiete. Von diesem gegenseitigen Erfahrungsaustausch dürften beide Seiten profitieren. Je nach Einzelfall kann es sich dann um eine Beeinflussung des Ministeriums durch die Kammer oder umgekehrt um eine Beeinflussung der Kammer durch das Ministerium handeln.

¹⁸⁾ Mitteilung des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen an den Verfasser vom 19. 2. 1975.

4. Ergebnisse politischer Einflußversuche der Industrie- und Handelskammern

Viele Analysen der Verbändemacht haben eine Schwäche: Sie differenzieren nicht zwischen den *Einflußmöglichkeiten*, die einem Verband offenstehen, seinen tatsächlichen *Einflußnahmen* und dem eigentlichen *Einfluß*, d. h. dem Ergebnis seiner Einflußnahmen. Vielmehr setzen sie die *Einflußmöglichkeiten*, wie sie beispielsweise in der Finanzkraft oder der Zahl der hauptamtlichen Mitarbeiter, die der Verband beschäftigt, zum Ausdruck kommen, mit seinem realen politischen Einfluß gleich¹⁹⁾.

Hier soll nun auf den tatsächlichen politischen Einfluß der Industrie- und Handelskammern eingegangen werden. Unter Einfluß soll hierbei die durch die Aktivitäten der Industrie- und Handelskammern erreichte Mitgestaltung bzw. Änderung staatlicher Entscheidungen gemäß den Zielvorstellungen und Bewertungen der Kammern verstanden werden. Eine solche Prüfung des Einflusses kann nicht allumfassend sein, sondern muß die politische Einflußnahme der Kammern und deren Wirkung an ausgewählten typischen Einzelfällen demonstrieren. Dabei sind zentrale politische Entscheidungsprozesse (Key-decisions) daraufhin zu überprüfen, wer dabei seine Vorstellungen am weitesten durchsetzen konnte.

Die Auswahl derjenigen Entscheidungsprozesse, die als zentral angesehen werden und deren Ergebnis analysiert werden soll, ist jedoch methodisch äußerst problematisch, weil je nach politischen Wertvorstellungen unterschiedliche Entscheidungen als „Key-decisions“ betrachtet werden²⁰⁾. Sie bedarf daher einer Begründung. Für die hier vorgenommene Auswahl waren folgende Kriterien maßgebend:

— Aus den Bereichen, die einer politischen Einflußnahme der Kammern unterliegen (Bau-

leitplanung, Wirtschaftsförderung, Regional- und Landesplanung, Kommunale Steuerpolitik, Fachplanungen der Wirtschaftsministerien) sind zum Zwecke des empirischen Nachweises von politischem Einfluß nur solche Bereiche auszuwählen, bei denen es zu *Kontroversen zwischen Entscheidungsträgern und Kammern* kommt. Denn wenn von vornherein Einvernehmen zwischen Kammern und Entscheidungsträgern herrscht, erübrigen sich für die Kammern jegliche Bemühungen, ihre Vorstellungen durchzusetzen, und es gibt folglich auch keine Einflußversuche, die zu untersuchen wären.

— Da die Kammern vorwiegend Vertreter regionaler Wirtschaftsinteressen sind, muß die Analyse *alle Ebenen des politisch administrativen Systems*, also Entscheidungen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene einbeziehen, um über die Rolle der Industrie- und Handelskammern im politischen Willensbildungsprozeß ein Bild zu gewinnen.

Diese beiden Kriterien — Konflikträchtigkeit der Entscheidung und Berücksichtigung aller Entscheidungsebenen — engen die Bereiche, bei denen eine politische Einflußnahme der Kammern empirisch nachvollzogen werden kann, schon beträchtlich ein. Die Komplexe „Bauleitplanung“ und „Wirtschaftsförderung“ scheiden dann nämlich für die Analyse aus, weil die Kammern hier Routinearbeiten verrichten und Differenzen mit den verantwortlichen Instanzen in der Regel nicht auftreten. Dasselbe gilt für die Fachplanungen der Wirtschaftsministerien, wo ebenfalls meist Einvernehmen zwischen Kammern und Ministerialbürokratie vorhanden ist.

Es bleiben somit die Entscheidungsbereiche „Kommunale Steuerpolitik“ und „Regional- und Landesplanung“ übrig, die einer empirischen Analyse des Ergebnisses der IHK-Einflußversuche zugänglich sind. Um auch für die Bundesebene entsprechende Aussagen über die politische Bedeutung der Industrie- und Handelskammern machen zu können, soll im folgenden auch auf die Erfolge und Mißerfolge des DIHT eingegangen werden, das Berufsbildungsgesetz von 1969 und das Bundesimmis-sionsschutzgesetz von 1974 in seinem Sinne zu beeinflussen. Diese beiden Gesetze sind deshalb als Key-decisions anzusehen, weil das eine ein zentrales Tätigkeitsfeld der Industrie- und Handelskammern berührt (Berufsbildung), das andere als Umweltschutzgesetz der Wirtschaft Auflagen erteilt und staatliche Eingriffe ermöglicht, weshalb in beiden Fällen

¹⁹⁾ Vgl. H. Adam, Theorie gesellschaftlicher Machtverteilung, Köln 1977, S. 17ff.

²⁰⁾ V. v. Bethusy-Huc schrieb beispielsweise im Vorwort ihres Werkes „Demokratie und Interessenpolitik“ lapidar: „Was die Auswahl der untersuchten Gesetzesvorlagen anbelangt, so wurde Wert darauf gelegt, solche Entwürfe heranzuziehen, die sich mit zentralen Fragen der deutschen Wirtschaftspolitik befassen; auf gewisse Belange des Deutschen Bundestages mußte hier jedoch Rücksicht genommen werden. Vgl. V. von Bethusy-Huc, Demokratie und Interessenpolitik, Wiesbaden 1962, S. XI. — Zur methodischen Problematik von case-studies vgl. H. Adam, Der Einfluß der Industrie- und Handelskammern auf politische Entscheidungsprozesse, Frankfurt/New York 1979, S. 49ff.“

Widerstände von seiten des DIHT zu vermuten sind.

Wenn in einer Gemeinde eine *Erhöhung der Realsteuerhebesätze* (oder früher auch die *Einführung der Lohnsummensteuer*) ansteht, versuchen die Industrie- und Handelskammern in aller Regel, dies zu verhindern. Dabei argumentieren sie wie folgt:²¹⁾

1. Die Hebesätze seien in anderen Städten und Gemeinden nicht so hoch. Stand die Einführung der Lohnsummensteuer zur Diskussion, wurde darauf hingewiesen, daß nur wenige Städte und Gemeinden sie eingeführt hätten und in Bayern diese Steuer ganz verboten sei.

2. Hohe Realsteuerlasten schreckten Unternehmen von einer Ansiedlung in der betreffenden Stadt oder Gemeinde ab, für bereits ansässige Unternehmen werde es vorteilhaft, abzuwandern.

3. Die Steuereinnahmen für das kommende Haushaltsjahr seien zu niedrig geschätzt. Bei realistischeren Annahmen werde das drohende Haushaltsdefizit viel geringer ausfallen und eine Erhöhung der Realsteuern entbehrlich sein.

4. Die Ausgaben der Stadt oder Gemeinde seien zu hoch und könnten in dem einen oder anderen Bereich etwas gekürzt werden. Einsparungsvorschläge werden dann meist je nach örtlichen Verhältnissen für den Personalbereich oder für den sozialen Bereich unterbreitet. Die einseitige Belastung der Wirtschaft zur Finanzierung zu hoher kommunaler Ausgaben wird abgelehnt.

Das Ergebnis der Einflußversuche auf die *Kommunale Steuerpolitik* ist für die Kammern fast immer negativ. Die Finanznöte einer Gemeinde sind in derartigen Fällen immer so groß und die Einsparungsmöglichkeiten im Haushalt so gering, daß eine Steuererhöhung unumgänglich ist und die Kammern sich mit ihren Vorbehalten nicht durchsetzen können.

Etwas weiter reicht der Einfluß der Industrie- und Handelskammern bei der *Regional- und Landesplanung*²²⁾. Bevor der Entwurf eines

²¹⁾ Die Unterlagen zu den Einflußversuchen der IHKn auf die kommunale Steuerpolitik wurden dem Verfasser immer nur unter dem Vorbehalt einer vertraulichen Behandlung zur Einsicht überlassen. Es können daher keine Quellen genannt werden, doch sind alle Aussagen und Materialien im Archiv des Verfassers belegbar.

²²⁾ Vgl. H. Adam, *Der Einfluß der Industrie- und Handelskammern ...*, a.a.O., S. 129ff., und die dort zitierten Quellen.

Landesentwicklungs- oder Landesraumordnungsplanes fertiggestellt ist, werden die Kammern nicht eingeschaltet und erfahren nichts über den Inhalt des Planes. Erst wenn der erste Entwurf ausgereift ist und zur Diskussion gestellt wird, können sich die Kammern als *eine* Organisation unter einer Reihe anderer dazu äußern.

Überall reichen die Kammern dann den zuständigen Planungsinstanzen mehr oder weniger umfangreiche schriftliche Stellungnahmen ein, in denen sie sich besonders für einen Ausbau der Infrastruktur, vornehmlich der Verkehrswege und Einrichtungen, aussprechen. Wenn die Formulierungen in den Entwürfen — was meistens der Fall ist — leerformelhaft und unverbindlich bleiben und auch keine Prioritäten setzen, sind die Stellungnahmen der Kammern in der gleichen Tonart gehalten. Änderungswünsche beziehen sich dann oft nur auf redaktionelle Textkorrekturen. Allenfalls wird vorgeschlagen, in mehr Gebieten die Infrastruktur zu verbessern, als im Planentwurf vorgesehen ist.

Sobald indessen Prioritäten gesetzt werden, wie etwa im Straßenbau, treten Konflikte auf. Je nach regionalen Interessen setzen sich die Kammern dann für den vorrangigen Bau des Verkehrsweges in *jeweils ihrem* Gebiet ein. Die Planungsträger erhalten in solchen Fällen gegensätzliche Stellungnahmen, wobei die Kammern manchmal gar nicht versuchen, eine einheitliche Linie zu verfolgen, wie das Beispiel Schleswig-Holstein zeigt. Dadurch neutralisieren sich die Anstrengungen der Kammern oft gegenseitig.

Eine vollständige Berücksichtigung der Kammerwünsche findet nicht statt. Die endgültige Fassung eines Landesentwicklungs- oder Raumordnungsplanes sieht immer anders aus, als die Kammern es sich vorgestellt hatten. Andererseits zeigen geänderte, gestrichene oder zusätzlich aufgenommene Formulierungen in den Plänen, daß eine Reihe von Anregungen der Kammern von den Planungsinstanzen aufgegriffen wurde. Der politische Einfluß der Industrie- und Handelskammern dürfte somit auf Länderebene bei der Regional- und Landesplanung größer sein als auf kommunaler Ebene bei der Festlegung der Realsteuerhebesätze. Von einem dominierenden politischen Einfluß der Kammern auf Länderebene kann indessen, nachdem ihre Wünsche nur zum Teil berücksichtigt werden, nicht die Rede sein.

Im Prinzip gilt diese Aussage auch für den Deutschen Industrie- und Handelstag auf *Bun-*

desebene. Eine Rekonstruktion der Entscheidungsprozesse beim Berufsbildungsgesetz von 1969 und beim Bundesimmissionsschutzgesetz von 1974 belegt, daß der DIHT in beiden Fällen von den Ministerien eingeschaltet und um eine Stellungnahme ersucht wurde, sobald der erste Referentenentwurf diskussionsreif war.

Mit umfangreichen Schriftsätzen bemühte sich der DIHT dann auch, die Entscheidung in seinem Sinne zu beeinflussen.

Beim *Berufsbildungsgesetz* ging es den Kammern und ihrer Spitzenorganisation vorrangig darum, ihren historisch gewachsenen Autonomiebereich in der Berufsausbildung zu bewahren und zu verteidigen. Nicht anders sind ihre Bestrebungen zu verstehen, die Kompetenzen aller anderen Instanzen wie des Bundeswirtschaftsministeriums als Verordnungsgeber und der Bundes- und Landesausschüsse für Berufsbildung zurückzudrängen. Dabei versuchten die Kammern auch, die Einführung demokratischer Verfahrensweisen wie etwa die Wahl des Prüfungsausschubvorsitzenden und dessen Stellvertreter durch den Prüfungsausschuß zu verhindern und forderten statt dessen die Bestellung durch die Kammer.

Ein besonderer Dorn im Auge schienen dem DIHT die den Gewerkschaften, aber auch anderen Gruppen nach dem Gesetzentwurf zu wachsenden Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte in der Berufsausbildung zu sein. Er versuchte daher, sowohl die Kompetenzen der Gremien, in denen Arbeitnehmer oder Gewerkschaftsvertreter Sitz und Stimme hatten (Bundes-, Landesausschuß für Berufsbildung, Berufsbildungsausschuß der zuständigen Stelle, Prüfungsausschüsse), soweit wie möglich zu beschneiden, als auch die Vorschlagsrechte der Gewerkschaften für diese Gremien zu beseitigen²³⁾.

Von 18 sehr gravierenden Einwänden, die der DIHT vorbrachte, wurden vom Gesetzgeber allerdings nur zwei berücksichtigt. Einer dieser berücksichtigten Einwände ist aber für den DIHT sehr wesentlich: Er betraf die Kompetenz der bei den Kammern zu errichtenden Berufsbildungsausschüsse. Ursprünglich sollten diese Ausschüsse auch Verwaltungsvorschriften erlassen und damit die Arbeit der Abteilung Berufsbildung in jeder Kammer erheblich mitbestimmen können. Der DIHT er-

²³⁾ Vgl. Anlage zum Schreiben des DIHT vom 25. 2. 1969 an die Arbeitskreise II und IV der CDU/CSU-Fraktion. — Vgl. DIHT (Hrsg.), Änderungswünsche und Formulierungsvorschläge zum Entwurf eines Berufsausbildungsgesetzes, hektographiertes Manuskript, Bonn 1969.

reichte jedoch, daß die Zuständigkeit der Ausschüsse auf den Erlaß von *Rechtsvorschriften* beschränkt ist. Ein Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften in den Kammern war damit erfolgreich abgelehrt.

Gegenüber den drei Referentenentwürfen des *Bundesimmissionsschutzgesetzes* brachte der DIHT unzählige Änderungswünsche vor²⁴⁾. In jedem Entwurfsstadium wurden einige Anregungen des DIHT aufgegriffen, andere wiederum blieben unbeachtet. Dabei gelang es dem DIHT, eine Reihe einschneidenderer Umweltschutzbestimmungen von den Unternehmen fernzuhalten. So brauchen die Unternehmen nach der jetzt geltenden Regelung *nicht*, wie vom Gesetzgeber ursprünglich beabsichtigt, alles technisch mögliche zu tun, um Immissionen zu verhindern, haben *nicht* die Beweislast dafür, daß Auflagen für sie wirtschaftlich nicht vertretbar sind, und sie erhalten eine Entschädigung, wenn ihnen der Betrieb einer Anlage aus Gründen des Umweltschutzes untersagt wird.

5. Die politisch-gesellschaftliche Macht der Industrie- und Handelskammern in der Bundesrepublik

Faßt man die Ergebnisse der Rekonstruktion ausgewählter politischer Entscheidungsprozesse, an denen die Industrie- und Handelskammern beteiligt waren, zusammen, so erhält man über ihre politisch-gesellschaftliche Macht ein sehr differenziertes Bild. Angesichts der methodischen Schwächen jeder entscheidungsgenetischen Analyse²⁵⁾ sind die

²⁴⁾ Vgl. Stellungnahme des DIHT zum Entwurf eines Gesetzes zur Reinhaltung der Luft und zum Schutz vor Lärm (Bundesimmissionsschutz-Gesetz) vom 24. 9. 1968 (XI/Dr. Ge/Se). Vgl. Stellungnahme des DIHT zum Entwurf eines Gesetzes zur Reinhaltung der Luft und zum Schutz vor Lärm (Bundesimmissionsschutzgesetz) — Stand 4. 11. 1968 vom 7. 2. 1969 (XI/II/Dr. B/Dr. Ge/Dr. Hae/Gr/JSn). Vgl. Vorläufige Stellungnahme des DIHT zum Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Umweltgefahren durch Luftverunreinigungen, Lärm und ähnliche Einwirkungen (Bundesimmissionsschutzgesetz) — Stand 22. 1. 1971 vom 1. 4. 1971 (XI/Dr. Ge/JSn). Vgl. Stellungnahme des DIHT zum Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundesimmissionsschutzgesetz) (BT-Drucksache VI/2868) vom 18. 2. 1972 (XI/Dr. Hae/Gl).

²⁵⁾ Vgl. H. Adam, Theorie gesellschaftlicher Machtverteilung, a.a.O., S. 17ff., sowie ders., Der Einfluß der Industrie- und Handelskammern ..., a.a.O., S. 49ff.

Aussagen allerdings nur als *Hypothesen* aufzufassen, deren Gültigkeit in weiteren Untersuchungen empirisch überprüft werden mußte.

In der *Kommunalen Steuerpolitik* ist der Erfolg der Kammerbemühungen gleich Null. Für die *Regional- und Landesplanung* und für die Bundesebene ist eine eindeutige Aussage schwieriger zu treffen. Denn immer wird ein geringer Teil der Wünsche der Kammern berücksichtigt und über den größeren Teil der Einwände setzt sich der Gesetzgeber hinweg. Will man jetzt die Reichweite des politischen Einflusses der Kammern angeben, so setzt das eine Gewichtung der einzelnen Streitfragen voraus, bei denen sich die Kammern durchsetzen bzw. nicht durchsetzen konnten. Ein derartiges Gewichten erfordert wiederum Kriterien, deren Auswahl nicht objektiv erfolgen kann, sondern von den politischen Wertvorstellungen des Analytikers geprägt wird.

Hier wird es für zweckmäßig gehalten, nach solchen Streitfragen, bei denen es nur um redaktionelle Korrekturen geht, und solchen, die die Interessen der Gewerblichen Wirtschaft eng berühren, zu unterscheiden. Als Interessen der Gewerblichen Wirtschaft, um deren Wahrung sich die Industrie- und Handelskammern, wie aus ihren Stellungnahmen ersichtlich ist, bemühen, sind anzusehen:

— die langfristige Sicherung möglichst hoher Unternehmensgewinne, vor allem durch Abwehr zusätzlicher Kostenbelastungen;

— die Beibehaltung oder sogar Ausweitung der Dispositionsrechte der Unternehmensleitungen im Rahmen einer dezentral gelenkten Wirtschaft. Zu den Dispositionsrechten der Unternehmensleitungen, wie sie hier verstanden werden sollen, gehören sowohl die Entscheidungsbefugnisse der Unternehmensleitungen gegenüber den Beschäftigten (interne Dispositionsrechte) als auch ihre weitgehende Entscheidungsautonomie gegenüber dem Staat (externe Dispositionsrechte: z. B. freie unternehmerische Investitionsentscheidungen).

Die *Regional- und Landesplanung*, wie sie in der Bundesrepublik praktiziert wird und wie sie an zwei Beispielen untersucht wurde, wirkt auf die infrastrukturellen Rahmenbedingungen der Tätigkeit der Gewerblichen Wirtschaft ein. Insofern ist durchaus ein — wenn auch indirekter — Bezug zu den Interessen der Gewerblichen Wirtschaft im eben definierten Sinne gegeben. Enger berührt werden

die Interessen der Gewerblichen Wirtschaft jedoch zweifellos bei der Erhöhung der Realsteuerhebesätze (Nettogewinnschmälerung), beim Berufsbildungsgesetz (Beeinträchtigung interner unternehmerischer Dispositionsrechte) und beim Bundesimmissionsschutzgesetz (Beeinträchtigung externer unternehmerischer Dispositionsrechte). Deshalb sind Erfolge oder Niederlagen der Industrie- und Handelskammern bei der Einflußnahme auf diesen Gebieten höher zu bewerten als im Bereich der *Regional- und Landesplanung*.

Legt man diese Kriterien zugrunde, so ist der politische Einfluß der Industrie- und Handelskammern auf *Länderebene* gering zu veranschlagen. Versuche der Industrie- und Handelskammern, die Leerformeln im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg durch konkretere Aussagen zu ersetzen und Prioritäten zugunsten der Gewerblichen Wirtschaft festzulegen, sind gescheitert. Die Streitfragen, bei denen ihre Wünsche berücksichtigt wurden, berühren die Belange der Gewerblichen Wirtschaft so indirekt, daß von einem großen Einfluß bei der Vertretung von Wirtschaftsinteressen nicht gesprochen werden kann.

Am weitesten reicht der politische Einfluß der Industrie- und Handelskammern zweifellos auf *Bundesebene*, wenn sie über ihre Dachorganisation DIHT versuchen, ihre Vorstellungen durchzusetzen. Zwar wurden sowohl beim Berufsbildungsgesetz als auch beim Bundesimmissionsschutzgesetz viele ihrer Einwände nicht berücksichtigt. Doch eines darf nicht übersehen werden: Bei den Fragen, bei denen sich der DIHT durchsetzte, ging es um zentrale unternehmerische Interessen, nämlich um die Abwehr gewerkschaftlicher Mitbestimmungsrechte in den Unternehmen und — beim Immissionsschutzrecht — um die Verteidigung von Dispositionsrechten und die Abwehr zusätzlicher Kostenbelastungen.

Trotz ihres progressiv anmutenden Engagements für einen zügigen Ausbau der Infrastruktur nehmen die Industrie- und Handelskammern somit eine den wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Status quo konservierende Rolle im politischen Prozeß der Bundesrepublik ein. Dabei ist ihnen der weitgehende Konsensus mit der Ministerialbürokratie, wie er sich vor allen Dingen bei den Fachplanungen der Wirtschaftsministerien feststellen läßt, ebenso sehr von Nutzen wie ihr Kontrollrecht über das Berufsbildungswesen. Somit können die Industrie- und Handelskammern zusammen mit der eher konservativ agieren-

den Ministerialbürokratie²⁶⁾ ein Vetokartell bilden, das in der Lage ist, bestimmte sozio-ökonomische Strukturen zu zementieren. Geht man davon aus, daß den Unternehmern gerade daran gelegen ist, weil sie eine Weiterentwicklung unserer Wirtschafts- und Gesell-

schaftsordnung in Richtung eines alternativen Sozialstaatsmodells im Sinne Hartwachs²⁷⁾ unter allen Umständen verhindern wollen, so stellen die Industrie- und Handelskammern eine wichtige machtpolitische Stütze im System der Unternehmerverbände dar.

II. Gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung, Industrie- und Handelskammern und regionale Strukturpolitik

Wenn die Industrie- und Handelskammern, wie dargestellt, zur Zementierung der gesellschaftlichen Verhältnisse und damit zur Wahrung und Durchsetzung von Unternehmerinteressen beitragen, so ist zu fragen, ob dies Aufgabe öffentlich-rechtlicher Körperschaften sein kann und ob ihre Vetoposition nicht ein Machtungleichgewicht zu Lasten anderer sozialer Gruppen, vor allem der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften, entstehen läßt, das gesellschaftspolitisch bedenklich ist. Nicht zuletzt deshalb liegen seit 1971 Forderungen des DGB auf dem Tisch, die darauf abzielen, andere gesellschaftliche Gruppen stärker in die politischen Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Auch die SPD hat auf ihrem Bundesparteitag 1977 Vorschläge unterbreitet, die in die gleiche Richtung zielen.

In den folgenden zwei Unterabschnitten werden diese beiden Konzepte vorgestellt. Anschließend wird auf einige, noch offene Fragen eingegangen, die sich bei der Verwirklichung dieser Konzepte stellen.

1. Das DGB-Konzept der Wirtschafts- und Sozialräte

Nach den Vorstellungen des DGB²⁸⁾ sollen auf Bundes-, Landes- und regionaler Ebene paritätisch mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern zu besetzende Wirtschafts- und Sozialräte gebildet werden, denen folgende Rechte zu übertragen wären:

— Beratung der gesamten Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik,

²⁶⁾ Ellwein schreibt der Ministerialbürokratie einen „natürlichen“ Konservatismus zu. Vgl. Th. Ellwein, Kontrolle der Bürokratie oder Kontrolle durch die Bürokratie?, in: Probleme der Demokratie heute, Opladen 1971, S. 171.

²⁷⁾ Vgl. H.-H. Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, Köln und Opladen 1970.

²⁸⁾ Vgl. G. Leminsky/B. Otto, Politik und Programmatik ..., a. a. O., S. 147 ff.

— Gesetzesinitiative gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften,

— Enqueterecht,

— Auskunfts- und Anhörungsrecht,

— Minister, Leiter von Behörden oder von Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sollten verpflichtet sein, auf Verlangen eines Rates oder einer seiner Ausschüsse Auskünfte zu erteilen,

— Abgabe von Stellungnahmen und Gutachten zu allen Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Auf regionaler Ebene sollen die Wirtschafts- und Sozialräte Aufgaben der regionalen Strukturplanung und Strukturpolitik, insbesondere der Raumordnung, der Verkehrsplanung, der Siedlungs- und Wohnungsbaupolitik, der Industrieansiedlung, der Wasserversorgung und der Müll- und Abwasserbeseitigungen übernehmen. Damit ist beabsichtigt, die Kompetenzen der Industrie- und Handelskammern in diesen Bereichen wesentlich zu beschränken und die gleichberechtigte Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften in der regionalen Strukturpolitik zu sichern.

2. Das Strukturrätekonzept der SPD

Die SPD forderte auf ihrem Hamburger Bundesparteitag 1977 zur besseren Willensbildung in der vorausschauenden Strukturpolitik die Schaffung von zwei *Strukturräten*, die für die verschiedenen staatlichen Ebenen wie auch für die Privatwirtschaft als *Informations- und Beratungsgremien* wirken und eine zielorientierte gesamtwirtschaftliche Entwicklung ermöglichen sollen²⁹⁾:

— Einen *Strukturrat der öffentlichen Hand*, ein gemeinsames Gremium aus Konjunkturrat

²⁹⁾ Vgl. SPD-Parteitag Hamburg, 15.—19. 11. 1977, Beschlüsse zur Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Finanzpolitik, S. 10f.

und Finanzplanungsrat zur Beratung strukturpolitischer Fragen.

— Einen *Strukturrat der sozialen Gruppen* in Weiterentwicklung der früheren Konzertierten Aktion, in dem Arbeitnehmer und Arbeitgeber durch Gewerkschaften und Verbände paritätisch vertreten sind.

Aufgabe und Kompetenzen dieser Strukturräte sollten wie folgt aussehen:

— Stellungnahme zum Entwurf des Strukturberichts der Bundesregierung,

— Stellungnahme zu den strukturellen Wirkungen der Geld- und Kreditpolitik sowie der Währungs- und Handelspolitik,

— Anhörungs- und Vorschlagsrecht zu wichtigen strukturpolitischen Fragen,

— Stellungnahme zu den Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgabe nach Artikel 91a Grundgesetz,

— Empfehlungsrecht bei Standortentscheidungen öffentlich geförderter Großvorhaben von Privatunternehmen und öffentlichen Unternehmen,

— Stellungnahme zu den arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen strukturpolitischer Maßnahmen.

Im Unterschied zum DGB-Konzept weisen die SPD-Vorschläge den Räten weitaus weniger Kompetenzen zu: Ihre Zuständigkeit soll sich im wesentlichen auf die Abgabe von Stellungnahmen beschränken, wohingegen der DGB „seinen“ Wirtschafts- und Sozialräten darüber hinaus das Gesetzesinitiativrecht, das Enqueterecht und das Recht zum Herbeizitieren von Ministern und leitenden Beamten zuerkennen will. Weiterhin weicht der SPD-Beschluß insofern vom DGB-Modell ab, als letzteres die Räte ausschließlich paritätisch mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern besetzen will, die SPD dagegen zwar Parität zwischen den Vertretern der beiden Sozialkontrahenten festlegt, aber die Möglichkeit offenläßt, die Vertreter weiterer Gruppen in die Räte aufzunehmen. Das SPD-Modell ist insofern also pluralistisch konstruiert.

Beide „Räte“-Konzepte, die im wesentlichen auf Gedanken zurückgehen, die schon in der Weimarer Republik angestellt wurden³⁰⁾, sind bislang vorwiegend unter verfassungsrechtlichen Aspekten gewürdigt worden. Dabei ging es insbesondere um die Frage, ob ein dreistufiges

System von Wirtschafts- und Sozialräten nicht die Souveränität der vom Volk gewählten Parlamente antastet und die Entscheidungsfähigkeit der demokratisch-repräsentativen Organe gefährdet³¹⁾.

Dieser Komplex soll hier ausgeklammert bleiben. Eingegangen werden soll lediglich auf einige grundsätzliche Probleme, die mit einer Umorganisation der politischen Willensbildung in der Regional- und Landesplanung durch Errichtung von Räten, sei es nach DGB-Muster, sei es nach SPD-Vorstellungen, verbunden sind.

3. Offene Probleme gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung durch „Räte“³²⁾

Schon heute sind die gesellschaftlichen Gruppen über das bestehende Planungsbeiräte-System an der Regional- und Landesplanung beteiligt. Die Verfechter des Strukturrätekonzepts und des Wirtschafts- und Sozialrätemodells betonen jedoch übereinstimmend, daß diese institutionalisierte Mitbestimmungsmöglichkeit nicht ausreiche.

Hier soll nicht — das sei ausdrücklich betont — bestimmten gesellschaftlichen Gruppen, insbesondere nicht den Gewerkschaften, der legitime Anspruch streitig gemacht werden, auf die Regional- und Landesplanung stärker Einfluß zu nehmen. Es fragt sich indessen, ob „Räte“ im Vergleich zu den jetzt existierenden Beiräten sowohl am *Ablauf* des regional- und strukturpolitischen Willensbildungsprozesses als auch am *Inhalt* der Entscheidungen Wesentliches ändern können.

Gegenwärtig werden die Landesentwicklungspläne bzw. Landesraumordnungspläne von einer staatlichen Bürokratie erstellt, die der politischen Kontrolle des jeweiligen Ministeriums unterliegt. Dasselbe gilt für den Ablauf auf der Ebene der regionalen Planungsgemeinschaften. Die gesellschaftlichen Gruppen und die Planungsbeiräte werden erst in den

³¹⁾ Vgl. Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages (Hrsg.), *Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform*. Schlußbericht der Enquetekommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, Teil I, Parlament und Regierung, in: *Zur Sache* 3/76, Stuttgart 1977.

³²⁾ Wenn im folgenden der Ausdruck „Räte“ gebraucht wird, so sind damit die von der SPD geforderten „Strukturräte“ bzw. die vom DGB gewünschten Wirtschafts- und Sozialräte gemeint. Sie sind gänzlich andere Organe als die Räte, die etwa während der Novemberrevolution 1918/19 in Deutschland gebildet wurden und die anstelle der bürgerlichen Parlamente fungieren sollten.

³⁰⁾ Vgl. B. Otto, *Gewerkschaftliche Konzeption überbetrieblicher Mitbestimmung*, Köln 1971.

Planungsprozeß einbezogen, wenn der erste Entwurf von der Bürokratie fertiggestellt worden ist³³).

Da die zu errichtenden Wirtschafts- und Sozialräte ebenso wie die heutigen Beiräte nur Beratungsfunktion und keine Entscheidungsbefugnis haben sollen und auch nicht an eine Übertragung der politischen Verantwortlichkeit auf die Räte gedacht ist, bleibt unklar, was sich an diesem Verfahren dadurch ändern soll, daß man die Planungsbeiräte durch Struktur- oder Wirtschafts- und Sozialräte ersetzt. Zweifellos ergäbe sich nur eine formale Änderung, wenn man, was naheliegt, die gleichen Vertreter der gesellschaftlichen Gruppen, die jetzt in einem Planungsbeirat sitzen, künftig in einen Struktur- oder Wirtschafts- und Sozialrat entsendet. Auch eine durch Parität von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern geschaffene zahlenmäßig andere personelle Zusammensetzung des „Rates“ bleibt solange relativ bedeutungslos, wie nur eine beratende Tätigkeit ausgeübt wird und keine Entscheidungen anstehen, die eine vorherige Abstimmung voraussetzen würden.

Eine veränderte regional- und strukturpolitische Willensbildung käme indessen, wenn überhaupt, nur zustande, wenn der Struktur- bzw. Wirtschafts- und Sozialrat einen eigenen, alternativen Planentwurf auf regionaler Ebene bzw. Länderebene präsentieren würde und diesen der staatlichen Planungsbürokratie bereits am Beginn ihrer Arbeiten am Planentwurf unterbreiten könnte. Dies setzt allerdings voraus, daß die Struktur- bzw. Wirtschafts- und Sozialräte über eigene, zu den staatlichen Bürokratien konkurrierende Planungsapparate verfügen³⁴). Nur dann dürften die Mitglieder von Struktur- bzw. Wirtschafts- und Sozialräten tatsächlich in der Lage sein, auf die Gestaltung der Regional- und Landesplanung wirklich Einfluß zu nehmen.

Eine andere Frage ist jedoch, ob diese Einflußnahme auf Struktur- bzw. Wirtschafts- und Sozialräte wesentliche *inhaltliche* Veränderungen der Regional- und Landesplanung nach sich zöge, selbst wenn sich die Räte auf einen ausreichend großen und qualifizierten Mitarbeiterapparat stützen könnten. Da sich die

derzeitigen Pläne, wie empirische Beispiele belegen, durch eine große Unverbindlichkeit auszeichnen und fast ausschließlich Leerformeln enthalten³⁵), hat ein Tätigwerden von Struktur- bzw. Wirtschafts- und Sozialräten nur dann einen Sinn, wenn es ihnen gelingt, die Pläne in ihren Aussagen zu konkretisieren und auch klare Prioritäten zu setzen.

Hier sind jedoch erhebliche Zweifel anzumelden, ob Struktur- bzw. Wirtschafts- und Sozialräte dazu einen Beitrag leisten können. Die Leerformelhaftigkeit der derzeitigen Pläne dürfte nämlich nicht so sehr darauf zurückzuführen sein, daß es keine „Räte“ gibt. Vielmehr dürfte die Ursache dafür, daß die Planungsinstanzen bei der Formulierung der Pläne den kleinsten gemeinsamen Nenner gewählt haben, in der spezifischen Konsensus- und Konfliktstruktur der Regional- und Landesplanung zu suchen sein.

Während nämlich bei vielen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene zu lösenden Problemen die Konfliktgrenzen mit den Schicht- und Klassengrenzen parallel verlaufen, ist die Konfliktstruktur in der Regional- und Landesplanung viel differenzierter und gerade *nicht* mit den Schicht- und Klasseninteressen deckungsgleich³⁶). Beispielsweise teilt die Frage der Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf Unternehmensebene (= gesamtgesellschaftliches Problem) die Betroffenen in zwei konträre Lager, wobei die Gruppe der Arbeitnehmer *für* und die der Arbeitgeber *gegen* die paritätische Mitbestimmung ist.

Anders ist es hingegen bei einer Ansiedlung eines Gewerbebetriebes in einer beliebigen Stadt. *Dafür* werden sich der örtliche Einzelhandel und der Dienstleistungsbereich aussprechen, weil beide sich von der Ansiedlung ein zusätzliches Geschäft versprechen. *Dagegen* werden die Gewerbebetriebe der *gleichen* Branche sein, weil sie eine Konkurrenz um die Arbeitskräfte und ein Ansteigen des Lohnniveaus auf diesem Teilarbeitsmarkt befürchten. Auch auf der Arbeitnehmerseite ist die Haltung in dieser Frage oft nicht einheitlich. Diejenigen, die sich eine berufliche Verbesserung für sich versprechen und eventuell Aussicht auf einen Arbeitsplatz im neuen Unternehmen haben, werden sich *für* die Ansiedlung des Un-

³³) Vgl. zum Willensbildungsprozeß in der Regional- und Landesplanung ausführlich H. Adam, Der Einfluß der Industrie- und Handelskammern..., a.a.O., S. 129 und S. 139.

³⁴) Vgl. H. Adam, Regionale Strukturpolitik, Industrie- und Handelskammern und Wirtschafts- und Sozialräte, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 1/1975, S. 40ff.

³⁵) Vgl. die Schilderung in H. Adam, Der Einfluß der Industrie- und Handelskammern..., S. 129ff.

³⁶) Die Konsensus-Cleavage-Struktur auf kommunaler Ebene analysieren E. O. Laumann/F. U. Pappi, Neue Ansätze zur Erforschung kommunaler Eliten, in: P. Kevenhörster (Hrsg.), Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft, Meisenheim 1977, S. 281ff.

ternehmens aussprechen. Andere wieder, die in unmittelbarer Nachbarschaft des neuen Gewerbebetriebes wohnen und vielleicht eine Lärm- oder Geruchsbelästigung von dem Werk befürchten, werden sich wieder *dagegen* aussprechen.

Der Interessenstandpunkt des einzelnen hängt also nicht allein von seiner Stellung im Produktionsprozeß ab. Vielmehr ist zu berücksichtigen, daß jedes Individuum in der Gesellschaft mehrere Rollen innehat (z. B. Arbeitnehmer, Verbraucher, Familienvater, Mieter, Hauseigentümer usw.). Deshalb wird der jeweilige Interessenstandpunkt zu einer Frage davon bestimmt, welche Rolle in einer konkreten Situation als die dominierende angesehen wird.

So verlaufen die Fronten wieder anders, wenn es um die Eröffnung eines großen Einkaufszentrums in einer Stadt geht. Heftigen *Protest* gibt es in solchen Fällen in aller Regel vom ortsansässigen Einzelhandel, der in der Eröffnung des Großeinkaufszentrums eine erhebliche Bedrohung seiner Marktchancen sieht. Am selben Strang werden vermutlich die Beschäftigten im bereits ansässigen Einzelhandel ziehen, weil ihr Arbeitsplatz gefährdet wird und Beschäftigungsmöglichkeiten im neuen Einkaufszentrum ungewiß sind. Von den Verbrauchern wird die Belebung der Konkurrenz am Ort *begrüßt* werden, während sich das produzierende Gewerbe relativ *indifferent* verhalten dürfte.

Lokale und regionale Egoismen prallen demgegenüber beispielsweise bei der Frage aufeinander, ob ein Unternehmen am Ort X oder in der Stadt Y angesiedelt werden soll, welches Straßenbauprojekt in einem Land als vordringlich anzusehen und daher zuerst in Angriff zu nehmen ist und wo die Trassenführung liegen soll. Ungeachtet sonstiger ökonomischer Gegensätze kommt es dabei häufig zu einer einheitlichen Haltung von Verbänden auf einem Teilgebiet, und ein Verband in der *eigenen Region* kann dann oft eine ganz andere Position einnehmen als der gleiche Verband in einer *benachbarten Region*.

Angesichts dieser diffusen Konsensus- und Konfliktstruktur in der regionalen Strukturpo-

litik ist es nur funktional, wenn beispielsweise der Entwurf des Landesentwicklungsplans von Baden-Württemberg etwa 3800 Stellen im Land zur Stellungnahme zugeleitet und später bei einer „Runde durch das ganze Land“ in 18 ganztägigen Veranstaltungen mit Vertretern aller örtlichen und überörtlichen Planungsträger intensiv erörtert wurde³⁷⁾. Ebenso erscheint es so gut wie unumgänglich, daß aus der Anhörung dieser vielen Planungsträger und dem Bestreben, möglichst viele Anregungen zu berücksichtigen und einen Konsensus herbeizuführen, nur ein Plan hervorgehen kann, der an vielen Stellen Leerformeln enthält, so daß alle das Gewünschte in ihn hineinlesen und sich mit ihm identifizieren können³⁸⁾.

Auch ein Struktur- bzw. Wirtschafts- und Sozialrat würde vermutlich diesen Zwängen einer Konfliktvermeidungsstrategie unterliegen und müßte den Weg des geringsten Widerstandes gehen. Die einzelnen Mitglieder des Rates werden aller Wahrscheinlichkeit nach nämlich nicht Vertreter homogener Interessenblöcke sein, sondern sähen sich divergierenden Pressionen ihrer örtlichen Mitgliedsverbände ausgesetzt, deren Standpunkte sich wegen ihrer Widersprüchlichkeit schwer zu einer einheitlichen und konkreten Haltung verdichten ließen³⁹⁾. Ein alternativer Planentwurf, erstellt vom Mitarbeiterstab des Wirtschafts- und Sozialrates, würde, falls er eindeutige Prioritäten setzte, mit ziemlicher Sicherheit erhebliche Widerstände von einzelnen Regionen oder Branchen hervorrufen, die sich von ihm benachteiligt fühlten. Die Gefahr, daß er bei der „Runde durch das ganze Land“ zerplückt würde und man nur den Ausweg sähe, klare, aber umstrittene Aussagen durch nichtssagende, dafür unumstrittene Leerformeln zu ersetzen, liegt auf der Hand.

³⁷⁾ Vgl. H. Adam, Der Einfluß der Industrie- und Handelskammern . . . , a. a. O., S. 129.

³⁸⁾ Vgl. hierzu G. Degenkolbe, Über logische Struktur und gesellschaftliche Funktion von Leerformeln, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Heft 2/1965, S. 327 ff.

³⁹⁾ Vgl. z. B. die sich widersprechenden Stellungnahmen einzelner Industrie- und Handelskammern zum Landesentwicklungsprogramm Schleswig-Holstein, dargestellt in: H. Adam, Der Einfluß der Industrie- und Handelskammern . . . , a. a. O., S. 129 ff.

III. Schlußfolgerungen

Die Analyse der politischen Einflußmöglichkeiten und des Erfolges tatsächlicher Einflüsse der Industrie- und Handelskammern im ersten Abschnitt dieses Artikels hat deutlich gemacht, daß die Industrie- und Handelskammern eine den wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Status quo konservierende Rolle im politischen Prozeß der Bundesrepublik einnehmen. Vor diesem Hintergrund erscheint es legitim, ihren Status als öffentlich-rechtliche Körperschaft in Frage zu stellen und alternative Formen der politischen Willensbildung in der regionalen Strukturpolitik zu fordern, die anderen gesellschaftlichen Gruppen einen größeren Einfluß in diesem Entscheidungsbereich sichern.

Die Ausführungen im zweiten Abschnitt über die Konsensus- und Konfliktstruktur in der Regional- und Landesplanung hat indessen gezeigt, daß die Errichtung von Strukturräten bzw. Wirtschafts- und Sozialräten nicht ohne weiteres inhaltlich andere Entscheidungen in diesem Bereich garantieren kann. Folglich wäre es zu optimistisch, allein von der Schaffung solcher Institutionen eine zielgerichtete regionale und sektorale Wirtschaftspolitik zu erwarten.

Trotzdem könnten Struktur- bzw. Wirtschafts- und Sozialräte wichtige Funktionen erfüllen. Beispielsweise wäre daran zu denken, den Mitarbeiterstab der „Räte“ in regelmäßigen Abständen regionale und sektorale Struktur-

prognosen erstellen zu lassen, die für die staatlichen Planungsträger eine Entscheidungshilfe bei der Regional- und Landesplanung wären. Bei diesen Strukturprognosen müßten die „Rätestäbe“ eng mit den sozialen Gruppen zusammenarbeiten, um den dort vorhandenen Erfahrungsschatz und die Informationen für die staatliche Planung nutzbar zu machen.

Auf der Basis solcher regional und sektoral differenzierter Gebietsprognosen könnte die Interessenstruktur in einer Region für die staatlichen Planungsträger vorab transparenter werden, was es auch ermöglichen würde, besonders resistente Partikularinteressen zu identifizieren und sie durch Mobilisierung anderer Interessen zurückzudrängen. Es dürfte indessen für die Verwirklichung einer zielorientierten regionalen Wirtschaftspolitik nicht genügen, die Interessenstruktur durch Wirtschafts- und Sozialräte bloß transparent zu machen. Vielmehr müssen die politisch Verantwortlichen dann auch den Mut aufbringen, auch gegen harte Widerstände Maßnahmen zu treffen, selbst wenn sie dabei Gefahr laufen, bei der nächsten Wahl einige Stimmen einzubüßen. Struktur- bzw. Wirtschafts- und Sozialräte können also nicht entscheidungsfreudige Politiker ersetzen, die kurzfristige wahltaktische Überlegungen zurückstellen und im Interesse einer langfristig ausgerichteten regionalen Wirtschaftspolitik diejenige Planung durchsetzen, die sie für richtig halten.

Peter Bendixen: Betriebswirtschaftslehre unter dem Leitgedanken der Humanisierung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/79, S. 3—13

Soll Humanisierung der Arbeit mehr sein als eine die Rationalität der Produktion lediglich veredelnde Gestaltungsmaßnahme, dann muß man anerkennen, daß Humanität ein Moment der Produktion selbst ist, nicht dagegen ein äußerliches ethisch-weltanschauliches Anliegen. Daß Menschlichkeit und ökonomische Rationalität in Theorie und Praxis als Gegensätze erscheinen, kann auch für die Betriebswirtschaftslehre keine endgültige, befriedigende Einsicht sein. Daraus folgt, daß ökonomische Rationalität nicht um den Preis der Humanität als alleiniges wissenschaftliches Paradigma der Betriebswirtschaftslehre erhalten bleiben kann, sondern daß der arbeitende Mensch in den Mittelpunkt der Theoriebildung gestellt werden muß.

Drei wichtige Ansatzpunkte für einen geänderten Stellenwert der Humanität in der Betriebswirtschaftslehre lassen sich anführen:

Die ökologische Argumentation zielt ab auf das Problem der Gefährdung des menschlichen Überlebens durch eine Wirtschaftsweise, die auf die Frage der Regenerierbarkeit von Ressourcen keine Rücksicht nimmt. Während die fortschreitenden Technologien auf endlichen Rohstoffen basieren, ohne daß die ökologischen Knappheiten in den Preisen der Produktionsfaktoren zum Ausdruck kommen, entstehen immer mehr inhumane Arbeitsstrukturen.

Die sozialökonomische Argumentation problematisiert die Tatsache, daß durch unternehmensinterne Entscheidungen externe Wirkungen erzielt werden, die in die betriebswirtschaftlichen Entscheidungsabläufe nicht eingehen. Die Konsequenz ist eine selbst unter Anwendung des Wirtschaftlichkeitsprinzips irrationale Entwicklung. Weil die externen und internen Kosten entweder nach außen verschoben werden können (z. B. bei Entlassungen) oder nicht in Erscheinung treten (z. B. bei Arbeitseinsatz unter Qualifikation), entsteht häufig der — nur vordergründig kalkulatorisch zu begründende — Eindruck, Technik sei wirtschaftlicher als manuelle Arbeit.

Die technologiekritische Argumentation befaßt sich mit Konzeptionen für angepaßte Technologien, die auf die Entfaltungsbedürfnisse des arbeitenden Menschen Rücksicht nehmen, indem sie vor allem den Kriterien der Humanität, Dezentralität sowie der Umwelt- und Ressourcenschonung folgen.

Hermann Adam: Industrie- und Handelskammern in der Politik. Eine Analyse des politischen Einflusses der Unternehmerkammern und des Konzepts gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/79, S. 14—29

Dieser Beitrag will in seinem ersten Teil die Grauzone, in der sich die Tätigkeit der Industrie- und Handelskammern bislang vollzog, etwas erhellen und durch Heranziehen empirischen Materials klären, wie weit der politische Einfluß der Industrie- und Handelskammern einschließlich ihrer Dachorganisation, des Deutschen Industrie- und Handelstages, tatsächlich reicht. Möglichkeiten zur politischen Einflußnahme bieten sich den Industrie- und Handelskammern im Bereich der Bauleitplanung, der Wirtschaftsförderung, der Regional- und Landesplanung, der kommunalen Steuerpolitik, bei den Fachplanungen der Wirtschaftsministerien und auf Bundesebene bei allen Gesetzen, die die Gewerbliche Wirtschaft berühren. Eine Rekonstruktion ausgewählter politischer Entscheidungsprozesse auf kommunaler, Landes- und Bundesebene gibt über die politisch-gesellschaftliche Macht der Industrie- und Handelskammern ein sehr differenziertes Bild.

In der kommunalen Steuerpolitik ist der Erfolg der Einflußversuche der Kammern gleich Null. Auf Länderebene kann der politische Einfluß der Kammern als gering veranschlagt werden; denn die Streitfragen, bei denen in den ausgewählten Untersuchungsbeispielen die Kammerwünsche berücksichtigt wurden, berühren die Belange der Gewerblichen Wirtschaft nur indirekt. Am weitesten reicht der politische Einfluß der Industrie- und Handelskammern auf Bundesebene. Hier ist es dem DIHT etwa beim Berufsbildungsgesetz 1969 und beim Bundesimmissionsschutzgesetz 1974 gelungen, gewerkschaftliche Mitbestimmungsrechte abzuwehren, unternehmerische Dispositionsrechte zu verteidigen und zusätzliche Kostenbelastungen von den Unternehmen fernzuhalten.

Da die Industrie- und Handelskammern zur Zementierung gesellschaftlicher Verhältnisse und damit zur Wahrung und Durchsetzung von Unternehmerinteressen beitragen, erscheint es verständlich und legitim, wenn DGB und SPD Forderungen auf den Tisch legen, die darauf abzielen, andere gesellschaftliche Gruppen stärker in die politischen Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Es fragt sich allerdings, ob die Errichtung von Struktur- bzw. Wirtschafts- und Sozialräten, wie SPD und DGB es fordern, sowohl am Ablauf des regional- und strukturpolitischen Willensbildungsprozesses als auch am Inhalt der Entscheidungen wesentliches ändern können.