

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Berndt Keller
Arbeitsbeziehungen
im öffentlichen Dienst
Zur Problematik der Tarif-
und Besoldungsverhandlungen

Heidrun Abromeit
Der Führungsanspruch
der Wirtschaft
gegenüber der Politik
Eine Stellungnahme zu
der Arbeit von H. Abromeit

Rüdiger von Voss
Kooperation und
Konfrontation
der sozialen Mächte

ISSN 0479-611 X

B 11/81

14. März 1981

Berndt Keller, Dr. rer. soc., geb. 1946; 1967—1971 Studium der Sozialwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum; 1971—1975 Wiss. Assistent an der Universität Essen — Gesamthochschule, seitdem Akademischer Rat; 1975—1977 Forschungs- und Studienaufenthalt an der University of California in Berkeley/USA; 1979—1981 Stipendiat der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG).

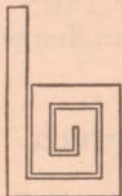
Veröffentlichungen u. a.: Theorien über den Einfluß des Neutralen auf Schlichtungsverhandlungen, Berlin 1973; Theorien der Kollektivverhandlungen. Ein Beitrag zur Problematik der Arbeitsökonomik, Berlin 1974; Obdachlose — Zur gesellschaftlichen Definition und Lage einer sozialen Randgruppe, Opladen 1974 (zusammen mit Heinz Abels); zahlreiche Zeitschriftenaufsätze zu verschiedenen Problemen des Systems der Arbeitsbeziehungen.

Heidrun Abromeit, Dr. phil., geb. 1943; Studium der Politikwissenschaft in Marburg und Berlin; Promotion in Mannheim; Akademischer Oberrat am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Gesamthochschule Wuppertal.

Veröffentlichungen u. a.: Das Politische in der Werbung. Wahlwerbung und Wirtschaftswerbung in der Bundesrepublik, Opladen 1972; Zur Identität von politischer und wirtschaftlicher Werbung. Verbandswerbung in der Bunderepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/72; Die Wählerinitiativen im Wahlkampf 1972 (zusammen mit Klaus Burkhardt), in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/73; Zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft im gegenwärtigen Kapitalismus, in: Politische Vierteljahresschrift 1/1976; Interessendurchsetzung in der Krise, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/77; Reduziertes Wachstum und Struktur des Verbändewesens, in: Th. Ellwein (Hrsg.), Politikfeld-Analysen 1979, Opladen 1980; Staat und Wirtschaft. Zum Staatsverständnis der Wirtschaftsöffentlichkeit in der Bundesrepublik, erscheint März 1981.

Rüdiger von Voss, geb. 1939 in Potsdam, Rechtsanwalt; 1974—1977 Abteilungsleiter im Büro des Generalsekretärs der CDU (Bonn); Leiter der Abteilung Verbände, Gewerkschaften, Parteien der CDU-Bundesgeschäftsstelle (Bonn), 1978 Referatsleiter bei der Hauptgeschäftsstelle der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Köln); Vorsitzender der Forschungsgemeinschaft 20. Juli e. V. (Berlin).

Veröffentlichungen u. a.: Partnerschaft und Parität, Bonn 1974; (zus. mit K. H. Biedenkopf) Staatsführung, Verbandsmacht und innere Souveränität, Stuttgart 1977; (Hrsg.) Von der Legitimation der Gewalt. Widerstand und Terrorismus, Stuttgart 1978; (Hrsg.) Ethik und Politik, Beiträge zur politischen Ethik in der Demokratie, Köln 1979.



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

Leitender Redakteur: Dr. Klaus W. Wippermann (i. V.).
Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, 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 0,77 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.

Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst

Zur Problematik der Tarif- und Besoldungsverhandlungen

1. Die Ausweitung des öffentlichen Dienstes

In allen entwickelten Industriegesellschaften ist eine *überproportionale Ausweitung des öffentlichen Dienstes* festzustellen. Die klassischen öffentlichen Funktionen der Ordnungs- und Eingriffsverwaltung — wahrgenommen durch Polizei, Justiz und Steuerverwaltung — machen nur noch einen relativ geringen Teil der Staatsaufgaben in demokratischen Sozialstaaten aus. Es ist eine Vielzahl neuer Funktionen der Leistung und Planung entstanden, die zur Zeit des liberalen Staates des 19. Jahrhunderts weitgehend unbekannt waren (vor allem Planung und Schaffung der Infrastruktur, staatliche Sozialpolitik und dadurch Sozialverwaltung, Wirtschaftsgestaltung). Dadurch hat sich der öffentliche Dienst immer mehr zu einem gewaltigen Dienstleistungsapparat zur Befriedigung individueller und kollektiver Bedürfnisse, zum Instrument umfassender Daseinsfürsorge und -vorsorge entwickelt¹⁾.

Quantitativ schlägt sich diese Entwicklung der Erweiterung und Veränderung des staatlichen Aufgabenkatalogs u. a. in einer raschen absoluten und relativen (bezogen auf die Größe der Bevölkerung) *Zunahme der öffentlich Bediensteten* nieder. Die Gesamtbeschäftigtenzahl des öffentlichen Dienstes hat im jahrzehntelangen Durchschnitt um ca. 2,5% pro Jahr zugenommen. Ende der siebziger

¹⁾ Vgl. zusammenfassend: Thomas Ellwein, Ralf Zoll, Zur Entwicklung der öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1973; Clemens-August Andreae, Cornelia Wilfingseder, Die Entwicklung der öffentlichen Personalausgaben in Deutschland, in: *Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns*, hrsg. von P. Bohley, G. Tolkemitt, Tübingen 1979, S. 481—502.

Der vorliegende Beitrag ist Teil eines Forschungsprojekts über „Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Eine sozialwissenschaftliche Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Tarif- und Besoldungsbeziehungen“. Die Durchführung des Forschungsvorhabens wird von 1979 bis 1981 von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanziert.

I. Einleitung und Problemstellung

Jahre waren in diesem Bereich ca. 3,6 Millionen vollbeschäftigte Personen tätig, d. h. jeder sechste Erwerbstätige war hier beschäftigt. Der öffentliche Dienst ist also der größte Arbeitgeber in der Bundesrepublik, dem damit eine enorme Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Lohnpolitik zukommt.

Von den öffentlich Bediensteten sind ca. 1,7 Millionen Beamte und Richter, ca. 1,1 Millionen Angestellte und ca. 800 000 Arbeiter. In langfristiger Perspektive — und damit im Zuge der Veränderung und Ausweitung der öffentlichen Aufgaben — ist die Dienstverhältnisstruktur insgesamt bei relativer Konstanz des Anteils der Beamten durch Verminderung des Anteils der Arbeiter und Erhöhung des Anteils der Angestellten charakterisiert.

2. Die unterschiedlichen Beschäftigungsverhältnisse und ihre Folgen

Für das Verständnis des öffentlichen Dienstes ist der unterschiedliche Rechtsstatus der drei verschiedenen Arbeitnehmergruppen von entscheidender Bedeutung: *Dualismus von privat-rechtlichem Arbeitnehmerstatus der Angestellten und Arbeiter und öffentlich-rechtlichem Dienstverhältnis der Beamten*. Diese an traditionellen deutschen Regelungen orientierte Unterscheidung wurde in der Gründungsphase der Bundesrepublik durch die Restaurierung der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ beibehalten und ist seitdem von besonderer Bedeutung gewesen. Art. 33 IV GG besagt: „Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen“ (*Funktionsvorbehalt*).

Einerseits besteht weder ein Unterschied zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst noch zwischen den einzelnen Gruppen innerhalb des öffentlichen Dienstes: Beamte haben ebenso wie alle anderen Arbeitnehmer

des privaten und öffentlichen Sektors nach Art. 9 III GG das Recht, sich gewerkschaftlich zu organisieren. Die Dachverbände Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) und Deutscher Beamtenbund (DBB) sind nicht nur von den Mitgliederzahlen her als die größten²⁾, sondern auch von den Einflußmöglichkeiten als die bedeutendsten Verbände anzusehen, die für die Interessen von Beamten eintreten.

Andererseits werden — abgesehen von diesem Recht zur Organisation in Interessenverbänden — durch die Unterscheidung der Dienstverhältnisse juristische Unterschiede nicht nur zwischen privatem und öffentlichem Sektor, sondern gerade auch *innerhalb* des öffentlichen Dienstes verursacht: Nach herrschender Rechtsprechung und Rechtslehre wird in der Bundesrepublik — ebenso wie in anderen westlichen Industrienationen — einem Teil der Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor das Streikrecht nicht zugestanden³⁾. Die ansonsten für die Arbeitsbeziehungen wichtige Tarifautonomie gilt für die Gruppe der Beamten nicht, während sie den Angestellten und Arbeitern des öffentlichen Dienstes ebenso wie allen Arbeitnehmern der Pri-

vatwirtschaft garantiert wird. Die Gruppe der Beamten hat sich — von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen — an dieses Streikverbot gehalten.

Grundsätzlich gibt es im öffentlichen Dienst *zwei Formen der Interessenvertretung*: Löhne und Arbeitsbedingungen der Angestellten und Arbeiter werden wie in der Privatwirtschaft durch Tarifverhandlungen festgelegt, die mit Streikdrohungen bzw. Streiks verbunden werden können (*Tarifmodell*). Für die Gruppe der Beamten dagegen besteht die einseitige Regelungsgewalt der Legislative, d. h. der Dienstherr oder eine übergeordnete Instanz legen Dienstrecht und auch Höhe der Bezüge durch Gesetze, Rechtsverordnungen und allgemeine Verwaltungsvorschriften fest. Die Besoldung der Beamten wird durch Gesetz vom Parlament geregelt, welches dabei prinzipiell unabhängig entscheiden kann (*Gesetzesmodell*). Die Rahmenbedingungen für diese Entscheidungsbefugnis werden durch Regelungen in den Beamtenengesetzen vorgegeben, wodurch die Autonomie des Parlaments eingeschränkt wird.

II. Das Tarifverhandlungssystem und seine organisationspolitischen Bestimmungsgrößen

Die Tarifverhandlungen, die zwischen öffentlichen Arbeitgebern, der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV)⁴⁾

und der Tarifgemeinschaft für Angestellte im öffentlichen Dienst geführt werden, sind aus verschiedenen Gründen wichtig:

²⁾ Der DBB hatte Ende der siebziger Jahre mehr als 800 000 Mitglieder. Enthalten sind in dieser Ziffer ca. 60 000 Angestellte und Arbeiter sowie nahezu 100 000 Ruhestandsbeamte, Witwen und Waisen. Bei der hohen Zahl von Mitgliedsverbänden sind auch Doppelmitgliedschaften wahrscheinlich. Die Mitgliederzahl ist mehrfach leicht rückläufig gewesen, später jedoch immer wieder gestiegen. — Sieben der 17 im DGB zusammengeschlossenen Industriegewerkschaften haben Mitglieder, die Beamte sind. Ende der siebziger Jahre waren mehr als 830 000 Beamte, d. h. mehr als die Hälfte der Angehörigen dieser Gruppe, in DGB-Gewerkschaften organisiert.

³⁾ Vgl. zusammenfassend: Josef Isensee, Beamtenstreik. Zur rechtlichen Zulässigkeit des Dienstkampfes, Bonn-Bad Godesberg 1971; Werner Reuss, Grenzen der Streikfreiheit im öffentlichen Dienst, in: Öffentlicher Dienst. Festschrift für Hermann Ule, hrsg. von K. König, H.-W. Laubinger, F. Wagener, Köln 1977, S. 417—435. Abweichende Meinungen zu diesem Problem vertreten vor allem: Wolfgang Däubler, Der Streik im öffentlichen Dienst, Tübingen 1972; Thilo Ramm, Das Koalitions- und Streikrecht der Beamten, Köln 1970.

⁴⁾ Die ÖTV hatte im Jahre 1979 ca. 1,12 Millionen Mitglieder; sie ist damit nach der IG Metall (2,7 Millionen) und vor der IG Chemie (525 000) die zweitgrößte der DGB-Gewerkschaften.

— Der Abschluß bestimmt direkt die Einkommen der Arbeiter und Angestellten.

— Die Ergebnisse der Hauptverhandlungen werden als Resultate der Nebenverhandlungen bei Bundesbahn und Bundespost übernommen.

— Weiterhin hat dieser Abschluß unmittelbar und direkt Einfluß auf die Einkommen der Beamten und Richter, da der Besoldungsdem Tarfbereich seit Ende der sechziger Jahre automatisch folgt.

— Tarif- und Besoldungserhöhungen haben weiterhin Folgen für die Kriegsopfersversorgung und auch für den Familienlastenausgleich.

Trotz dieser großen Bedeutung ist gerade über Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst wenig bekannt. Im folgenden wird daher versucht, die wichtigsten Faktoren zusammenzufassen. Die besondere Aufmerksamkeit gilt *organisationspolitischen Bestimmungsgrößen*; ökonomische und strukturelle Rahmenbedin-

gungen sollen nicht im einzelnen analysiert werden⁵⁾. Historische und juristische Probleme des öffentlichen Dienstes werden ebenfalls nicht behandelt⁶⁾.

1. Organisationspolitische Bedingungen auf Arbeitgeberseite

Die Struktur der Interessenvertretung

Die verschiedenen kommunalen Arbeitgeberverbände haben sich 1949 zu einem Spitzenverband, der *Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände* (VKA), zusammengeschlossen. Eine entsprechende Regelung gilt für die Ebene der Länder, wo die ebenfalls 1949 gegründete *Tarifgemeinschaft der Deutschen Länder* (TdL) besteht. Ihr Ziel ist neben der Wahrung tarif- und arbeitsrechtlicher Arbeitgeberinteressen vor allem die Einheitlichkeit der Arbeitsbedingungen in allen Bundesländern.

Auf Arbeitgeberseite, die sich bei Tarifverhandlungen aus Repräsentanten der drei Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) zusammensetzt, bestehen Interessenkonflikte allgemeiner Art (niedriger Abschluß/politisches Überleben) sowie solche zwischen den Vertretern der Gemeinden, der Länder und des Bundes. Diese internen Konflikte können sowohl von den Gewerkschaften als auch von den verschiedenen Interessengruppen taktisch genutzt werden, um weitergehende Konzessionen zu erreichen. Dies ist besonders dann der Fall, wenn derartige Meinungsverschiedenheiten nicht intern gelöst werden können.

⁵⁾ Vgl. hierzu: Hansjörg Weitbrecht, *Wirkung und Verfahren der Tarifautonomie. Ein soziologischer Vergleich zum Konflikt der Tarifpartner in Wirtschaft und öffentlichem Dienst*, Baden-Baden 1973; Projektgruppe Gewerkschaftsforschung, *Rahmenbedingungen der Tarifpolitik*, Bd. 3: *Strukturdaten des öffentlichen Dienstes*, Frankfurt-New York 1978.

⁶⁾ Von den diesbezüglich wichtigen neueren Arbeiten, die jeweils zahlreiche Literaturhinweise auf ältere Beiträge enthalten, seien genannt: Joerg Jung, *Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes. Eine Untersuchung über die Veränderungen der Personalstruktur im öffentlichen Dienst und die Verankerung des Berufsbeamtentums im Grundgesetz*, Berlin 1971; Walter Wiese, *Der Statsdienst in der Bundesrepublik Deutschland. Grundlagen, Probleme, Neuordnung*, Neuwied-Berlin 1972; Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, *Bericht der Kommission*, Baden-Baden 1973; *Öffentlicher Dienst. Festschrift für Carl Hermann Ule*, hrsg. von K. König, H.-W. Laubinger, F. Wagener, Köln 1977; Walter Rudolf, Frido Wagener, *Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Bonn vom 4. bis 7. Oktober 1978*, Berlin-New York 1979.

Die *unterschiedlichen Interessen der Vertreter der Arbeitgebergruppen* führen zu unterschiedlichen Verhaltensformen bei der internen Willensbildung vor und während der Tarifverhandlungen. Die Folge ist eine Verkomplizierung der internen Willensbildung. Cha-

INHALT

- I. Einleitung und Problemstellung
 1. Die Ausweitung des öffentlichen Sektors
 2. Die unterschiedlichen Beschäftigungsverhältnisse und ihre Folgen
- II. Das Tarifverhandlungssystem und seine organisationspolitischen Bestimmungsgrößen
 1. Organisationspolitische Bedingungen auf Arbeitgeberseite
 - Die Struktur der Interessenvertretung
 - Die Willensbildung auf Bundesebene
 - Die besondere Situation der Kommunen
 - Interessengegensätze aufgrund unterschiedlicher Betroffenheit
 2. Organisationspolitische Bedingungen auf Arbeitnehmerseite
 - Forderungsstrukturen und Wettbewerb zwischen Verbänden
 - Mitgliederstruktur und Interessendurchsetzung
 - Willensbildungsprozesse auf Arbeitnehmerseite
 - Zur Struktur der Tarifgemeinschaft für Angestellte
 3. Zur Problematik des Verhandlungssystems
- III. Das System der Besoldungsverhandlungen: Zur Interessenpolitik von Beamtenverbänden
 1. Einflußnahme durch Interessenverbände
 - Gesetzlich vorgeschriebene und tatsächliche Partizipation
 - Gruppenspezifische Verbesserungen durch Strukturmaßnahmen
 2. Die Bedeutung tarifvertraglicher Regelungen für die Besoldungspolitik
 3. Stimmenmaximierungskalküle der Politiker und Drohpotential der Interessenverbände
 4. Öffentlich Bedienstete als Parlamentarier und der Einfluß der Ministerialbürokratie
 5. Die öffentliche Meinung
 - Kritik am öffentlichen Dienst und Reaktion der Verbände
 - Zur Verrechtlichung der Diskussion
- IV. Fazit

rakteristisch für diese Prozesse ist auch auf Arbeitgeberseite ihre *Zweistufigkeit*, da sie sich sowohl innerhalb als auch zwischen Gruppen vollziehen. Willensbildungsprozesse *zwischen* Gruppen beeinflussen Verhandlungsverhalten und -ergebnis stärker als diejenigen *innerhalb* einer Gruppe. Unterschiede ergeben sich dabei nicht so sehr zwischen den Vertretern des Bundes und der Länder als vielmehr aus der besonderen Situation der Kommunen. Die wichtigsten Gründe hierfür sind in der schlechten finanziellen Situation der Kommunen — insbesondere etwa bei den Nahverkehrsbetrieben — sowie in deren besonderer Streikempfindlichkeit zu sehen.

Willensbildungsprozesse auf Bundesebene

Die Willensbildung beim Bund, der die Führungsrolle auf Arbeitgeberseite akzeptiert und übernimmt, läßt sich wie folgt darstellen:

Nachdem der Bundesregierung die Gewerkschaftsforderungen übermittelt worden sind, überprüfen die beteiligten Ministerien, d. h. Innen-, Finanz-, Wirtschafts- und Arbeitsministerium, die haushaltsrechtlichen, konjunktur- und finanzpolitischen Konsequenzen. An den folgenden Ressortbesprechungen werden auch Vertreter des Post- und Verkehrsministeriums beteiligt.

Auf der Basis der Ressortberichte legt das Kabinett einen Verhandlungsspielraum fest bzw. arbeitet eine Verhandlungsposition aus, über die jedoch Stillschweigen bewahrt wird. Andeutungen könnten von den Gewerkschaften als Verhandlungsangebot interpretiert werden. Der Innenminister, der traditionsgemäß vom Kabinett mit der Führung der Tarifverhandlungen beauftragt wird, muß versuchen, möglichst noch vor der ersten Verhandlungsrunde eine Verhaltensabstimmung mit den Vertretern von Ländern und Gemeinden zu erreichen. Bei dieser notwendigen Koordinierung sind verschiedentlich erhebliche Schwierigkeiten aufgetreten.

Innerhalb der Regierung sind Einwände vor allem aus dem *Wirtschafts- und besonders dem Finanzministerium* zu erwarten. Letzteres hat für die Durchsetzung der im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung gesetzten Eckdaten zu sorgen. Kabinettsinterne Konflikte können vor allem dann auftreten, wenn bei Koalitionsregierungen die beteiligten Ministerien von verschiedenen Parteien besetzt sind. Deren Politiker versuchen durch Begünstigung unterschiedlicher Gruppen das Wäh-

lerpotential ihrer eigenen Partei zu vergrößern bzw. zumindest zu erhalten. Allgemein formuliert: Interessengruppen können auf die Tarifpolitik der Arbeitgeber Einfluß nehmen.

Die besondere Situation der Kommunen

Es läßt sich empirisch nachweisen, daß Streiks im öffentlichen Dienst vor allem auf *kommunaler Ebene* geführt werden, d. h., daß die Gemeinden von Kampfmaßnahmen am stärksten betroffen sind⁷⁾. Da die Vertreter der kommunalen Arbeitgeber als erste mit Streiks zu rechnen haben, werden sie u. a. versuchen, einen drohenden Streik durch ein höheres Angebot abzuwenden. Vor allem bestimmte Großstädte sind schnell zu Kompromissen bereit und bringen dadurch kleinere Städte und Gemeinden in schwierige Situationen.

Auf dieses Zersplittern der Gegenseite kann die gewerkschaftliche Verhandlungstaktik angelegt werden: Streikdrohungen werden nicht pauschal gegen die Arbeitgeberkoalition, sondern gezielt gegen die Kommunen gerichtet. Diese Taktik wird dadurch erleichtert, daß die gewerkschaftliche Verhandlungsmacht auf der kommunalen Ebene am größten ist.

Eine weitere Strategie besteht in der Signalisierung von Bereitschaft, jederzeit mit jedem der Arbeitgeber auch getrennt zu verhandeln. Ein vorgezogener Abschluß auf kommunaler Ebene, der in den sechziger und siebziger Jahren mehrfach zustande gekommen ist, hat jedoch eine erhebliche Wirkung auf die nachfolgenden Verhandlungen. Die Länder und besonders der Bund, die beide um die Rettung einheitlicher Regelungen stärker bemüht sind, können sich dem dadurch entstehenden Druck zu einer Angebotsverbesserung kaum entziehen. Vor allem der Bund versucht immer wieder, die Arbeitgeberkoalition aufrechtzuerhalten, d. h. ein Ausscheren der Kommunen zu verhindern und ein größeres Ausmaß an Solidarität auf Arbeitgeberseite zu erreichen.

Die Kommunen sind bei Arbeitskonflikten vor allem an einer reibungslosen Produktion von Gütern und Dienstleistungen interessiert. Sie

⁷⁾ Vgl. zum Problem von Arbeitskämpfen im öffentlichen Dienst: Berndt Keller, Zu einer Theorie der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 22 (1977), S. 116ff; Berndt Keller, Sozialwissenschaftliche Probleme von Arbeitskonflikten im öffentlichen Dienst, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 1980, Heft 6, S. 615—644.

versuchen, deren Bereitstellung zu garantieren, indem sie die Forderungen der betreffenden Gruppen weitgehend erfüllen. Weiterhin wird die Konzessionsbereitschaft auf kommunaler Ebene durch die sozialräumliche und parteipolitische Nähe von Gewerkschafts- und Arbeitgebervertretern beeinflusst.

Demgegenüber richtet sich der Bund eher nach finanziellen Erwägungen (Steuerlastquote) sowie nach seinen gesamtwirtschaftlichen Orientierungsdaten. Er verfügt zwar über die Möglichkeit einer *Steuererhöhung*; bei dieser Strategie drohen allerdings politische Kosten in Form von Stimmverlusten bei der nächsten Wahl. Die Kommunen können dieses Mittel nicht einsetzen; sie verfügen aber über die realistische Möglichkeit, die erhöhten Personalkosten über den *Finanzausgleich* zu finanzieren.

Interessengegensätze aufgrund unterschiedlicher Betroffenheit

Konflikte auf Arbeitgeberseite treten auch dann auf, wenn der gewerkschaftliche Forderungskatalog *Mindestbeträge* enthält; dies war seit Ende der sechziger Jahre verschiedentlich der Fall. Da nur wenige der niedrig bezahlten Angestellten und Arbeiter beim Bund beschäftigt sind, ist für ihn ein hoher Sockelbetrag finanziell relativ unwichtig. Länder und Gemeinden hingegen sind von einer Festbetragsforderung stärker betroffen, da vor allem bei ihnen die unteren Vergütungsgruppen vertreten sind.

Die Position der Arbeitgeber gegenüber derartigen Sockelbeträgen ist eher ablehnend. Einerseits wird aus sozialen Gründen die Notwendigkeit anerkannt, in den unteren Tarifgruppen über ein lineare Erhöhung der Löhne und Gehälter hinauszugehen. Die Arbeitgeber können sich Festbetragsforderungen vor allem dann nicht verschließen, wenn beträchtliche Preissteigerungen eingetreten sind oder wenn wiederholt prozentuale Lohnerhöhungen vorgenommen wurden, welche die absoluten Einkommensunterschiede zwischen weniger und mehr verdienenden Arbeitnehmern vergrößert haben.

Andererseits wird hervorgehoben, daß zu starke Verbesserungen um feste Beträge mit dem Leistungsgrundsatz bei höheren Entlohnungsgruppen nicht vereinbar seien: Leistungsanreize würden bei den Spitzenverdienern vermindert, Ansätze zu einer Nivellierung geschaffen. Der Leistungsgrundsatz ist in der Diskussion um die Reform des öffentli-

chen Dienstes von erheblicher Bedeutung; eine leistungsbezogene Vergütung soll gemäß Absprache der beteiligten Gruppen künftig in stärkerem Ausmaß als bisher durchgesetzt werden. Weiterhin betonen die Arbeitgeber, daß sich durch die stärkere Anhebung der unteren Entlohnungsgruppen dieser Bereich der Lohnskala überdurchschnittlich verteuert habe. Dadurch seien bei identischen Tätigkeiten Lohnkostendifferenzen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft aufgetreten, was nicht nur Leistungsanreize beeinträchtige, sondern auch die bestehende Lohnstruktur verzerre.

2. Organisationspolitische Bedingungen auf Arbeitnehmerseite

Forderungsstrukturen und Wettbewerb zwischen Verbänden

Auf Gewerkschaftsseite lassen sich zwei *lohnpolitische Strategien* verfolgen: Zum einen werden häufig rein *prozentuale Erhöhungen* gefordert, durch die Lohnunterschiede in absoluten Beträgen zunehmen. Zum anderen können Erhöhungen um *feste Beträge* angestrebt werden, wodurch die relativen Unterschiede abgeschwächt werden. Beide Strategien können — z. B. als Kompromiß innerhalb oder zwischen Gewerkschaften — auch kombiniert eingesetzt werden, indem eine prozentuale Steigerung mit einem Sockelbetrag verbunden wird.

Seit den Septemberstreiks des Jahres 1969 ist die Berücksichtigung der „sozialen Komponente“ von verschiedenen Gewerkschaften mehrfach angestrebt worden. Ihr erklärtes Ziel ist der Abbau hoher relativer und absoluter Einkommensunterschiede und die Durchsetzung einer gerechten Lohnstruktur. Die ÖTV hat sich mit dieser *Nivellierungspolitik* stärker durchgesetzt als die Industriegewerkschaften der Privatwirtschaft. Innerhalb des öffentlichen Dienstes hat die DAG in der ersten Hälfte der siebziger Jahre verschiedentlich versucht, prozentuale Lohnzuwachsrate zu erzielen, während die ÖTV eher um lineare Erhöhungen bemüht war.

Die voneinander abweichenden Forderungen waren ein wesentlicher Ausdruck der erheblichen Spannungen zwischen den Verbänden. Diese Differenzen lassen sich durch die *unterschiedlichen Organisationsprinzipien* erklären: Die DAG folgt dem für die Bundesrepublik untypischen *Berufsverbandsprinzip*, bei dem sich — wie in Großbritannien — die Angehörigen des gleichen Berufs bzw. der glei-

chen Tätigkeit in einem Verband zusammenschließen. Die ÖTV ist nach dem für die Bundesrepublik typischen *Industrieverbandsprinzip* organisiert, welches auf eine Interessenvertretung aller in einem bestimmten Wirtschaftsbereich Beschäftigten *ohne* Differenzierung nach Qualifikationsniveau, Beruf und Betriebszugehörigkeit abzielt. Die unterschiedlichen Interessen verschiedener Gruppen müssen in einer gemeinsamen Gewerkschaftspolitik koordiniert und gleichberechtigt durchgesetzt werden⁹⁾.

Die Tarifverhandlungsergebnisse (z. B. Sockelbetrag plus prozentuale Erhöhung) stellen häufig einen Kompromiß zwischen den unterschiedlichen Vorstellungen dar. Die ÖTV geht davon aus, daß die Bezieher niedriger Einkommen durch Preissteigerungen am stärksten belastet werden, weil bei ihnen die Kosten für die Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen den größten Prozentsatz ausmachen. Dagegen betont die DAG bei ihren Forderungen vor allem den Aspekt der individuellen Leistung bzw. der leistungsgerechten Bezahlung.

In verschiedenen Tarifverhandlungsrunden war es zu schwerwiegenden Differenzen wegen der unterschiedlichen Forderungen gekommen. Daraufhin beschloß der 8. ordentliche Gewerkschaftstag der ÖTV im Juli 1976, künftig keine gemeinsamen Verhandlungen mit der DAG mehr zu führen. Der von der ÖTV in der Öffentlichkeit genannte Anlaß war ein vorher gefaßter Beschluß des DAG-Kongresses, keine gemeinsamen Tarifverträge für Angestellte *und* Arbeiter abschließen zu wollen. Der Bruch der Verhandlungsgemeinschaft von ÖTV und DAG erscheint als nahezu notwendige Konsequenz organisationsstruktureller Bedingungen. Erstaunlich ist im nachhinein, daß es über lange Jahre hinweg gelungen ist, diese Konflikte zu lösen, obwohl innerhalb des Tarifverhandlungssystems stark unterschiedliche Interessen bei allen Beteiligten vorhanden waren.

⁹⁾ „Die Politik einer Industriegewerkschaft ist das Resultat der *Aggregation* unterschiedlicher Teilinteressen und ihrer *Transformation* in ein einheitliches Gesamtinteresse, das gegenüber den in es eingegangenen Partikularinteressen auf spezifische Weise abgehoben ist.“ Wolfgang Streeck, Gewerkschaftsorganisation und industrielle Beziehungen. Einige Stabilitätsprobleme industriegewerkschaftlicher Interessenvertretung und ihre Lösung im westdeutschen System der industriellen Beziehungen, in: Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages, hrsg. von J. Matthes, Frankfurt-New York 1979, S. 208.

Der entscheidende Grund für die unterschiedlichen Tarifverhandlungsstrategien liegt in der *unterschiedlichen Mitgliederstruktur* der beiden Organisationen. Dies betrifft zum einen die *Altersstruktur der Angestelltenmitglieder*: In der ÖTV sind vor allem jüngere Angestellte organisiert, die sich in den unteren Lohngruppen befinden, da das Entlohnungssystem des öffentlichen Dienstes auch altersabhängig ist. Diese Gruppe profitiert von einer Erhöhung um Festbeträge stärker als ältere Angestellte. Diese sind vor allem in der DAG organisiert; sie verdienen — besonders durch die Dienstalterszuschläge — durchschnittlich mehr und sind deswegen an prozentualen Erhöhungen interessiert. — Zum andern ist die von der Größe her bedeutende Gruppe der niedrig verdienenden *Arbeiter* überwiegend in der ÖTV organisiert, so daß auch von den Interessen dieser Gruppe her ein Trend zur Festbetragsforderung besteht.

Mitgliederstruktur und Interessendurchsetzung

Gewerkschaften als zweckorientierte Organisationen verfolgen das Ziel, bestmögliche Leistungen für ihre Mitglieder durchzusetzen. Ihre Funktionäre stehen vor allem unter tarifpolitischem Erfolgszwang, da die Wiederwahl von der Einschätzung ihrer Handlungen durch die Mitglieder abhängt. Tarifpolitik ist demnach wesentlich auch ein *innerverbandliches Problem der Legitimation gegenüber den Mitgliedern* und nicht nur eine Frage von Verhandlungen zwischen den Tarifvertragsparteien⁹⁾.

Die ÖTV organisiert mehr als zwei Drittel der 800 000 Arbeiter des öffentlichen Dienstes. Folglich muß sie die Interessen dieser Gruppe vertreten und durchsetzen. Weiterhin ist es konsequent, daß die ÖTV eine Politik der Gleichstellung von Angestellten und Arbeitern verfolgt, während die DAG eine separate Interessenvertretung der Angestellten anstrebt.

Bei einer *Differenzierung der Mitgliederentwicklung nach Personengruppen* ergibt sich, daß der Anteil der Arbeiter unter den ÖTV-Mitgliedern seit Beginn der sechziger Jahre nahezu kontinuierlich abgenommen hat, aber Mitte der siebziger Jahre immer noch bei über 50% lag. Im selben Zeitraum stieg der Anteil

⁹⁾ Vgl. zum Problem von horizontaler und vertikaler Verteilungsstruktur: Hartmut Pfromm, Konflikte solidarischer Lohnpolitik. Zur ökonomischen und sozialen Problematik tarifpolitischer Lohnstrukturivellierung, Göttingen 1975, S. 56 ff.

der Angestellten an der Gesamtmitgliedschaft von knapp 30 auf nahezu 40%¹⁰⁾. Diese Entwicklung ist infolge allgemeiner Verschiebungen innerhalb der Dienstverhältnisstruktur zugunsten der Angestellten und Beamten eingetreten.

Mithin müssen auch die besonderen Interessen der Gruppe der Angestellten in der Organisationspolitik angemessen Berücksichtigung finden. Diese Notwendigkeit, die zu innerverbandlichen Konflikten über die solidarische Lohnpolitik geführt hat, hat seit 1977 mehrfach Konsequenzen für die Forderungspolitik der ÖTV gehabt: Eine weitergehende Nivellierung der Lohnstruktur wurde verschiedentlich nicht mehr direkt angestrebt, sondern nur noch in Form von Nebenforderungen, wie etwa Urlaubsgeld.

Der Notwendigkeit, verschiedene Gruppeninteressen angemessen repräsentieren zu müssen, wird innerhalb der ÖTV durch zwei Strategien realisiert: Zum einen werden die unterschiedlichen Interessen der Mitgliedergruppen in den verschiedenen Tarifrunden auch unterschiedlich stark berücksichtigt. Zum anderen stellen die Gesamtforderungen für einzelne Tarifrunden häufig bereits Kompromisse verschiedener Gruppeninteressen dar. Die notwendige solidarische Haltung der Gesamtmitgliedschaft trotz innerverbandlicher Interessenkonkurrenz wird so ermöglicht.

Bisher ist die veränderte Tarifpolitik der ÖTV vor allem durch organisationsstrukturelle Faktoren erklärt worden. Damit ist freilich noch nicht hinreichend deutlich gemacht, warum eine Verhaltensänderung gerade 1977 stattgefunden hat. Der entscheidende Grund war die Gründung der Tarifgemeinschaft für Angestellte. Um eine Abwanderung von Mitgliedern — und damit eine Stärkung der Konkurrenzorganisation — zu verhindern, mußte die ÖTV kurzfristig auf die Interessen der Angestellten in stärkerem Maße Rücksicht nehmen als in den Jahren zuvor. Diese Notwendigkeit wurde dadurch verstärkt, daß die neu gegründete Tarifgemeinschaft jede Nivellierungspolitik ablehnte und dadurch für die ÖTV die Gefahr vergrößerte, (Angestellten-) Mitglieder zu verlieren. Diese Strategie wurde dadurch erleichtert, daß mit negativen Reaktionen aus der Gruppe der Arbeiter — etwa einem Austritt aus der ÖTV — kaum ernsthaft gerechnet werden mußte, da für diese Gruppe keine alternativen Organisationen bestehen.

¹⁰⁾ Vgl. Gerhard Weiß, Die ÖTV. Politik und gesellschaftspolitische Konzeptionen der Gewerkschaft ÖTV von 1966 bis 1976, Marburg 1978², S. 58 ff.

Willensbildungsprozesse auf Arbeitnehmerseite

Ausgehend von der ÖTV läßt sich die Willensbildung auf Arbeitnehmerseite folgendermaßen darstellen:

1. Der geschäftsführende Hauptvorstand, dessen Verantwortlichkeit für Tarifbewegungen in der ÖTV-Satzung festgelegt ist, spricht eine *Forderungsempfehlung* aus. Diese wird auf den Mitglieder- und Vertrauensleuteversammlungen diskutiert, wobei die Funktionäre der Kreis- und Bezirksebene Einfluß nehmen können, u. a., indem sie die Abstimmung auf überbetrieblicher Ebene vornehmen. Diese Gruppen setzen organisationsintern weitgehend Vorstellungen der Gewerkschaftsführung durch.

Die Auseinandersetzung innerhalb der Mitgliedschaft scheint in verschiedenen Tarifrunden nicht besonders intensiv und kontrovers gewesen zu sein, obwohl seit Anfang der siebziger Jahre die Willensbildung unter hochgradiger Beteiligung der Mitglieder geschehen soll¹¹⁾. Meinungsverschiedenheiten könnten sowohl hinsichtlich der *Höhe* (sog. maßvolle Forderungen bzw. zurückhaltende Forderungspolitik/sog. aktive Lohnpolitik) als auch hinsichtlich der *Struktur* (prozentuale, Festbetrags- oder Mischforderungen) auftreten.

Die nach dieser Forderungsdiskussion vom geschäftsführenden Hauptvorstand formulierte *Beschlußempfehlung* muß vom tarifpolitischen Beschlußgremium bestätigt werden, bevor sie offizielle Forderung wird. Die Große Tarifkommission hat satzungsgemäß die Aufgabe, den Hauptvorstand bei der Durchführung der allgemeinen Lohn- und Gehalts- bzw. Manteltarifverhandlungen zu beraten. Sie soll die Beschäftigten des Tarifbereichs ausreichend repräsentieren. Abstimmungsergebnisse innerhalb der Großen Tarifkommission sind in aller Regel nahezu einstimmig und bestätigen die Beschlußempfehlung des geschäftsführenden Hauptvorstandes.

Die resultierenden Forderungen stellen jeweils schon Kompromisse zwischen den verschiedenartigen Vorstellungen der Gruppen dar. Eine *Zentralisierung des innerverbandli-*

¹¹⁾ Exemplarisch wird dies verdeutlicht in einer interessanten und aufschlußreichen Fallstudie über die Tarifrunde des Jahres 1977: Projektgruppe Gewerkschaftsforschung, Tarifpolitik 1977, Frankfurt-New York 1978, S. 61—68, S. 216 ff., hier bes. S. 229 ff. Ähnlich zur Tarifrunde des Jahres 1978: Projektgruppe Gewerkschaftsforschung, Tarifpolitik 1978: Lohnpolitische Kooperation und Absicherungskämpfe, Frankfurt-New York 1980, S. 293.

chen Willensbildungsprozesses ist — ebenso wie in anderen Industriegewerkschaften¹²⁾ — festzustellen. Der Hauptvorstand der ÖTV ist als das *entscheidende Gremium im innergewerkschaftlichen Abstimmungsprozeß* anzusehen.

2. Um mit identischen Zielvorstellungen in die Verhandlungen eintreten zu können, müssen die ÖTV-Forderungen frühzeitig mit denen der übrigen DGB-Gewerkschaften koordiniert werden, welche die Nebenverhandlungen im öffentlichen Dienst führen. Es handelt sich hierbei um die Deutsche Postgewerkschaft, die Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands, die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, die Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft sowie — seit 1978 — die Gewerkschaft der Polizei.

Empfehlungen ihrer Vorstände sind weitgehend mit den endgültigen Forderungen identisch, d. h. die Tarifkommissionen folgen auch hier den Vorstellungen der Vorstände, die an der Basis diskutiert wurden. Bei Meinungsverschiedenheiten im zwischenverbandlichen Willensbildungsprozeß setzen sich normalerweise die Vorstellungen der ÖTV aufgrund des zahlenmäßigen Übergewichts durch, d. h. die ÖTV ist eindeutig als *Lohnführergewerkschaft im öffentlichen Dienst* anzusehen.

Im Verlauf der Tarifverhandlungen findet auch eine Abstimmung der Strategie (z. B. Einsatz von Streikdrohungen) zwischen den genannten Verbänden statt. Die Kooperation der DGB-Gewerkschaften ist nach dem Bruch der Verhandlungsgemeinschaft von ÖTV und DAG im Jahre 1976 noch enger geworden. Dieses Ausmaß der Koordinierung der Tarifpolitik geht über das innerhalb des DGB ansonsten übliche Maß deutlich hinaus und ist insofern als Besonderheit des öffentlichen Dienstes anzusehen.

3. Seit einigen Jahren werden auch die Forderungen für den *Tarifbereich*, d. h. für Angestellte und Arbeiter, eng koordiniert mit denen für den *Besoldungsbereich*, d. h. für die Beamten. Bei der Übereinstimmung dieser Forderungen wird von der *Einheit des öffentlichen Dienstes* ausgegangen, d. h. gleiche Leistun-

gen müßten auch gleich bezahlt werden. Der DGB-Bundesvorstand, Abteilung Beamte—Öffentlicher Dienst, gibt seine Forderungsempfehlung an die 176 DGB-Kreisbeamtenausschüsse weiter; er regt an, diese Empfehlung im Rahmen von Sitzungen der Kreisbeamtenausschüsse zu diskutieren sowie das Ergebnis an den Bundesvorstand weiterzugeben. Der Bundesbeamtenausschuß, in dem die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes vertreten sind, formuliert die endgültige DGB-Forderung.

4. Bis zum Bruch der Verhandlungsgemeinschaft von ÖTV und DAG im Jahre 1976 erfolgte der lohnpolitische Willensbildungsprozeß innerhalb der DAG in Gremien, die ähnlich wie die der ÖTV strukturiert waren. Seit 1977 erfolgt die Willensbildung innerhalb der Tarifgemeinschaft für Angestellte in deren gemeinsamer Tarifkommission, die aus 51 Mitgliedern besteht, wie weiter unten ausgeführt wird.

5. Die Verhandlungsergebnisse müssen später von der Großen Tarifkommission der ÖTV bestätigt werden. Die 24köpfige Verhandlungsdelegation empfiehlt Annahme oder Ablehnung des Arbeitgeberangebots; die Große Tarifkommission folgt in der Regel mit deutlicher Mehrheit dieser Empfehlung. Ähnliches gilt für die entsprechenden Gremien der übrigen beteiligten Gewerkschaften.

Zur Struktur der Tarifgemeinschaft für Angestellte

Nach dem Bruch der Verhandlungsgemeinschaft von ÖTV und DAG im Sommer 1976 bildete die DAG im November 1976 mit dem Verband der angestellten Ärzte Deutschlands (Marburger Bund) und der nahezu 30 tariffähige Organisationen umfassenden Gemeinschaft der Gewerkschaften und Verbände des öffentlichen Dienstes (GGVÖD) eine neue „*Tarifgemeinschaft für Angestellte im öffentlichen Dienst*“. Deren Ziel ist laut Tarifgemeinschaftsvertrag die „gemeinsame Vertretung der Interessen der im öffentlichen Dienst als Angestellte tätigen Mitglieder bei der tarifvertraglichen Regelung der Gehalts- und der übrigen Arbeitsbedingungen“.

Kontakte zwischen Tarifgemeinschaft und öffentlichen Arbeitgebern wurden aufgenommen; bereits an der Tarifrunde 1977 nahm der neue Verband teil. Durch diese demonstrative Anerkennung der neu gegründeten Tarifgemeinschaft als Tarifverhandlungspartner wurde der Konflikt auf Arbeitnehmerseite in-

¹²⁾ „Empirische Analysen des tarifpolitischen Willensbildungsprozesses in der IGM verweisen auf einen starken Einfluß des Hauptvorstandes von der ersten Diskussion in der Tarifkommission bis hin zum Abschluß des Tarifvertrags.“ Joachim Bergmann, Organisationsstrukturen und innergewerkschaftliche Demokratie, in: Beiträge zur Soziologie der Gewerkschaften, hrsg. von J. Bergmann, Frankfurt 1979, S. 215.

tensiviert, das Konfliktpotential beeinflusst und die Position des neuen Verbandes gegenüber der ÖTV gestärkt.

Die *tarifpolitischen Grundsätze* der Tarifgemeinschaft zielen — etwa durch Ablehnung von Festbetragsforderungen, Betonung einer sog. leistungsbezogenen Tarifpolitik und Forderung nach gesonderten Tarifverträgen für Angestellte — auf eine deutliche Abgrenzung von der Tarifpolitik der ÖTV. Diese Tendenz, die ebenfalls schon für die DAG galt, bezieht sich vor allem auf die *Lohnstrukturpolitik*. Eine *Nivellierungspolitik* würde organisationspolitischen Erfordernissen der Tarifgemeinschaft widersprechen und zudem eine Abgrenzung gegenüber den DGB-Gewerkschaften unmöglich machen.

Innerhalb der Tarifgemeinschaft besteht ein *eindeutiges Übergewicht der DAG*. So hat die DAG in der 51 Mitglieder starken gemeinsamen Tarifkommission, für deren Entscheidungen lediglich die einfache Mehrheit notwendig ist, mit 26 Sitzen die absolute Mehrheit gegenüber der GGVOB mit 19 und dem Marburger Bund mit sechs Vertretern. Weiterhin liegt die Geschäftsführung der Tarifgemeinschaft bei der DAG, die auch den Vorsitz in der Tarif- und Verhandlungskommission übernimmt sowie aufgrund bestehender Mehrheitsverhältnisse den Vorsitzenden der zentralen Streikleitung stellt. Streiks dürfen nur nach gleichlautenden Beschlüssen der Bundesvorstände aller Vertragspartner eingeleitet werden; bei Urabstimmungen gelten die üblichen Mehrheiten (Quoren).

Die *Tariffähigkeit der Tarifgemeinschaft* ist verschiedentlich in Zweifel gestellt worden, da die Bereitschaft zum Streik nicht bei allen Mitgliedsverbänden gegeben ist. So hat der Marburger Bund erklärt, daß „Streiks im üblichen Sinne für Ärzte nicht möglich sind“. Weiterhin ist angezweifelt worden, ob die drei Gemeinschaftsverbände einen Arbeitskampf finanziell durchstehen können. Im Falle eines Streiks wird es darauf ankommen, ob dessen Ziele von beiden Verbänden verfolgt werden. Ein von der Tarifgemeinschaft beabsichtigter Streik könnte nur dann erfolgreich sein, wenn die ÖTV ebenfalls zum Mittel des Arbeitskampfes greifen würde. Bei einem Streik der ÖTV dagegen wäre das Verhalten der Tarifgemeinschaft unerheblich für den Ausgang der Verhandlungsrunde. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, daß der überwiegende Teil der tatsächlich streikfähigen Arbeitnehmer in der ÖTV organisiert ist: Die ÖTV verfügt, da sie die überwiegende Mehr-

zahl der Arbeiter organisiert, über das erheblich größere Konfliktpotential. Die Streikbereitschaft der Angestellten ist deutlich geringer als die der Arbeiter.

Die *Dominanz der ÖTV bei den Arbeitern* ist unangefochten geblieben. Bei den Angestellten dagegen bildet die Tarifgemeinschaft ein erhebliches und im Vergleich zur Vergangenheit stärkeres Gegengewicht zur ÖTV: Die ÖTV organisiert nach eigenen Angaben ca. 400 000 Angestellte des öffentlichen Dienstes, die Tarifgemeinschaft ungefähr 260 000, wobei die zuletzt genannte Zahl aber wohl als zu hoch anzusehen ist. Auch in Zukunft ist Konkurrenz besonders hinsichtlich der Interessenvertretung der Angestellten zu erwarten. Unterschiedliche Forderungen sind mittel- und langfristig wahrscheinlicher als in der Vergangenheit, da beide Gewerkschaften versuchen werden, sich gegenüber Unorganisierten und den Mitgliedern des anderen Verbandes zu profilieren.

Die *Machtverteilung* zwischen den konkurrierenden Organisationen ist durch die Gründung der Tarifgemeinschaft insgesamt ausgeglichener als vorher; als Folge ist eine Intensivierung des Wettbewerbs zu erwarten. Für den Angestelltenbereich des öffentlichen Dienstes ergibt sich damit eine ähnliche Situation wie im privaten Dienstleistungsgewerbe zwischen der DGB-Gewerkschaft HBV und der DAG.

3. Zur Problematik des Verhandlungssystems

Die ÖTV kann einerseits weder juristisch noch faktisch zu gemeinsamen Verhandlungen mit der Tarifgemeinschaft gezwungen werden; andererseits verbieten die bestehenden Regelungen über Tarifautonomie und Kollisionsfreiheit einen Alleinvertretungsanspruch nur einer Organisation. Deshalb werden seit 1977 sog. *Dreiecksverhandlungen* zwischen Arbeitgebern und ÖTV einerseits sowie Arbeitgebern und Tarifgemeinschaft andererseits geführt. Diese Regelung ist eine *Besonderheit des öffentlichen Dienstes*. In der überwiegenden Mehrzahl der Tarifbereiche der Privatwirtschaft (u. a. Metall, Chemie) schließen die Arbeitgeber zunächst einen Tarifvertrag mit der zuständigen Industriegewerkschaft ab. Das Ergebnis der anschließend mit der DAG geführten (Schein-)Verhandlungen ist durch den vorangegangenen Abschluß bereits deutlich festgelegt. Die einzige Ausnahme bildet das private Dienstleistungsge-

werbe, in dem die DAG über ihr bedeutendstes organisationspolitisches Potential verfügt und als ernsthafter Konkurrent der HBV anzusehen ist¹³).

Durch die Dreiecksverhandlungen ist das Verfahren für alle Beteiligten erheblich verkompliziert worden. Mögliche Folgen sind zeitliche Verzögerungen, erhöhte Umständlichkeit und Erschwerung der Verhandlungen; auch zusätzliche Informations- und Kommunikationsprobleme treten auf. Auf Arbeitnehmerseite zeigten bereits die ersten Verhandlungsrunden erhebliche Meinungsverschiedenheiten, da zwischen den Organisationen keinerlei Kontakte mehr bestanden, obwohl diese zur gegenseitigen Information überaus nützlich gewesen wären. Die Arbeitgeberseite wird durch eine Kommission repräsentiert, die nacheinander mit ÖTV und Tarifgemeinschaft verhandelt, d. h. alle Gespräche doppelt führen muß.

Die Arbeitgeber müssen — bei möglicherweise unterschiedlichen Forderungen — zu gleich hohen Abschlüssen mit beiden Verhandlungspartnern kommen. Bei differierenden Abschlüssen würden unterschiedliche Bezahlungen für gleiche Tätigkeiten auftreten, was nicht toleriert werden kann. Diese Unmöglichkeit isolierter Abschlüsse wird höhere Ansprüche an die Kompromißfähigkeit des Tarifverhandlungssystems stellen. Falls die Tarifgemeinschaft bereit ist, ein bestimmtes Arbeitgeberangebot anzunehmen, die ÖTV dieses jedoch ablehnt, kommt kein Abschluß zustande: Die ÖTV wäre in der Lage, ihre Forderung — gegebenenfalls mit Hilfe von Arbeitskämpfmaßnahmen — durchzusetzen. Wenn die ÖTV ein Arbeitgeberangebot akzeptiert, muß die Tarifgemeinschaft ebenfalls abschließen, da sonst eine Verschiebung der Mitgliederrelationen zu ihren Ungunsten zu erwarten wäre.

Eine Möglichkeit innerhalb der Dreiecksverhandlungen besteht darin, daß die Tarifge-

meinschaft ihr strategisches Forderungs- und Verhandlungsverhalten dem der ÖTV anpaßt, d. h. eine gewisse Dominanz der ÖTV faktisch anerkennt. Dies würde darauf hinauslaufen, daß die Tarifgemeinschaft weniger die Rolle eines echten Verhandlungs- als vielmehr die eines Informationspartners übernehmen würde. Die Tarifgemeinschaft könnte versuchen, diesen Zusammenhang vor ihren Mitgliedern und vor der Öffentlichkeit nicht deutlich werden zu lassen, indem sie das Verhalten der ÖTV antizipiert und ihre Forderungen hinsichtlich Höhe und Struktur anpaßt. Es muß jedoch davon ausgegangen werden, daß die *Struktur der Dreiecksverhandlungen* von drei Akteuren bestimmt wird: Die ÖTV hat zu berücksichtigen, daß verschiedene Vorstellungen von Arbeitgebern und Tarifgemeinschaft sehr ähnlich sind (u. a. Ablehnung von Nivellierungsprozessen und -tendenzen bzw. Betonung des Leistungsprinzips durch sog. leistungsbezogene Tarifpolitik).

Abschließend ist darauf hinzuweisen, daß das Ausmaß innerverbandlicher Auseinandersetzungen über Höhe und Struktur von Forderungen nicht nur von organisationspolitischen Faktoren abhängt, sondern auch von der *ökonomischen Situation*: Bei geringer werdenden Konzessionsspielräumen infolge verringerten Wirtschaftswachstums bzw. Stagnation werden innerverbandliche Konflikte härter, und die Willensbildung wird erschwert. Derartige Entwicklungen sind in den letzten Jahren in verschiedenen Industriegewerkschaften festzustellen.

Schließlich ist das Ausmaß innerorganisatorischer Konflikte auch abhängig von der *politischen Konstellation*: Wenn starke Mitglieder- und/oder Funktionärgruppen die (Tarif-)Politik der Regierung unterstützen, ist eher mit innerverbandlichen Auseinandersetzungen zu rechnen. In den vergangenen Jahren ist wiederholt behauptet worden, daß verschiedene Gewerkschaftsvorstände eine derartige Position eingenommen haben.

III. Das System der Besoldungsverhandlungen: Zur Interessenpolitik von Beamtenverbänden

Der nachfolgende Teil stellt sich die Aufgabe, die Rahmenbedingungen für die Festsetzung der Beamtenbesoldung transparent zu ma-

chen¹⁴). Darüber hinaus will er einen Beitrag leisten zu dem Problem der Einflußmöglich-

¹³) Vgl. Willi Bredemeier, Lohnbestimmung durch organisationspolitische Größen, Berlin 1976, S. 305ff.

¹⁴) Vgl. hierzu: Berndt Keller, Zur politischen Ökonomie der Besoldungsbeziehungen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 1979, Heft 3, S. 358—381; ders., Zur Interessenpolitik von Beamtenverbänden, in:

keiten von Interessenverbänden im öffentlichen Dienst¹⁵⁾.

1. Einflußnahme durch Interessenverbände

Gesetzlich vorgeschriebene und tatsächliche Partizipation

Wie bereits erwähnt, können die Beamtenorganisationen DBB und DGB die Interessen ihrer Mitglieder nicht über Tarifverhandlungen und notfalls mit Hilfe von Streikdrohungen und Streiks, durchsetzen. Daher wird ihre *Einflußnahme durch lobbying* um so wichtiger.

Eine Möglichkeit, und zwar die formal-juristische, besteht darin, daß die Beamtenverbände über gesetzlich verankerte *Anhörungsrechte* verfügen, welche ihnen Einwirkungschancen und Einflußmaßnahmen bei einer ganzen Reihe für sie wichtiger Probleme ermöglichen: Bei der Vorbereitung von Besoldungsneuregelungen ist ebenso wie bei anderen Gesetzesänderungen die *Anhörung der Beamtenverbände durch das Bundesinnenministerium* erforderlich, welches im Verfahrensverlauf eine zentrale Position einnimmt.

Informelle Treffen zur Vorbereitung der eigentlichen Beteiligungsgespräche haben die Aufgabe, Meinungen und Vorstellungen der Verbände bereits frühzeitig in Erfahrung zu bringen. Danach leitet die Bundesregierung den von Beamten der Ministerialbürokratie vorbereiteten Gesetzentwurf den Spitzenverbänden zwecks Stellungnahme zu. Nach den *verbandsinternen Abstimmungen* finden einmal oder mehrfach *Beteiligungsgespräche* statt, welche durchaus zu Revisionen (innerhalb des Gesetzentwurfs) führen. Der nächste Verfahrensschritt ist die *Entscheidung des Kabinetts* über den (geänderten) Gesetzent-

wurf. Anschließend muß — bei zustimmungspflichtigen Gesetzen — der *Bundesrat* beschließen; die Zustimmung des *Bundestages* ist auf jeden Fall erforderlich.

Die Anhörungsrechte von DBB und DGB beschränken sich formal auf die Phase der *Gesetzesvorbereitung*. Diese juristische Regelung beinhaltet jedoch nicht, daß später keinerlei Einflußchancen mehr existieren. So ist der Anteil der öffentlich Bediensteten an den Parlamentsmitgliedern überproportional hoch, wodurch Kontakte auch zu den übrigen Parlamentariern erleichtert werden. Weiterhin dienen Gespräche der Verbandsfunktionäre mit Spitzenpolitikern, u. a. dem Bundeskanzler, den Fraktionsvorsitzenden und führenden Mitgliedern der beteiligten Ausschüsse, der Interessendurchsetzung.

Damit ergeben sich nicht nur bei der Vorbereitung und Beratung der Gesetzesvorlagen, sondern auch bei der Formulierung der Endfassung und selbst bei der parlamentarischen Entscheidung Möglichkeiten der Beeinflussung, die formaler und/oder informeller Natur sind. Zwar existiert rein juristisch lediglich ein Konsultations- und Anhörungsrecht bei der Gesetzesvorbereitung; faktisch sind die Einflußnahmen der Interessenverbände jedoch wesentlich weitergehend.

Diese *Einflußnahme durch lobbying* ist überaus effektiv im Sinne der Beamtengruppe. Mit anderen Worten: Konflikte im Besoldungsbereich werden nicht — wie sonst üblich — von tarifpolitischen Machtpositionen her ausgehen, d. h. unter Einsatz von Streik und Streikdrohung, sondern mit *politischen Mitteln* wie lobbying durch Interessenorganisationen.

Gruppenspezifische Verbesserungen durch Strukturmaßnahmen

Bisher sind ausschließlich die formalen und informellen Einflußmöglichkeiten analysiert worden, die von besoldungspolitischer Bedeutung für die Gesamtgruppe der Beamten sind. Darüber hinaus gibt es wichtige, auf *einzelne Gruppen* innerhalb der Beamtenschaft gerichtete Möglichkeiten von Einflußnahmen. Hierbei sind weniger die Spitzenverbände als vielmehr die betreffenden *Berufsverbände* wichtig, während vor besoldungspolitischen Entscheidungen die Dachverbände durch lobbying Einfluß nehmen.

Im öffentlichen Dienst wurden *kollektive Höhergruppierungen* vorgenommen, die sogar bedeutender als individuelle sein konnten:

Zeitschrift für Soziologie, 1980, Heft 2, S. 194—212. Vgl. zur Beamtenproblematik allgemein: Thomas Ellwein, Ralf Zoll, Berufsbeamtentum — Anspruch und Wirklichkeit, Düsseldorf 1973; Volker Heer, Beamtenbesoldung in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Struktur, Problematik, Theorie, Frankfurt-Zürich 1975; Thomas Ellwein, Gewerkschaften und öffentlicher Dienst. Zur Entwicklung der Beamtenpolitik des DGB, Opladen 1980; Hans Hattenhauer, Geschichte des Beamtentums, Köln 1980.

¹⁵⁾ Vgl. hierzu u. a.: Klaus von Beyme, Interessengruppen in der Demokratie, München 1974; Macht der Verbände — Ohnmacht der Demokratie, hrsg. von W. Dettling, München 1976; Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente, hrsg. von U. v. Alemann, R. G. Heinze, Opladen 1979; Jürgen Weber, Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart-Berlin 1980².

Einzelne Lehrergruppen gelangten in mehreren Bundesländern in höhere Besoldungsgruppen, verschiedene Gruppen von Polizeibeamten wurden in bestimmten Bundesländern höhergestellt, gleiches galt für Absolventen der Höheren Technischen Lehranstalten sowie bei kommunalen Neugliederungen.

Zu den *strukturellen Verbesserungen* gehören neben diesen kollektiven Höherstufungen *ohne* Änderung der Tätigkeitsinhalte auch schnellere Beförderungen, Dienstalterszulagen, Familien- und Sozialzuschläge. Sie sind neben den Besoldungserhöhungen und der Zunahme von Planstellen sogar die *dritte entscheidende Determinante der Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst*.

Strukturelle Verbesserungen werden getrennt von Tarif- und Besoldungserhöhungen durchgeführt. Sie bleiben daher in der Öffentlichkeit entweder weitgehend unbemerkt oder werden erst im nachhinein bekannt. Die für die öffentlichen Haushalte zusätzlich zu Tarif- und Besoldungszuwächsen entstehenden Kosten werden kaum erwähnt. Wegen dieses geringen Grades an Offenheit ist es andererseits auch für Bund, Länder und Gemeinden einfacher, derartige Verbesserungen zu ermöglichen als Besoldungserhöhungen zuzugestehen, die in der Öffentlichkeit stärker diskutiert werden.

Das wesentliche Resultat dieser Entwicklung ist eine *zunehmende personelle Verdichtung* in den höchsten Laufbahnstufen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes. Dieser Trend, der besonders im Besoldungsbereich eingetreten ist, ist vor allem bei der Ministerialbürokratie, jedoch auch bei Ländern und Gemeinden festzustellen.

Die Verbesserung des materiellen Status einzelner Gruppen hat regelmäßig analoge Forderungen vergleichbarer anderer Gruppen zur Folge, so daß eine *Sogwirkung* entsteht, die von den Interessenverbänden zur Durchsetzung weiterer Forderungen genutzt wird¹⁶⁾.

¹⁶⁾ Der Bund der Steuerzahler spricht vom „Grundmuster einer Aufschaukelung“: „Eine spezielle, zunächst begrenzte Gruppe von Bediensteten erreicht aufgrund vermeintlicher Benachteiligungen eine besoldungsrechtliche Verbesserung. Andere Gruppen von Bediensteten drängen nun ihrerseits darauf, diesen finanziellen Vorteil ebenfalls zu erlangen, mit dem Hinweis, daß sie ebenso berechtigt seien, und daß es ungerecht sei, wenn sie schlechter gestellt werden. Es dauert dann in der Regel nicht lange, bis Gruppe für Gruppe ihre jeweilige Forderung durchsetzen kann. Am Ende dieses Prozesses sind alle Gruppen wieder gleichgestellt, allerdings auf einem *höheren Niveau*. Damit hat die vermeint-

Dieser Trend wird dadurch verstärkt, daß der Anteil der Beamten an den Mitgliedern aller westdeutschen Parlamente überdurchschnittlich hoch ist, wie oben bereits erwähnt wurde.

Die bisher angestellten Überlegungen können unter *Berücksichtigung konjunktureller Bedingungen* differenziert werden: Sowohl kollektive Höherstufungen als auch globale Gehaltserhöhungen lassen sich vor allem in Phasen florierender Konjunktur durchsetzen, wie die Entwicklung der späten sechziger und frühen siebziger Jahre in der Bundesrepublik deutlich gezeigt hat. Zwar bleiben auch in Situationen ökonomischer Unsicherheit die aufgezeigten Einflußmöglichkeiten der Interessenorganisationen bestehen, aber die Möglichkeiten, kollektive Höherstufungen durchzusetzen, werden geringer. Wirksam verhindert wird durch diese Interessenpolitik jedoch selbst in diesen Situationen ein möglicher Abbau von Leistungen (z. B. Streichung von Stelvenzulagen).

2. Die Bedeutung tarifvertraglicher Regelungen für die Besoldungspolitik

Vom DGB werden Tarif- und Besoldungsrunten als *Einheit* betrachtet; dies beinhaltet die Übertragung der Tarifverhandlungsergebnisse in die Besoldungsneuregelungsgesetze. Der DBB dagegen betont die *Eigenständigkeit* der Besoldungs- gegenüber der Tarifpolitik. Er lehnt die Vereinbarung von — im Tarifbereich in den siebziger Jahren mehrfach ausgehandelten — *Sockelbeträgen* ab mit der Begründung, daß diese dem Leistungsprinzip zuwiderlaufende Regelung mit den Grundsätzen des Beamten- und Besoldungsrechts nicht zu vereinbaren sei; statt dessen werden rein *lineare Erhöhungen* gefordert.

Zumindest im letzten Jahrzehnt wurden die im Tarifbereich des öffentlichen Dienstes vereinbarten Verbesserungen in die Besoldungsneuregelungsgesetze übernommen, so daß *keine wesentlichen materiellen Verschlechterungen der Beamten* gegenüber den anderen Gruppen festzustellen sind. Mit anderen Worten: Die alternativen Formen der Einkommensregelung (Tarif- bzw. Gesetzesmodell) führten zu sehr ähnlichen Ergebnissen, wobei der dominierende Einfluß von dem Tarifbe-

lich benachteiligte Gruppe den Weg für eine allgemeine besoldungsrechtliche Verbesserung geebnet“. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Die Ministerialzulage — ein ungerechtfertigtes Privileg, Wiesbaden 1980, S. 10.

reich ausging. Dies ist nicht verwunderlich, da die Handlungsalternativen der Gewerkschaften im Tarifbereich das kollektive Druckmittel des Streiks einschließen.

Die Besoldungserhöhungen werden regelmäßig *nach Abschluß* der Tarifverhandlungen beschlossen, obwohl die umgekehrte Reihenfolge durchaus möglich wäre. Diese *Vorbestimmung von Besoldungserhöhungen durch tarifpolitische Entscheidungen* wird nicht erst im Zeitpunkt des Abschlusses, sondern bereits bei der Formulierung der Forderungen deutlich: Auch die Beamtenorganisationen melden ihre Ansprüche relativ früh an, jedoch zumeist erst dann, wenn die Forderungen für den Tarifbereich bereits erhoben worden sind. Die Interessenverbände der Beamten übernehmen die Vorstellungen weitgehend, wobei sich Unterschiede lediglich in der Struktur, nicht jedoch im Volumen der Forderungen ergeben.

Diese *Signalwirkung tarifpolitischer Entscheidungen für den Besoldungsbereich* gilt nicht nur bei Lohn- bzw. Besoldungserhöhungen, sondern auch bei anderen Bereichen, wie sich anhand von Beispielen zeigen läßt (u. a. Erhöhung des Weihnachtsgeldes von zwei Dritteln auf ein volles 13. Monatsgehalt im Jahre 1973, Verkürzung der Arbeitszeit von 42 auf 40 Stunden im Herbst 1974).

3. Stimmenmaximierungskalküle der Politiker und Drohpotential der Interessenverbände

Politiker stellen *Stimmenmaximierungskalküle* an, weil ihr Ziel der Gewinn der nächsten Wahl ist¹⁷⁾. Damit ist eine Abhängigkeit der Politiker vom Wahlmechanismus gegeben. Die entsprechende Überlegung gilt für Wähler, die durch ihre Wahlentscheidung ihren Nutzen maximieren wollen, indem sie diejenige Partei wählen, deren Programm ihren eigenen Interessen am nächsten steht.

¹⁷⁾ Derartige Überlegungen werden vor allem innerhalb der Forschungsrichtung der Neuen Politischen Ökonomie angestellt, welche die traditionelle Trennung von Ökonomik und Politikwissenschaft aufzuheben versucht, indem sie das Instrumentarium der Wirtschaftstheorie auf politische Probleme anwendet. Vgl. zur Einführung u. a.: Rainer Dinkel, Der Zusammenhang zwischen der ökonomischen und politischen Entwicklung in einer Demokratie. Eine Untersuchung mit Hilfe der ökonomischen Theorie der Politik, Berlin 1977; Bruno S. Frey, Moderne politische Ökonomie. Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik, München-Zürich 1977; Philipp Herder-Dorneich, Manfred Groser, Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs, Göttingen 1977; Ökonomische Theorie der Politik, hrsg. von W. Pommerehne, B. S. Frey.

Die im öffentlichen Dienst beschäftigten Wähler bzw. ihre Interessenverbände können also die „politischen Kosten“ der Politiker erhöhen, indem sie — wegen ihrer Meinung nach zu geringer Besoldungserhöhungen — mit Stimmentzug drohen. Eine so erzielte Besserstellung wird von den übrigen Wählern, deren Interessen die Politiker ebenfalls zu berücksichtigen haben, nicht durch Stimmentzug bestraft: Sie sind nicht direkt von der Regierungsentscheidung betroffen. Weiterhin sind sie in der Regel uninformiert und nicht sonderlich stark interessiert an der spezifischen Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst.

Da die Arbeitgeber im öffentlichen Sektor nicht primär am Profit orientiert sind, kann ihnen — im Gegensatz zu privaten Arbeitgebern — nicht wirksam die Zufügung ökonomischen Schadens — zumeist in Form eines Streiks — angedroht werden. Der aus der Privatwirtschaft bekannte Mechanismus der Drohung bleibt erhalten, wird jedoch anders vermittelt, indem der Regierung politischer Schaden angedroht wird. Dies bedeutet, daß im öffentlichen Dienst, wo ökonomische Druckmittel weitgehend fehlen, *politische Elemente* die zentrale Funktion von Druckmitteln übernehmen.

Diese stets vorhandene Drohmöglichkeit wird in Einzelfällen sogar offen ausgesprochen (November 1969, Januar 1975, Herbst 1975, Januar 1980). Sie wird von Verbandsfunktionären — und weniger von einzelnen Mitgliedern — eingesetzt, da diese eher das Wahlverhalten der Verbandsmitglieder beeinflussen können.

Bei den Politikern wird der Effekt der Drohung mit Stimmentzug häufig durch deren Annahmen verstärkt, daß

— derartige Stimmblocke wirklich existieren,

— Angehörige dieser Gruppe als „Meinungsmacher“ auftreten können,

— der Stimmanteil dieser Gruppe durch Familienmitglieder vergrößert werden kann.

Die Androhung des Stimmentzugs bleibt getrennt von ihrer möglichen Realisierung bei Wahlen, d. h. im öffentlichen Dienst ist der Realitätsgehalt der Drohung schwieriger abzuschätzen als in der Privatwirtschaft: Drohungsankündigung und -ausführung liegen zeitlich weiter auseinander; zudem macht das Prinzip der geheimen Wahl eine Kontrolle des empirischen Gehalts der Drohung unmöglich.

Fazit: Die nicht-tarifverhandlungs- bzw. nicht-streikberechtigte Gruppe der Beamten verfügt neben der formalen und informellen Einflußnahme von Interessenverbänden über das weitere Druckmittel der Drohung mit Stimmentzug. Dieses braucht keineswegs weniger wirksam zu sein als die (Streik-)Drohung der tariffähigen Arbeitnehmer. Insbesondere bei den in der Bundesrepublik seit mehreren Wahlperioden chronisch knappen Mehrheitsverhältnissen wird jede Regierung die Forderungen der quantitativ bedeutenden Gruppe der Beamten nicht unberücksichtigt lassen können.

In diesem Zusammenhang ist weiterhin zu berücksichtigen, daß die Regierung sich aus Gründen der Effektivität und Produktivität des öffentlichen Dienstes die Loyalität der Beamten grundsätzlich erhalten muß: Beamte als Leistungsträger öffentlicher Verwaltung können der Regierung schon durch strikt legales Verhalten (z. B. go slow, Bummelstreik, Dienst nach Vorschrift, kollektive Krankmeldungen) Schaden zufügen, indem sie die Bereitstellung von Sachgütern und Dienstleistungen beeinträchtigen, was zur Verärgerung bei den Konsumenten (Wählern) führen kann. Somit ergeben sich bereits unterhalb der Schwelle des Stimmentzugs zahlreiche Möglichkeiten, Druck auf Politiker auszuüben, um Gruppeninteressen durchzusetzen.

4. Öffentlich Bedienstete als Parlamentarier und der Einfluß der Ministerialbürokratie

Es kann bei der Besoldungsfestsetzung zu Interessenkonflikten kommen, da Besoldungsgesetze durch eben die Parlamente verabschiedet werden, in denen der Prozentsatz der Angehörigen des öffentlichen Dienstes überproportional hoch ist im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung. Ihr Anteil an den Mitgliedern des Bundestages hat sich seit 1949 kontinuierlich erhöht und liegt gegenwärtig bei über 40%¹⁸⁾; in den Landesparlamenten sind z. T. noch deutlichere Entwicklungen in dieser Hinsicht festzustellen.

Diese *Verbeamtungstendenz*¹⁹⁾ setzt sich in den Ausschüssen fort: Im 7. Deutschen Bun-

¹⁸⁾ Die Anteile betragen: 1949: 16,8%; 1953: 19,6%; 1957: 19,3%; 1961: 23,0%; 1965: 28,8%; 1969: 32,2%; 1972: 37,3%; 1976: 46,1%; 1980: 41,0%.

¹⁹⁾ Vgl. zu diesem Problem zusammenfassend: Hartmut Klatt, Die Verbeamtung der Parlamente. Ursachen und Folgen des Übergewichts des öffentlichen Dienstes in Bundestag und Landtagen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/80 vom 1. 11. 1980, S. 25—46.

destag etwa stammten von den 27 Mitgliedern des Innenausschusses, der für Beamtenfragen zuständig ist, 15 aus dem öffentlichen Dienst; in der 8. Legislaturperiode waren es 18. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß etwa in Parlamentsvorlagen spezifische Gruppeninteressen eingehen, die als solche kaum noch erkennbar sind, weil sie häufig in sachlich-objektiver Verkleidung erscheinen. Da der Innenausschuß wesentlich an der Beamtengesetzgebung beteiligt ist, ergeben sich für die Spitzenorganisationen — etwa durch *Hearings* — weitere Möglichkeiten, auf den Gesetzgebungsprozeß Einfluß zu nehmen.

Darüber hinaus besteht schon im Prozeß der Gesetzesvorbereitung der Einfluß der Ministerialbürokratie, deren Angehörige Beamte sind und insofern den Interessen dieser Gruppe wohlwollend gegenüberstehen. Die Bürokratie verfügt aufgrund ihrer Spezialisierung über alle wichtigen Detailkenntnisse. Diese Informationsüberlegenheit wird verstärkt, weil die Interessenverbände durch ihre Argumentation unterstützend wirken. Für Politiker existieren allgemeine Informationsprobleme, die mit der Ministerialbürokratie im Rahmen einer — von den Politikern kaum kontrollierbaren — Verhaltensabstimmung „bewältigt“ werden²⁰⁾.

5. Die Öffentliche Meinung

Kritik am öffentlichen Dienst und Reaktion der Verbände

Zu den bisher kaum analysierten Bestimmungsgrößen von Tarif- und Besoldungsentscheidungen gehört die Öffentlichkeit, hier verstanden als *veröffentlichte Meinung*. In der Privatwirtschaft werden lediglich die quantitativ bedeutenden Tarifbewegungen — etwa im Bereich der IG-Metall — von der Öffentlichkeit registriert; ihr besonderes Interesse gilt dem öffentlichen Dienst, weil die Wähler als Steuerzahler betroffen sind.

Seit der ökonomischen Krise Anfang der siebziger Jahre hat sich die *Kritik am öffentlichen Dienst* erheblich verstärkt²¹⁾. Falls Besol-

²⁰⁾ Vgl. zu diesem Problem allgemein: Bärbel Steinkemper, Klassische und politische Bürokratie in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland. Eine Darstellung sozialstruktureller Merkmale unter dem Aspekt politischer Funktionen der Verwaltung, Köln-Berlin 1974.

²¹⁾ Vgl. für viele: Frieder Lauxmann, Was sind uns die Beamten wert?, Stuttgart 1974; Franz Ronneberger, Udo Rödel, Jürgen Walchshöfer, Der „häßliche“

dungserhöhungen Gegenstand der Kontroverse sind, tritt die öffentliche Meinung global für eine möglichst geringe zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte ein. Dies geschieht vor allem in Zeiten wirtschaftlicher Instabilität und wachsender Arbeitslosigkeit. Bereits bei der bloßen Ankündigung von Forderungen werden diese als ungerechtfertigt bzw. überhöht bezeichnet. Die Interessenorganisationen — vor allem der DBB — versuchen, diese seit geraumer Zeit zunehmende Kritik zu entkräften. So wird u. a. eine intensive *Öffentlichkeitsarbeit* betrieben, und umfangreiche Publikationen werden vorgelegt. Die jährlich stattfindenden Arbeitstagungen des DBB haben vor allem die Funktion, geäußerte Kritik *öffentlich* zu widerlegen. Politiker aller im Bundestag vertretenen Parteien sowie der jeweilige Bundesinnenminister nehmen regelmäßig an diesen Veranstaltungen teil. Sie geben häufig Stellungnahmen zu Beamtenproblemen im allgemeinen sowie zu Fragen der Besoldungs- und Tarifpolitik im besonderen ab. Politiker sind hierbei dem Druck ausgesetzt, gruppenspezifisch günstige Änderungen anzukündigen, auf die später von den Interessenverbänden Bezug genommen wird.

Zur Verrechtlichung der Diskussion

Die von den Interessenorganisationen der Beamten, vor allem vom DBB, betriebene Ver-

rechtlichung der Diskussion durch Berufung auf sog. allgemeine „Rechtsgrundlagen des Beamtenverhältnisses“ oder „hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums“ gemäß Art. 33 IV GG verhindert weitgehend eine inhaltlich-politische Auseinandersetzung²²). Analog zu diesem problematischen Umgang mit Verfassungsgrundsätzen wird bei Forderungen nach Besoldungserhöhungen verfahren: Der DBB verweist häufig auf den vom Bundesverfassungsgericht im Jahre 1958 vertretenen und „gesetzlich vorgeschriebenen Rechtsanspruch auf Anpassung der Bezüge an die allgemeine Einkommensentwicklung ohne Einkommensverzichte oder Sonderbelastungen“!

Insgesamt: Die Bedeutung der Öffentlichkeit ist nicht zu überschätzen. Sie ist geringer als etwa die Einflußnahme durch *lobbying* seitens der Interessenverbände oder das Stimmenmaximierungskalkül der Politiker. Im wesentlichen verhindert sie eine Überbesoldung, d. h., sie wirkt in eine andere Richtung als die Mehrzahl der übrigen genannten Einflußgrößen. Andere, in der Privatwirtschaft vorhandene Barrieren existieren im öffentlichen Dienst nicht (z. B. allgemeines oder betriebsbezogenes Arbeitsplatzrisiko, Aussperrungsmöglichkeit der Arbeitgeber, Preisbildung auf Faktormärkten).

IV. Fazit

Die beiden einleitend genannten Formen der Interessenvertretung innerhalb des öffentlichen Dienstes (Tarif- bzw. Gesetzesmodell) sind in bezug auf die Resultate weitgehend gleichwertig. Auch im Besoldungsbereich hat eine starke Institutionalisierung des (Verteilungs-)Konflikts stattgefunden, wobei jedoch ökonomischer und politischer Konflikt nicht ausdrücklich getrennt werden können.

Eingangs ist bereits erwähnt worden, daß sich die Beamten bisher weitgehend an das nach

herrschender Rechtsprechung und -lehre bestehende *Streikverbot* gehalten haben. Dies wird nunmehr u. a. dadurch erklärbar, daß ihre Interessenverbände die gruppenspezifischen Ziele recht effektiv mit Hilfe politischer Mittel verfolgen können. Damit wird auch verständlich, daß der DBB im Rahmen der Diskussion um eine Reform des öffentlichen Dienstrechts für die Beibehaltung des existierenden Streikverbots eintritt, d. h. auf ein allen anderen Ar-

Beamte. Kritik und Gegenkritik des Berufsbeamtentums, Bonn-Bad Godesberg 1975; Otto Rudolf Kissel, Immer Ärger mit den Beamten. Ein Versuch, ihn/sie — wenigstens teilweise — loszuwerden, Kronberg 1976; Ulrich Lohmar, Staatsbürokratie. Das hoheitliche Gewerbe. Deutsche Aspekte eines neuen Klassenkampfes, München 1978; Brigitte Breuel, Den Amtsschimmel absatteln. Weniger Bürokratie — mehr Bürgernähe, Düsseldorf-Wien 1979; Schlankheitskur für den Staat, hrsg. von H. Zuber, Stuttgart 1979.

²²) Für die Öffentlichkeitsarbeit bzw. -politik des DBB gilt allgemein: „... daraus, daß in den Beamtenbunds-Publikationen juristische Argumente stark betont werden, ohne sie als verdeckt politische und veränderbare zu problematisieren, kann auch nicht ohne weiteres auf juristische Illusion geschlossen werden. Solche juristische Rhetorik kann bewußt zur Verdeckung ganz anderer Handlungsmotive benutzt werden“. Klaus Dammann, Ökonomisierung, Loyalisierung, Reform und Gegenreform des öffentlichen Dienstes, in: WSI-Mitteilungen, 1974, Heft 12, S. 488.

beitnehmern garantiertes Rechts ausdrücklich verzichtet.

Es bleibt die einkommenspolitisch wichtige Frage, wie sich die Einkommen der Beamten entwickeln würden, wenn auch für diese Gruppe ein ausdifferenziertes System von Tarifverhandlungen vorhanden wäre. Diese Frage ist ebenfalls von erheblicher Bedeutung im Rahmen der seit Ende der sechziger Jahre diskutierten Reform des öffentlichen Dienstes²³⁾. Statt der längst fälligen strukturellen Reform werden immer wieder nur *punktueller Änderungen* vorgenommen, da fast alle existierenden Vorschläge eine Grundgesetzänderung voraussetzen, die bei den gegenwärtigen politischen Kräfteverhältnissen nicht zustande kommen wird. Aufgrund der hier angestellten Überlegungen läßt sich daher die These formulieren, daß sich auch im Falle von Tarifverhandlungen für die Beamten keine wesentlichen Veränderungen der Einkommensrelationen ergeben würden.

Zumindest innerhalb der akademischen Diskussion besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß die nur unter Berücksichtigung ihrer historischen Entwicklung erklärbare dienstrechtliche *Dreiteilung der öffentlich Bediensteten* sich im modernen demokratischen Sozialstaat *von der Funktion her kaum noch rechtfertigen läßt und aus der Aufgabenstel-*

*lung nicht mehr ableitbar ist*²⁴⁾: Nur eine verschwindend geringe Zahl von Beamten nimmt noch hoheitliche Befugnisse wahr (Funktionsvorbehalt); viele Beamte sind mit Tätigkeiten befaßt, die nicht als Ausübung von Hoheitsfunktionen bezeichnet werden können. Andererseits werden Nicht-Beamte mit ähnlichen oder sogar denselben Dienstleistungsfunktionen betraut wie Beamte. Die Entscheidung darüber, ob ein arbeits- oder ein dienstrechtliches Verhältnis eingegangen wird, fällt oft nach haushaltspolitischen und nicht nach funktionalen Gesichtspunkten. Angestelltenverträge unterliegen nicht den strengen und starren Zugangs-, Besoldungs- und Laufbahnbestimmungen des Beamtenrechts.

Von den materiellen und sozialen Bedingungen her haben sich die verschiedenen Beschäftigungsverhältnisse zunehmend angeglichen: Einerseits hat der Gesetzgeber zunehmend relevante Elemente tarifvertraglicher Vereinbarungen in das Beamtenrecht übernommen (u. a. Teilzeitbeschäftigung, Überbrückungszahlungen, Überstundenvergütung, Vermögensbildung, Weihnachtsgratifikation). Andererseits haben sich die Gewerkschaften erfolgreich um die Übernahme beamtenrechtlicher Regelungen bemüht (u. a. Beihilferegulungen, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Altersversorgung, Bewährungsaufstieg, Unkündbarkeit). Diese Entwicklung ist nicht zuletzt als *Resultat der Politik der Interessenorganisationen* anzusehen.

²³⁾ Vgl. u. a.: Kurt Sontheimer, Wilhelm Bleek, Abschied vom Berufsbeamtentum? Perspektiven einer Reform des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1973.

²⁴⁾ Vgl. hierzu zusammenfassend: Berndt Keller, Vorschläge und Kritik zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1980, Heft 10, S. 657—668.

Der Führungsanspruch der Wirtschaft gegenüber der Politik

Ergebnisse einer Inhaltsanalyse

Die folgende Darstellung ist Teil einer umfassenderen Studie über die Staatsauffassung der Wirtschaftsöffentlichkeit, d. h. im wesentlichen der Wirtschaftsverbände. Ziel der Studie war zum einen die Beantwortung der Frage, wie das im letzten Jahrzehnt theoretisch ausgiebig erörterte Wechselverhältnis von Staat und Wirtschaft sich in den Verlautbarungen der Gruppe darstellt, die den einen Teil dieses Wechselverhältnisses konstituiert. Zum anderen sollte die Arbeit einen Beitrag zur Erforschung der (im Vergleich zu den Gewerkschaften bislang noch immer erstaunlich wenig erforschten) Wirtschaftsverbände leisten, und zwar speziell im Hinblick auf die im Zusammenhang der Neokorporatismus-Debatte wesentlichen Aspekte ihres „politischen“ Charakters und ihrer Staatsbezogenheit.

Die Untersuchung wurde als sowohl qualitative wie quantitative Inhaltsanalyse durchgeführt. Veröffentlichungen und Verlautbarungen von Wirtschaftsverbänden und einzelnen Wirtschaftsführern wurden dazu mittels eines differenzierten Kategorienschemas verschlüsselt; die einzelnen Kategorien waren zusammengefaßt zu den Grobkategorien Staatsabwehr, konservativ-technokratisches Staatsbild, Forderungen an den Staat, Führungsanspruch, Sachzwang-Ideologie und Staats- und Systemerhaltung. Ausgezählt wurden für die quantitative Analyse nicht einzelne Begriffe oder Schlüsselwörter, sondern „Argumentationseinheiten“, die sich gelegentlich auf einen Satz beschränkten, häufiger aber eine längere Texteinheit (einen Absatz zumeist) umfaßten. Methodisch implizierte dies, daß der Auszählung jeweils ein interpretativer, also qualitativer Arbeitsgang vorgeschaltet war. Die Kategorien zur Aufschlüsselung des Materials waren zwar so weit wie möglich untergliedert (mit der nachteiligen Folge z. T. recht geringer

Zellenbesetzungen), doch machte das die Aufgabe interpretativer Zuordnung von Textstellen zu den Kategorien nicht überflüssig. Der letzte Arbeitsgang war dann wiederum ein qualitativer, nämlich die Darstellung inhaltlicher Zusammenhänge sowie des jeweiligen Stellenwerts der Einzelkategorien.

Als Untersuchungszeitraum wurden die Jahre 1965—1968 und 1972—1975 ausgewählt, um die Auswirkungen des Wechsels sowohl von Konjunktur- wie von politischen Lagen testen zu können. Um auch die Auswirkungen unterschiedlicher Branchen-Situationen sowie betriebsgrößen-spezifische Unterschiede zu ermitteln, wurden neben den Spitzenverbänden verschiedene großindustrielle und mittelständische Branchenverbände mitberücksichtigt. Für die systematische quantitative Inhaltsanalyse wurden allerdings nur die Jahre 1967, 1972 und 1975 und nur die folgenden Verbandsperiodika herangezogen: Unternehmerbrief/iwd, Der Arbeitgeber, Die Aussprache/Junge Wirtschaft, Chemische Industrie, Textilbericht und Bauwirtschaft.

Das ausgezählte und analysierte Material ist mindestens fünf Jahre alt; damit teilt diese Untersuchung das Schicksal der meisten größeren empirischen Untersuchungen, daß zwischen Veröffentlichungszeitpunkt und Erhebungszeitraum einige Jahre liegen. Dennoch wird man nicht sagen können, das Material sei „veraltet“: Erstens läßt sich mittels einiger weniger Stichproben schnell zeigen, daß Aussagen der Wirtschaftsverbände zum Thema Staat heute sich von denen vor fünf oder sogar zehn Jahren nicht grundsätzlich unterscheiden; zweitens war eines der Ergebnisse dieser Untersuchung, daß ohnehin *kein* kontinuierlicher Veränderungstrend in die eine oder andere Richtung erkennbar ist. Vielmehr erwies sich, daß Stellungnahmen zum Staat jeweils mit der Veränderung der konjunkturellen wie — stärker noch — der politischen Lage variieren, wobei die Variationen wiederum üblicherweise nur die *Häufigkeit* bestimmter Stellungnahmen betreffen.

Vorabdruck von zwei stark gekürzten Kapiteln aus der Untersuchung „Zum Staatsverständnis der Wirtschaftsöffentlichkeit in der Bundesrepublik“, die in Kürze im Campus Verlag erscheint.

Zu den ermittelten Häufigkeiten sei hier nur einigermaßen pauschal vermerkt, daß „Forderungen an den Staat“ die häufigste Kategorien-Gruppe war (29,08%), dicht gefolgt von „Staatsabwehr“ (27,93%). Die Gruppen „Führungsanspruch“ und „Sachzwang-Ideologie“ waren mit 16,70 bzw. 13,24% zwar um einiges schwächer besetzt, doch ist die Trennung zwischen beiden Gruppen letztlich irreführend, da, wie weiter unten zu zeigen sein wird, die „Sachzwang“-Kategorien einen schein-objektivierten Führungsanspruch der Wirtschaft erfassen. Die Bedeutung dieses Komplexes erhellt zudem daraus, daß einige der Einzelkategorien aus beiden Gruppen zu den häufigsten Einzelkategorien überhaupt zählten.

Im folgenden wird in stark gekürzter Fassung die Darstellung der Untersuchungsergebnisse zu diesem letzteren Themenkomplex wiedergegeben, wobei die quantitativen Resultate nur am Rande Berücksichtigung finden. Bei den Kürzungen ließ es sich im übrigen vermutlich nicht immer vermeiden, daß nun auch Argumentations- und Begründungszusammenhänge verkürzt, wenn nicht gar verzerrt erscheinen.

Um dem Leser die bessere Einordnung der Untersuchungsergebnisse zu ermöglichen, sind deren Darstellung einige theoretische Überlegungen zur Legitimität wirtschaftlicher Führungsansprüche gegenüber der Politik vorangestellt.

I. Zum Problem der Legitimation des Führungsanspruchs

Der Führungsanspruch der Wirtschaft, die von ihr (wie weiter unten dargestellt) als entschieden ungleichgewichtig wahrgenommene Interdependenz von Staat und Wirtschaft, hat ihr Pendant in der sowohl theoretisch ableitbaren wie empirisch feststellbaren Asymmetrie der Beziehungen von Staat und Wirtschaft im privatkapitalistischen System. In einem Wirtschaftssystem nämlich, das durch die autonomen Investitionsentscheidungen Privater gesteuert wird, d. h. in dem die privaten Investoren *vorgängig* planen und entscheiden, kann der Staat erstens nur reaktiv tätig werden und ist zweitens auch dazu auf Informationen aus dem Privatbereich angewiesen; beides gibt der Gruppe der privaten Investoren einen entscheidenden Machtvorteil. Die Autonomie des Staates gegenüber der Wirtschaft verringert sich dabei in dem Maße, in dem a) innerökonomische Entwicklungen den Staat nötigen, zunehmend in den Wirtschaftsablauf einzugreifen, b) Ziel- und Normensysteme aus dem ökonomischen Bereich (wie z. B. das Wachstumsziel oder ökonomisches Rationalverhalten) sich in der Gesamtgesellschaft durchsetzen und c) die politische Legitimität des Staates daher in der Garantie störungsfreien Wohlstandswachstums liegt.

Solange vor allem die letzteren beiden Bedingungen gelten, wird allerdings die staatliche Abhängigkeit von der Öffentlichkeit kaum als solche wahrgenommen bzw. werden Machtvorteil und Führungsanspruch der Privatwirtschaft kaum problematisiert werden: sie erscheinen als legitim. Das muß sich dann

grundlegend ändern, wenn nennenswerte Teile der Bevölkerung sich von der „naiven Überzeugung“ abkehren, daß ihre Interessen mit denen der Geschäftswelt zusammenfallen¹⁾. Je nachhaltiger aus der Bevölkerung statt bloß quantitativer und individueller (d. h. Einkommensteigerungen betreffender) qualitative Forderungen und solche, die nur kollektiv zu befriedigende Bedürfnisse betreffen, an Wirtschafts- wie Regierungssystem gestellt werden, desto deutlicher wird die Wirtschaftsmacht als Barriere staatlicher Handlungsmöglichkeiten erscheinen und desto problematischer wird zugleich die Legitimität des wirtschaftlichen Führungsanspruchs. Nicht umsonst insistieren die Wirtschaftsverbände darum in der Argumentationsfigur der „Gesamtverantwortung“ nachdrücklich auf der Identität der unternehmerischen Interessen mit denen der Allgemeinheit.

Nun gelten in einem pluralistischen System *Mitsprache*-Ansprüche einzelner Gruppen zweifellos als legitim. Basis der Legitimität ist hier das grundsätzliche Gleichgewicht zwischen den wichtigen organisierten Gruppen — im Pluralismuskonzept explizit oder implizit als gegeben unterstellt. Von noch größerer Bedeutung ist solche Gleichrangigkeit dann, wenn das pluralistische System sich korporatistisch verfestigt. Neokorporatismus — in jüngster Zeit lebhaft diskutiert — meint nämlich nichts anderes als die Beteiligung der organi-

¹⁾ So schon Thorstein Veblen, *The Theory of Business Enterprise* (1904), New York 1965, S. 286.

sierten Gruppen an den staatlichen Steuerungsleistungen²⁾, d. h. an der Führung des Gemeinwesens. An die Stelle bloßer Einflußversuche der (z. T. noch untereinander konkurrierenden) Organisationen der als von der staatlichen Sphäre strikt getrennt perzipierten Gesellschaft auf Politik und Verwaltung („pressure politics“) tritt im Konzept des Neokorporatismus eine neuartige „Politikverflechtung“, treten nach einzelnen Funktionen und Interessen fragmentierte Interaktionssysteme zwischen gesellschaftlichen Großorganisationen und staatlichen Instanzen, tritt die „Inkorporation“ dieser Organisationen in den staatlichen Herrschaftsapparat. Diese neue „osmotische“ Beziehung zwischen Staat und Verbänden (deren reales Ausmaß hier einmal dahingestellt sei) stellt einmal eine „Vergesellschaftung des Politischen“³⁾ dar (u. a. auch in dem Sinn, daß mit ihr und durch sie „Politik“ nun am Parlament als dem klassischen politischen Entscheidungsorgan vorbei betrieben wird), ist damit zugleich aber eine Entlastung der Regierung (und also eine mögliche Antwort auf das derzeit ebenfalls viel diskutierte Problem der „Regierungsüberlastung“), indem die Großverbände nun nicht mehr allein Mitgliederwünsche an den Staat, sondern in mindestens gleichem Maß Staatswünsche an die Mitglieder vermitteln.

Die in den Neokorporatismus-Konzepten intendierte Instrumentalisierung der organisierten Gruppen für die staatliche Politik, die den Staat sowohl legitimatorisch wie hinsichtlich seiner Steuerungsaufgaben entlasten könnte, setzt indes, soll sie nicht umgekehrt in die Instrumentalisierung des Staates seitens *einer* dieser Gruppen münden, nicht nur ein Machtgleichgewicht zwischen den Gruppen voraus, sondern zugleich ihre Gleichartigkeit in bezug auf ihre Staatsbezogenheit, ihren „politischen“ Charakter, ihre interne Verpflichtungsfähigkeit; kurz: die wichtigen Gruppen, d. h. vor allem die Wirtschaftsverbände und die Gewerkschaften, müßten sich in Funktionsweise und Selbstverständnis in gleicher Weise von bloßer Interessenvertretung zu kollektiver Selbstdisziplinierung gewandelt haben.

Für die Wirtschaft sind jedoch politische Aktion und die mit ihr auf Dauer verbundene interne Mobilisierung und kollektive Selbstdisziplin zunächst „second choice“: Solange die Interessen der Wirtschaft dem politischen Sy-

stem quasi automatisch — durch das Investitionsverhalten etwa — aufzunötigen sind, solange also die ökonomischen Entscheidungen der Unternehmen die politischen Entscheidungsmöglichkeiten von vornherein restringieren, ist die gesonderte politische Vertretung unternehmerischer Interessen nachrangig. Zwar ist die Wirtschaft heute in hohem Maß von staatlichen Interventionen abhängig, doch scheint das an der Überzeugung der Wirtschaft, die eigenen Interessen qua ökonomischer Macht primär allein durchsetzen zu können, und damit an der grundsätzlichen Nachrangigkeit politischer Aktion bisher nichts geändert zu haben. Jedenfalls war eines der wesentlichen Ergebnisse der hier vorgestellten Untersuchung, daß von einer Politisierung der Wirtschaftsverbände *lediglich im Hinblick auf gesamtgesellschaftliche Führungsansprüche* die Rede sein kann, *nicht* aber in dem von der Korporatismustheorie unterstellten Sinn verbandsinterner Integration zur Sicherung interner Verpflichtungsfähigkeit und kollektiver Selbstdisziplin (i. S. der Verpflichtung der Einzelunternehmen auf die staatliche Politik).

Damit entfällt die für legitime Beteiligung an staatlichen Steuerungsleistungen notwendige Voraussetzung des Machtgleichgewichts und der prinzipiellen Gleichartigkeit der Verbände⁴⁾. Ohnehin aber wären in entsprechenden Pluralismus-/Korporatismus-Konzepten nur Mitsprache-Forderungen legitim, nicht dagegen Führungsansprüche.

Zur legitimatorischen Überhöhung *dieser* Ansprüche nun haben die Wirtschaftsverbände ein spezifisches Normensystem aufgebaut, das um die Topoi Sachkunde und Gesamtverantwortung kreist. Beide sind indes im Sinne des Legitimationssystems der Demokratie fragwürdig. Vor allem die Argumentation mit der Sachkunde enthält eine ausgeprägt a-demokratische Komponente, impliziert doch die Beanspruchung der Expertenrolle üblicherweise den Anspruch, auf Grund scheinbarer politischer Neutralität der Kritik enthoben zu sein sowie die eigenen Ratschläge als unbezweifelbar richtig über Fragen und Debatten erhaben zu sehen. Die Experten avancieren dieser Auffassung zufolge zur Führung, die sich unabhängig von demokratischen Prozessen, sozusagen *über* ihnen, etabliert; ja, die de-

²⁾ S. vor allem Schmitter/Lehmbruch (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills/London 1979.

³⁾ Claus Offe, in: von Alemann/Heinze (Hrsg.), *Verbände und Staat*, Opladen 1979, S. 84.

⁴⁾ Zur anders gelagerten Rolle der Gewerkschaften vgl. u. a. Bodo Zeuner, *Verbandsforschung und Pluralismustheorie*, in: *Leviathan* 4. Jg. 1976, Heft 12, S. 137—177; Offe/Wiesenthal, *Two Logics of Collective Action*, in: *Political Power and Social Theory*, Vol. I, 1980, S. 67—115.

mokratischen Prozesse erscheinen sogar als Störfaktor, da sie keine sachlich unbezweifelbar richtigen Entscheidungen garantieren. Entsprechend findet sich denn auch der Anspruch auf Vorrang des wirtschaftlichen Sachverständigen vor dem demokratischen Gesetzgeber — so wenn die Wirtschaft das Recht für sich reklamiert, „Fakten zu schaffen, an denen auch der Gesetzgeber nicht mehr vorbei kann“⁵⁾.

Die Betonung der Expertenrolle intendiert statt eines demokratischen ein technokratisches System, in dem Führungsrechte mit Sachverstand legitimiert sind. Das Ausspielen der unternehmerischen Gesamtverantwortung dagegen will letztlich die Frage nach besonderer Legitimation überhaupt als müßig hinstellen: Der Führungsanspruch gilt hier im Grunde als die schlichte Folgerung aus der Tatsache, daß der wirtschaftliche Bereich nun einmal der für das Wohlergehen der Gesamtheit wichtigste sei. Dieser Gedanke findet sich

übrigens sowohl in der Systemtheorie wie in der konservativen Staatslehre wieder; da der ökonomische Bereich „den Entwicklungsstand der Gesellschaft definiert“ und folglich „das führende Teilsystem der Gesellschaft“ ist, erscheint es als logisch, daß die „Wirtschaftselite“ auch zur „führenden Schicht“ — mit der Aufgabe der „staatlichen Integration“ sogar — wird⁶⁾. Entsprechend folgern die Wirtschaftsverbände aus dem Primat der Ökonomie die Nachrangigkeit der „normativen Rahmenbedingungen der demokratischen Ordnung“⁷⁾ und die Irrelevanz einer auf den letzteren beruhenden Legitimation eigener Führungsansprüche⁸⁾.

Diese Haltung mag systemtheoretische Logik für sich haben. Sie entspricht aber kaum der demokratischen Basis-Norm, daß Machtpositionen und -ansprüche vor den übrigen demokratischen Normen gerechtfertigt werden und kontrollierbar sein müssen.

II. Die Verflechtung von Staat und Wirtschaft und der Führungsanspruch der Wirtschaft

Zunächst allerdings dürfen *Einfluß-* und *Mit-sprache-Ansprüche* der Wirtschaft als einzig mögliches Mittel gelten, das Dilemma der Wirtschaft abzumildern, bei tief sitzendem Mißtrauen gegenüber dem Staat zugleich sich in vielfältiger Weise von staatlicher Hilfestellung abhängig zu sehen — ein Dilemma übrigens, das in der oben erwähnten großen Häufigkeit der Kategoriengruppen Forderungen an den Staat und Staatsabwehr deutlichen Ausdruck findet. Wenn man sich selbst Einfluß auf die staatlichen Instanzen sichern kann, um die Erfüllung der staatlichen Aufgaben im gewünschten Sinn zu gewährleisten und unliebsame Eingriffe zu verhindern, erscheint dieses Dilemma als weniger schlimm.

Verschiedene Gründe sprechen nun (auch unterhalb der Ebene gesamtsystematischer Argumentation) dafür, daß aus solch legitimer Einflußnahme gerade im Fall der Wirtschaft leicht ein umfassender Führungsanspruch entsteht. Zum einen liegt die Versuchung nahe, aus der vikarischen Funktion der Unternehmer am Markt, stellvertretend für die Gesamtheit Entscheidungen zu treffen, eine ent-

sprechende Funktion auch innerhalb der Gesamtgesellschaft abzuleiten; zum anderen verführt die Autoritätsposition im Betrieb zur Parallelisierung nicht nur des Modells Betrieb mit dem gesamten Gemeinwesen, sondern zugleich mit der unternehmerischen Rolle im einen mit der im anderen Bereich: Die Legitimierung der Führungsrolle im betrieblichen Sektor — durch Eigentum und Berufung sowie durch „Verantwortungsfreude, Entscheidungskraft und Führungskönnen“⁹⁾ — erscheinen dann als grundsätzliche Führungslegitimation. Schließlich läßt sich — wie bereits erwähnt — mit der überragenden Bedeutung der Ökonomie in heutigen Industriegesellschaften der Anspruch begründen, daß die Führungsschicht im wichtigsten Subsystem der Gesellschaft als führende Schicht überhaupt zu gelten habe.

⁵⁾ Vgl. Niklas Luhmann, *Wirtschaft als soziales System*, in: ders., *Soziologische Aufklärung*, 2. Aufl. Opladen 1971, und ders., *Soziologische Aufklärung 2*, Opladen 1975, S. 79 f.; Herbert Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart 1964, S. 355 ff., 418 f.

⁷⁾ S. unten S. 36.

⁸⁾ S. unten S. 31.

⁹⁾ Dies sind die wesentlichen Elemente des verhaltenssichernden Leitbildes der „unternehmerischen Persönlichkeit“; s. Benno Biermann, *Die soziale Struktur der Unternehmerschaft*, Stuttgart 1971, S. 33.

⁶⁾ S. unten S. 29.

Die Interdependenz von Staat und Wirtschaft

Führungsrollen in einem Bereich der Gesellschaft lassen sich um so leichter in Führungsansprüche auch für die übrigen Bereiche ummünzen, je mehr diese Bereiche miteinander verflochten sind. Entsprechend betont die Wirtschaft vergleichsweise häufig die Interdependenz von Politik und Wirtschaft: „Tatsächlich besteht zwischen beiden ein unlösbarer Zusammenhang“, ja: „Politik und Wirtschaft sind immer mehr zu ‚siamesischen Zwillingen‘ geworden: Sie bedingen, brauchen und ergänzen einander.“¹⁰⁾ Dabei wird zunächst einmal klargestellt, „daß es im Grundsatz einen Vorrang weder für die Wirtschaft noch für die Politik gibt“ und daß die gegenseitige Abhängigkeit „kein negatives Spannungsverhältnis“ sei, sondern eine „Interessenidentität“ erzeuge, aus der wiederum die Notwendigkeit partnerschaftlicher Zusammenarbeit abgeleitet wird¹¹⁾. Da indessen die Interdependenz von Politik und Wirtschaft bedeutet, „daß auch die Wirtschaft in steigendem Maße auf die Absicherung und das Verständnis der Politik angewiesen ist“, ist in erster Linie die Politik aufgerufen, ein sachadäquates Verhalten an den Tag zu legen: „Die vielzitierte enge Verflochtenheit von Wirtschaft und Politik ist durchaus kein hohles Schlagwort, sondern ... eine Realität, die sich der Gesetzgeber bei seiner Arbeit immer erneut vergegenwärtigen sollte.“¹²⁾

Hierin wie in dem Appell an die eigene Adresse, politischer zu agieren — denn wenn „die Wirtschaft ... zur wichtigsten Komponente des politischen Ranges eines Landes geworden ist, dann sind ... nicht nur die Staatsmänner und Politiker, sondern auch die industriellen Unternehmer aufgerufen, sich Gedanken über den Lauf der Dinge zu machen und im politischen Sinne mitzudenken“¹³⁾ —, deutet sich bereits ein Führungsanspruch an. Er verdeutlicht sich in Forderungen wie der nach weitestgehender Übereinstimmung zwischen Wirtschaft und Regierung: „Die Übereinstimmung sollte auch die Grundvorstellungen um-

fassen, insbesondere über die Bedeutung der unternehmerischen Freiheit für Wirtschaft und Gesellschaft.“¹⁴⁾

Ebenso deutlich tritt der Führungsanspruch in der Tendenz hervor, die Interdependenz von Politik und Wirtschaft im neoliberalen Sinn ganz grundsätzlich aufzufassen: „Man darf die Marktwirtschaft ... nicht isoliert sehen. Wirtschaftsordnung und Staatsform müssen einander entsprechen“, denn: „Der Bestand und die Sicherung der freiheitlichen Grundlagen in dem einen Ordnungsbereich sind Voraussetzung für den Bestand in den anderen, also für unsere freiheitliche Staatsordnung überhaupt.“¹⁵⁾ Die Betonung solcher „Komplementarität von Demokratie und marktwirtschaftlicher Ordnung“ scheint sogar eines der Hauptanliegen unternehmerischer Öffentlichkeitsarbeit, häufen sich doch die Stellungnahmen über die „Unenteilbarkeit“ der „freiheitlichen Ordnung“¹⁶⁾. „Über die Wirtschaftsverfassung kann“ darum „nicht beliebig disponiert werden, ohne die politische Ordnung zu ändern“, d. h., „wer die soziale Marktwirtschaft nicht will oder sie bekämpft, der setzt auch unseren Staat aufs Spiel“ — das „folgt aus dem einfachen Gesetz der Interdependenz“¹⁷⁾.

Demnach ist die Interdependenz etwas einseitig gesehen: Alles hängt am Wohlergehen der Wirtschaft insgesamt und der Unternehmer insbesondere. „Ohne Wirtschaftlichkeit, Privatinitiative, Gewinne und selbständige Unternehmer gelangen wir bald alle in Existenznot und Unfreiheit“, ist es doch eine „simple Wahrheit ...“, daß wir eine gesunde, wettbewerbsfähige und in Freiheit wachsende Wirtschaft brauchen, wenn unser Staat politische Stabilität und soziale Leistungsfähigkeit behalten will“¹⁸⁾. Die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft ist nun einmal „die Basis, auf der sich die politische und soziale Entwicklung der Bundesrepublik vollzieht“¹⁹⁾; darum muß die Interdependenz von Politik und Wirtschaft notwendig ungleichgewichtig erscheinen: Die

¹⁰⁾ Jahresbericht des BDI 1966/67, S. 30.

¹¹⁾ Die Aussprache, 18. Jg. 1968, Nr. 7, S. 160; Die unternehmerische Verantwortung in unserer Gesellschaftsordnung, Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung Bd. 4, Köln-Opladen 1964, S. 35.

¹²⁾ Alwin Münchmeyer, in: Soziale Marktwirtschaft. Leistung und Herausforderung, Stuttgart 1973, S. 352; Unternehmerbrief, Jg. 15, 1965, Nr. 21, S. 7.

¹³⁾ Junge Wirtschaft, 20. Jg. 1972, Nr. 9, S. 54; Der Arbeitgeber, 24. Jg. 1972, Nr. 15, S. 569; 26. Jg. 1974, Nr. 22, S. 932.

¹⁴⁾ Bauwirtschaft, 1975, Heft 41, S. 1433; Unternehmerbrief, Jg. 15, 1965, Nr. 38, S. 2.

¹⁵⁾ Jahresbericht des BDI, 1973/74, S. 38.

¹⁰⁾ Otto A. Friedrich, Unternehmer und gesellschaftliche Veränderungen, Rinteln (1972), S. 8; Der Arbeitgeber, 26. Jg. 1974, Nr. 20, S. 827.

¹¹⁾ Jahresbericht des BDI 1965, S. 11; Chemische Industrie Jg. 19, 1967, Nr. 9, S. 593; Unternehmerbrief, Jg. 24, 1974, Nr. 14, S. 7.

¹²⁾ Der Arbeitgeber, 26. Jg. 1974, Nr. 20, S. 827; DIHT (Hrsg.), Koblenzer Str. 148. Der DIHT, Bonn 1966, S. 31.

¹³⁾ Jahresbericht des BDI 1966, S. 10.

Wirtschaft ist das Primäre, denn alles, was ihre Stabilität beeinträchtigt, bringt immer auch den Staat in Gefahr.

Die gemeinsame Verantwortung von Staat und Wirtschaft für das allgemeine Wohl

Aus dem Interdependenzverhältnis wird zunächst eine gemeinsame Verantwortung von Staat und Wirtschaft zur Erledigung wichtiger anstehender Probleme abgeleitet, wengleich entsprechende Stellungnahmen um einiges seltener sind als die Betonung der wechselseitigen Abhängigkeit. Abgesehen von abstrakt-allgemeinen Forderungen nach partnerschaftlicher Zusammenarbeit oder einer „Atmosphäre des Vertrauens“ zwischen Staat und Wirtschaft — sie sind schließlich „so eng miteinander verzahnt . . . , daß sie kooperieren und sich abstimmen müssen“²⁰⁾ — häufen sich Aufrufe zur Gemeinsamkeit eigentlich nur in Krisenzeiten.

Die dann geforderte Gemeinsamkeit und das dazugehörige gegenseitige Vertrauen sind allerdings — und darin zeigt sich erneut ein versteckter Führungsanspruch — nicht so leicht hergestellt: „Einigkeit über das Ziel genügt . . . nicht; es muß auch ein Konsens über die jeweilige Politik im Detail gefunden werden, damit die notwendige Vertrauensbasis geschaffen werden kann“; und der Staat muß sich zudem klar darüber werden, daß er „allein mit Politikern und Beamten nicht auskommt“: „Soll es wieder aufwärts gehen, so müssen in allen Bereichen Männer unternehmerischen Geistes mit Sachverstand und Erfahrung . . . anpacken“²¹⁾.

Wirtschafts- und „Stabilitätskrisen“ waren ebenso wie die Ölkrise Fälle, in denen die gemeinsame Verantwortung zum Thema wurde. Gerade die letztere rief „ins Bewußtsein . . . , daß die Sicherung unserer industriellen Grundlagen ein Problem ist, das weder die Unternehmer noch der Staat allein lösen können. Hier sind wir aufeinander angewiesen“, und hier hat sich denn auch glücklicherweise „eine von hoher Verantwortung getragene Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft hervorragend bewährt“²²⁾. Ansonsten taucht der Topos

nur noch hinsichtlich sogenannter Gemeinschaftsaufgaben auf, was den kompensatorischen Charakter der „Gemeinsamkeit“ deutlich macht.

Forderung nach Mitsprache der Wirtschaft auch in der Politik

Wer sich mitverantwortlich fühlt, sieht sich bei wichtigen Entscheidungen ungern übergangen. Mitsprache, und zwar nicht nur in wirtschaftspolitischen Fragen, ist daher traditionell ein wesentliches Anliegen der Wirtschaftsverbände. In der Bundesrepublik können sie sich dabei mancher erfolgreichen Mitsprache rühmen, auch wenn die Zeiten eines Fritz Berg, der „nur zum Kanzler zu gehen brauchte“, vorbei zu sein scheinen — was gelegentlich beklagt wird: „... auch die Unternehmer haben ein Recht auf ihren Kanzler“²³⁾.

In den sechziger Jahren waren Verweise auf die gute Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Regierung relativ häufig; gelobt wurden „das gute Verhältnis unserer Industrie zur Politik“, die „bewährte vertrauensvolle Atmosphäre“ in der Zusammenarbeit mit den Ministerien und speziell das „gute Einvernehmen“ mit den Landesregierungen²⁴⁾. Die Rezession schien das Vertrauensverhältnis und die „neuen Formen konstruktiver Zusammenarbeit zwischen Regierung und Industrie“ noch gefestigt zu haben, und selbst zur Zeit der sozialliberalen Koalition war über „erfreuliche Zeichen zunehmender Kooperationsbereitschaft der Behörden“ zu berichten²⁵⁾.

Trotz solchen Lobes sind die Möglichkeiten industrieller Mitsprache aber offenbar nicht weitgehend genug, ja manchmal scheint es sogar, „daß kaiserliche Minister . . . mehr vom Sachverstand der Wirtschaft und mehr von einer konstruktiven Zusammenarbeit mit ihr hielten als manche ihrer republikanischen Nachfolger“²⁶⁾. Die „derzeitige Form der Mitwirkung der Wirtschaft an den politischen Entscheidungen“ empfindet die Wirtschaft als „ungenügend, ja fragwürdig“; die Gruppe der Unternehmer muß „das gleiche Gewicht wie andere Gruppen haben“ — „Wo aber hat sich ein ‚Rat der Wirtschaft‘ so etablieren können,

²³⁾ Der Arbeitgeber, 26. Jg. 1974, Nr. 8, S. 282.

²⁴⁾ Sohl, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, Mitgliederversammlung 1969, Ms. S. 23; ASU 1965/66, Jahresbericht der ASU, S. 4; Jahresbericht des BDI 1965; S. 53, 54.

²⁵⁾ Jahresbericht des BDI, 1967/68, S. 13; Jahresbericht 1971/72, Verband der Chemischen Industrie, S. 27.

²⁶⁾ Chemische Industrie Jg. 27, 1975, Nr. 6, S. 305.

²⁰⁾ Mitteilungen des BDI, Sondernummer aus Anlaß der 18. Jahrestagung des BDI 20./21. 4. 1967, S. 3 und 23.

²¹⁾ Jahresbericht des BDI, 1975/76, S. 9; Bauwirtschaft 1975, Heft 11, S. 311.

²²⁾ Hans-Günther Sohl, in: 25 Jahre BDI. Bewahren und Bewegen, Köln 1974, S. 56; Vortragsreihe des IW, Jg. 25, 1975, Nr. 17 (Kurt Werner), S. 2.

daß er das Ohr der Regierung in entscheidenden Fragen gefunden hätte"²⁷⁾ „Die Wirtschaft muß so den Eindruck gewinnen, nur Objekt zu sein, das gestaltet werden soll, ohne das Recht der Mitgestaltung zu haben.“²⁸⁾

Primär gilt der Mitsprache-Anspruch für den Bereich der Wirtschaftspolitik. Verständlicherweise will die Wirtschaft an den „wirtschaftspolitischen Überlegungen der Regierung unmittelbar beteiligt“ werden, und zwar bereits im Diagnose-Stadium²⁹⁾. Da „aller Anlaß (besteht), darauf hinzuweisen, daß es auch im Interesse der Regierung liegt, wenn sie bei wichtigen wirtschaftlichen Entscheidungen sich des Sachverständes der Wirtschaft bedient“, sollte in diesem Bereich zudem „eine Form gefunden werden, bei der die Mitarbeit der Wirtschaft nicht als Interessentenbeitrag gewertet wird und damit abqualifiziert werden kann“³⁰⁾.

Weitere Bereiche, in denen die Wirtschaft sich zur Mitsprache berufen und berechtigt fühlt, sind im wesentlichen die Umweltschutzpolitik — hier gilt die Forderung nach „Beteiligung nicht nur an den Kosten, sondern auch an dem Entscheidungsprozeß“³¹⁾ — und in noch weit stärkerem Maß die Bildungspolitik: „Allein auf Grund der Tatsache, daß die Wirtschaft ein ‚Großabnehmer‘ der Kräfte ist, die in öffentlichen Institutionen auf die Arbeitswelt vorbereitet werden, folgt mit Recht die Forderung, an der Entwicklung dessen, was diese Menschen schließlich an Bildung, an Denk- und Verhaltensweisen in den Betrieb mitbringen, ... mitzuwirken“³²⁾. Dabei geht es nicht nur um die der Wirtschaft in der Tat sehr nahestehende Sparte der Berufsausbildung; mindestens ebenso sehr sorgt sich die Wirtschaft um die allgemeinbildenden Schulen — hier müßte „die Unternehmerschaft ... versuchen, auf die Lehrinhalte, Schulbücher usw. einzuwirken, um eine sachkundige, objektive Darstellung unserer Ordnung zu erreichen“ — wie um die Hochschulen, für die sie Mitwirkung „bei der Festlegung der Forschungsziele, Stu-

dienpläne und Prüfungsordnungen sowie bei den Prüfungen selbst“ verlangt³³⁾.

Primär ist es die Eigenschaft als Abnehmer, die die Wirtschaft „erwarten“ läßt, daß „bei einer Neuorientierung des gesamten Bildungswesens nach technischen, ökonomischen und sozialen Gesichtspunkten die Überlegungen und der Sachverstand der in Wirtschaft und Betrieb Verantwortlichen ausreichend mit hinzugezogen werden“³⁴⁾. Darüber hinaus beruht der „unbedingte Anspruch der Wirtschaft, an allen bildungspolitischen Entscheidungen als gleichberechtigter Partner teilzunehmen“, darauf, daß sie eben selbst „ein wesentlicher Träger der Berufsbildung in unserem Lande ist“³⁵⁾ und als solcher nicht übergangen werden kann. Die letztere Eigenschaft erlaubt ihr sogar, ihre Mitwirkungsforderungen mit einem drohenden Unterton auszustatten: Die Regierung sollte sich dessen „bewußt sein, daß die Erhaltung des Ausbildungsstellenangebots der Wirtschaft in engem Zusammenhang mit der Motivation der Ausbildungsbetriebe zu sehen ist. Reformvorhaben müssen deshalb gemeinsam *mit* der Wirtschaft und nicht *gegen* die Wirtschaft entwickelt werden“³⁶⁾. Und schließlich muß die Wirtschaft nicht nur zur Sicherstellung des „richtig“ ausgebildeten Arbeitskräftebedarfs, sondern zugleich zur Sicherung der eigenen dominanten Stellung und zur Verfestigung der vom ökonomischen System her oktroyierten Normen den Anspruch erheben, gerade das Bildungssystem in seiner Gesamtheit entscheidend zu beeinflussen.

Aber auch über diesen — wie immer entscheidend wichtigen — Bereich hinaus „bleibt die Wirtschaft gegenüber der Politik aufgefordert, in konstruktiver, loyaler und zugleich kritischer Partnerschaft, die sie jeder demokratisch legitimierten Regierung, aber auch jeder demokratisch ausgewiesenen Opposition gegenüber zu leisten hat, politische Mitverantwortung zu übernehmen“³⁷⁾. Ein solcher „Versuch, auf die Politik einzuwirken, war und ist legitim. Politische Entscheidungen bilden sich nicht im luftleeren Raum abstrakter Überlegungen. Sie entwickeln sich als Ausgleich gegensätzlicher Interessen“, und in dem Prozeß

²⁷⁾ Vortragsreihe des DI, Jg. 17, 1967, Nr. 19 (Matthias Schmitt), S. 2; Der Arbeitgeber, 26. Jg. 1974, Nr. 20, S. 827.

²⁸⁾ Jahresbericht des BDI 1965, S. 22.

²⁹⁾ Bundesverband des privaten Bankgewerbes, Jahresbericht 1966/67, S. 17.

³⁰⁾ Fritz Dietz, in: Lutzeyer, (Hrsg.), Jahrbuch des deutschen Unternehmers 1965, Freudenstadt 1965, S. 173; Das Wertpapier, 23. Jg. 1975, 14/„Männer der Wirtschaft“: Harald Dyckerhoff, S. 2.

³¹⁾ Chemische Industrie, Jg. 24, 1972, Nr. 5, S. 287.

³²⁾ Unternehmer und Bildung, Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Bd. 10, Köln-Opladen 1968, S. 74.

³³⁾ Wirtschaft und Öffentliche Meinung, Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Bd. 14, Köln 1972, S. 42; Die Aussprache, 18. Jg. 1968, Nr. 7, S. 168.

³⁴⁾ Jahresbericht der BDA, 1965, S. 98.

³⁵⁾ Der Arbeitgeber, 24. Jg. 1972, Nr. 1, S. 9; Jahresbericht des BDI 1971/72, S. 31.

³⁶⁾ Der Arbeitgeber, 26. Jg. 1974, Nr. 19, S. 752.

³⁷⁾ Vortragsreihe des IW, Jg. 25, 1975, Nr. 45 (Fritz Dietz), S. 1.

muß die Wirtschaft machtvoll vertreten sein: „Die Unternehmer sollten ihren Anspruch anmelden, im gesellschaftspolitischen Raum mitzusprechen und mitzuwirken. Sie müßten ihre Belange in Parteien und Parlament vorbringen, aber auch vor Bürgervereinen, Schulklassen“³⁸⁾ usw. — kurz, die unternehmerischen Interessen sollten möglichst überall präsent sein.

Der Anspruch wird oft mit der enormen Bedeutung der Wirtschaft in heutigen Industriegesellschaften begründet, gelegentlich auch mit den Folgen unternehmerischer Tätigkeit — „Da das Unternehmen gesellschaftlichen Wandel weitgehend verursacht, muß es auch die Folgen seines Handelns in sein Kalkül miteinbeziehen. Deshalb muß sich das Unternehmen an den öffentlichen Aufgaben beteiligen“³⁹⁾ —, am häufigsten aber mit dem unternehmerischen Sachverstand. Dieser Sachverstand, der ihren Führungsanspruch gegenüber den häufig als wenig fähig eingeschätzten Politikern untermauert, sollte dabei so früh wie möglich zum Tragen kommen, d. h., der Unternehmer ist aufgerufen zu „aktiver Mitarbeit bei der Auswahl dieser Zielvorstellungen“ der Gesellschaft: „Heute brauchen wir ... umfassende Zielsetzungen. Sie können gewiß nicht rein wirtschaftlicher Art sein, aber sie wären illusionär und gefährlich, wollten sie die Wirtschaft nicht einbeziehen.“⁴⁰⁾ Der Mitwirkungs-Anspruch der Wirtschaft ist damit umfassend.

Die Gesamtverantwortung der Wirtschaft

Die Forderung nach umfassender Mitsprache wird zudem häufig damit begründet, daß die Position des Unternehmers es nun einmal mit sich bringe, daß er für das Ganze verantwortlich sei; seine vikarische Funktion erstreckt sich nicht nur auf die Verbraucher: Er fühlt sich als „Treuhand“ der Gesamtgesellschaft. Vor allem die moderne Manager-Ideologie legt Wert darauf, daß das Management nicht nur den Kunden, Beschäftigten und Aktionären, sondern auch der allgemeinen Öffentlichkeit gegenüber verantwortlich sei, also „im In-

teresse aller“ arbeite⁴¹⁾. Zum Selbstbild des Dienstes an der Allgemeinheit gehört als Komplement allerdings die Ablehnung einer Kontrolle dieser Verantwortlichkeit: „Die Gesellschaft teilt dem Unternehmer seinen Macht- und Freiheitsraum zu und nimmt ihn gleichzeitig in Verantwortung; der Unternehmer soll der Gesellschaft einen bestimmten Dienst leisten wie auch jeder andere Teil der Gesellschaft seine besondere Aufgabe zu erfüllen hat“, doch braucht er dazu einen Entscheidungsspielraum, der „nicht systemwidrig eingengt werden“ darf; „denn: Nur wenn die Unternehmen die gesellschaftlichen Probleme in eigener Verantwortung lösen, können sie dem weiteren Vordringen dirigistischer Tendenzen wirksam begegnen.“⁴²⁾ Kontrollversuche werden als Eingriffe in die unternehmerische Freiheit nachdrücklich abgewehrt, was vermuten läßt, daß „der häufige Gebrauch des Terminus ‚Verantwortung‘ als auszeichnendes Merkmal des Unternehmers“ zunächst „defensiven Charakter“ hat⁴³⁾.

Primär besteht die unternehmerische Verantwortung für das Ganze in der wirtschaftlichen Leistung, denn da sich „auf die Leistungsfähigkeit des einzelnen Unternehmens ... die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft“ gründet, ist „die Erhaltung des eigenen Unternehmens ... nicht mehr reine Privatsache des Unternehmers, sondern soziale und volkswirtschaftliche Verpflichtung“; als „Motor der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung“, als „das Leistungsgewissen in Wirtschaft und Nation“ ist der Unternehmer daher zugleich „Sachwalter des Gemeinwohls“⁴⁴⁾. Die Unternehmen sind also „kein Selbstzweck“, ebensowenig wie Wirtschaften und Gewinnerzielung „egoistischer Selbstzweck“ sind, sieht der Unternehmer doch „seine Aufgabe vornehmlich in einer ‚Sozialfunktion‘, in der ‚Erhaltung der bereitgestellten Arbeitsplätze“;

⁴¹⁾ Vgl. Francis X. Sutton et al., *The American Business Creed*, Cambridge (Mass.) 1956, S. 64f.; Günter Schmölders, *Die Unternehmer in Wirtschaft und Gesellschaft*, Essen 1973, S. 119ff. Vgl. vor allem auch das vom Dritten Europäischen Management Symposium im Februar 1973 erarbeitete „Davoser Manifest“.

⁴²⁾ Hermann J. Abs, in: Plesser (Hrsg.), *Was machen die Unternehmer?*, a. a. O., S. 26, 28; *Der Arbeitgeber*, 27. Jg. 1975, Nr. 15, S. 630.

⁴³⁾ Arbeitsgemeinschaft für Sozial- und Wirtschaftsforschung: *Das Selbstbild des Unternehmers*, Ms. Heidelberg 1966, S. 25.

⁴⁴⁾ *Der Arbeitgeber*, 17. Jg. 1965, Nr. 21/22, S. 628; ASU 1965/66. Jahresbericht der ASU, S. 11; *Unternehmerbrief*, Jg. 15, 1965, Nr. 29, S. 1; Vortragsreihe des DI, Jg. 22, 1972, Nr. 44 (Friedrich A. Neumann), S. 3; *Unternehmerbrief*, ebd.

³⁸⁾ Hans Dichgans, *Stahl und Politik*, Schriftenreihe der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie zur Wirtschafts- und Industriepolitik, Heft 15, Düsseldorf 1974, S. 63; DIHT Meinung 1975, in: DIHT 152, S. 17.

³⁹⁾ *Junge Wirtschaft*, 21. Jg. 1973, Nr. 11, S. 48.

⁴⁰⁾ Ernst H. Plesser (Hrsg.), *Was machen die Unternehmer?* Freiburg/Basel/Wien 1974, S. 34f.; Ernst Schneider, *Reden 1963—1969*, Bonn 1969, S. 95.

sein „Gewinnstreben objektiviert sich im Dienste der Unternehmer an der Daseinsfürsorge für die Bevölkerung“⁴⁵⁾.

Daß „mit einer erfolgreichen wirtschaftlichen Tätigkeit gleichzeitig ... positive gesellschaftliche Wirkungen einhergehen“⁴⁶⁾, kann offenbar gar nicht oft genug betont werden. Sie bestehen auch nicht nur in der bloßen Schaffung von Arbeitsplätzen, sondern in der Steigerung des allgemeinen Wohlstands, im Beitrag „zur Erhaltung der Stabilität“, in der Erringung von „Vertrauen für die Bundesrepublik“ und „Ansehen für unser Land“ wie überhaupt in dem Bestreben, für die „unablässige Erleichterung und Verbesserung des menschlichen Daseins“ zu arbeiten⁴⁷⁾. Darum liegt das Gedeihen der Unternehmen „nicht nur in ihrem eigenen Interesse, sondern auch im Interesse unseres gesamten Staatswesens“; denn: „Die Unternehmer sind diejenige Gruppe, die mit ihrer privatwirtschaftlichen Initiative die Entwicklung auf allen Gebieten der Gesellschaft stärker vorangetrieben hat als jede andere“; sie nehmen in ihrer Arbeit die „Entwicklung vorweg ... zu der die Regierungen erst später finden“⁴⁸⁾.

Die unternehmerische Verantwortung erschöpft sich aber nicht in der Sorge für das Wohlergehen des Unternehmens. So hat z. B. die chemische Industrie längst „die vordringliche gesellschaftspolitische Bedeutung der Probleme des Umweltschutzes erkannt“ und entsprechende Maßnahmen ergriffen: „Aber wer spricht heute davon, daß bedeutende Unternehmen schon vor Jahren von sich aus Millionenbeträge für den Umweltschutz eingesetzt haben?“⁴⁹⁾ Noch stärker fühlt sich die Industrie im Bildungsbereich verpflichtet. Gerade hier kann sich „kein Wirtschaftler ... dieser ... Verantwortung heute noch entziehen. Jeder wird sich seiner Verpflichtung zunehmend bewußter werden angesichts der kata-

strophalen Ausbildungsmängel“; überdies kann es „der Unternehmerschaft ... aus ihrer Verantwortung für die Gesellschaft ... nicht gleichgültig sein, in welchem Verhältnis [z. B.] die heutige studentische Generation ... zu unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung steht“⁵⁰⁾. Der Beitrag der Wirtschaft besteht darum auf diesem Gebiet nicht etwa nur in Forderungen an die staatlicherseits Verantwortlichen bzw. im Streben nach Mitsprache, sondern beispielsweise in der Gründung eigener Fonds zur Förderung des Nachwuchses: „Man kann die Benachteiligung der naturwissenschaftlichen Fächer an den Schulen ... beklagen. Man kann aber auch tatkräftig dazu beitragen, sie zu ändern“ und insofern „aktiven Gemeinsinn“ beweisen, von dem die Unternehmer mehr besitzen, als man ihnen „heutzutage vielfach zuzubilligen bereit ist“⁵¹⁾.

Die Lösung des Bildungsproblems wie anderer großer gesellschaftlicher Probleme macht es notwendig, daß „die deutschen Unternehmer ... ihre öffentliche Verantwortung für die Gemeinschaft mit noch größerem Ernst begreifen als bisher“; „der Gesamtverantwortung des Unternehmers kommt in unserer Zeit eine Aktualität zu, die weit über akademisches und theoretisches Interesse hinausgeht“⁵²⁾. In sie ist vor allem „die Aufgabe gelegt, an unserer freiheitlichen Gesellschaftsordnung gestaltend mitzuwirken und sie zu verteidigen“: Hierin liegt *die* „wesentliche gesellschaftspolitische Verantwortung des einzelnen Unternehmers“⁵³⁾. Daß gerade die Unternehmerschaft im besonderen hierzu aufgerufen ist, ist im „unternehmerischen Drang nach Freiheit und Verantwortung“ begründet, der als „wesentlicher Faktor der Stabilisierung einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung“ zu gelten hat; „Damit fällt die Hauptlast der Verantwortung für das konkrete Gemeinwohl doch auf die Unternehmer“, die als „Avantgarde im Kampf um die Rettung der bedrohten Freiheit“ „eine geradezu ungeheure staatspolitische

⁴⁵⁾ Ebd., Nr. 17, S. 1; Der Arbeitgeber, 26. Jg. 1974, Nr. 16, S. 611; Unternehmerbrief, Jg. 18, 1968, Nr. 8, S. 5, Nr. 20, S. 7.

⁴⁶⁾ Der Arbeitgeber, 27. Jg. 1975, Nr. 15, S. 628.

⁴⁷⁾ Jahresbericht des BDI 1965, S. 21; 1966/67, S. 12; G. Sohl, Leistung — Risiko — Verantwortung. Ausführungen anlässlich der BDI-Jahrestagung 1974, Köln 1974, S. 24; Chemische Industrie, Jg. 27, 1975, Nr. 2, S. 66.

⁴⁸⁾ Die Bauwirtschaft, 1967, Heft 10, S. 913; O. A. Friedrich, Unternehmer und gesellschaftliche Veränderungen, a. a. O., S. 7; G. Sohl, Künftige Aussichten der deutschen Industrie in einer sich wandelnden Welt, VDA, Frankfurt 1976, S. 22.

⁴⁹⁾ Jahresbericht 1971/72, Verband der Chemischen Industrie, S. 49; Der Arbeitgeber, 24. Jg. 1972, Nr. 1, S. 11.

⁵⁰⁾ Kurt Herberts, Verantwortung in der industriellen Gesellschaft, Düsseldorf/Wien 1971², S. 29; Jahresbericht der BDA 1968, S. 19.

⁵¹⁾ Chemische Industrie, Jg. 27, 1975, Nr. 2, S. 66, Nr. 7, S. 370.

⁵²⁾ Ernst Schneider, „Zum Geleit“, in: Lutzeyer (Hrsg.), Jahrbuch des deutschen Unternehmers 1966, Freudenstadt 1966; Der Arbeitgeber, 24. Jg. 1972, Nr. 15, S. 564.

⁵³⁾ H. C. Paulsen, zitiert bei Gerhard Erdmann, Die deutschen Arbeitgeberverbände im sozialgeschichtlichen Wandel der Zeit, Neuwied/Berlin 1966, S. 232; Die unternehmerische Verantwortung in unserer Gesellschaftsordnung, a. a. O., S. 34.

Verantwortung" tragen⁵⁴). Solche „industrial statesmanship" soll im übrigen auch „das Gleichgewicht zwischen den sozialen Kräften, auf denen ... unsere gesellschaftspolitische Ordnung beruht", garantieren helfen, was um so notwendiger wird, „je mehr sich der Gegenspieler, die Gewerkschaften, als gesellschaftsverändernde Macht ... verstehen"⁵⁵).

Das Argumentieren mit der unternehmerischen Gesamtverantwortung zielt darauf ab, den Eindruck einer Identität zwischen den Interessen der Wirtschaft und denen der Allgemeinheit hervorzurufen: „Es ereignet sich hier der glückliche Fall, daß ein — an sich schon voll legitimes — Eigeninteresse sich vollständig mit dem Gemeininteresse deckt."⁵⁶ Diese Auffassung wird im übrigen von manchem deutschen Staatsrechtslehrer geteilt; lt. Ernst Benda jedenfalls findet der Staat „bei den Großunternehmen eine Situation vor, die seinen Zielen nicht entgegengesetzt ist, sondern ... in die gleiche Richtung weist"⁵⁷).

Die seit Berle/Means in Mode gekommene Theorie von der „industrial statesmanship" oder der „corporative responsibility" ist offenbar zum wesentlichen Bestandteil heutiger Unternehmer-Ideologie geworden. Das entspricht dem Wandel einer von Eigentümer-Unternehmern geprägten Wirtschaftsordnung zu einem System von Aktiengesellschaften, der einen Wandel auch der Legitimationsweisen und vorgeblichen Zielkataloge nach sich ziehen mußte: „Leistung" und „Soziale Verantwortung" statt Eigentum und Gewinnstreben. Insofern ist die Argumentationsfigur Gesamtverantwortung in der Tat defensiv: Die Selbstdarstellung als „Staatsmann" sucht dem Millschen Gedankengang vorzubeugen, daß, wenn schon nicht der unmittelbare Eigentümer über ein Unternehmen verfüge, es keinen Unterschied mache, ob ein von den Aktienbesitzern Delegierter oder ein Staatsbeamter das Unternehmen führe⁵⁸). Damit ist das nach-

drückliche Insistieren auf der Gemeinwohlorientierung der Wirtschaft indessen nur zum Teil erklärt. Wer nämlich erfolgreich den Eindruck zu erwecken versteht, daß er nicht nur dem Gemeinwohl redlich zu dienen sich bemühe, sondern seine Interessen von vornherein mit denen der Gesamtheit identisch seien, erscheint als natürlicher „Hüter des Gemeinwohls" und von daher zur Führung des Gemeinwesens berufen.

Der Führungsanspruch der Wirtschaft

Ein solcher Führungsanspruch nun wird seitens der Wirtschaft in sehr unterschiedlicher Form verbalisiert. Traditionell schon manifestiert er sich in der Forderung nach Beteiligung an der politischen Leitung des Gemeinwesens bzw. im Aufruf an die Unternehmer selbst, „sich politisch zu engagieren und so ihrer Verantwortung für die Erhaltung einer freien Wirtschaftsordnung und einer damit eng zusammenhängenden freiheitlichen Demokratie gerecht zu werden"⁵⁹). Sie sollen sich z. B. darum bemühen, „führend" in allen demokratischen Parteien vertreten zu sein; sie müssen „ihre Führungsverantwortung ... in der Gesellschaft" wahrnehmen, wollen sie nicht Gefahr laufen, „den Einfluß auf die Gestaltung des allgemeinen institutionellen Rahmens der freien Marktwirtschaft zu verlieren"⁶⁰). Das wird um so dringlicher, je weiter die Verflechtung von Politik und Wirtschaft fortschreitet: „Auf die Mitarbeit des Unternehmers in der Politik kann um so weniger verzichtet werden, je mehr politisches Handeln den Rahmen für die unternehmerische Freiheit setzt."⁶¹)

„Unbestritten hat der Unternehmer eine führende Rolle bei der Durchsetzung des naturwissenschaftlich-ökonomischen Fortschritts gespielt. Es liegt daher nahe, nach seiner Rolle beim Prozeß der Rationalisierung politisch-gesellschaftlichen Handelns zu fragen"; hier ist er heute „zum Handeln verurteilt" und muß er „in die Offensive" gehen: „Wir können uns gerade jetzt nicht mehr an der Politik vorbeidrücken", sondern müssen „an entscheidende Schaltstellen der politischen Meinungsbildung" gelangen — „Marktwirtschaft und De-

⁵⁴) Die Aussprache, 16. Jg. 1966, Nr. 8, S. 226f.; Götz Briefs, in: Lutzeyer (Hrsg.), Jahrbuch des deutschen Unternehmers 1966, S. 172; Hanns Martin Schleyer, Das soziale Modell, Stuttgart 1974², S. 176; Die Aussprache, 18. Jg. 1968, Nr. 10, S. 236.

⁵⁵) Fritz Berg, in: Lutzeyer (Hrsg.), Jahrbuch des deutschen Unternehmers 1966, S. 131; Unternehmerbrief, Jg. 24, 1974, Nr. 34, S. 2; Vortragsreihe des DI, Jg. 22, 1972, Nr. 37 (Hanns Martin Schleyer), S. 1.

⁵⁶) Schleyer, Das soziale Modell, a. a. O., S. 172.

⁵⁷) Ernst Benda, Industrielle Herrschaft und sozialer Staat, Göttingen 1966, S. 332.

⁵⁸) Vgl. John Stuart Mill, Principles of Political Economy, London 1865, S. 580 f. (Book V Chapter XI § 11).

⁵⁹) Andrae/Freudenfeld, Sündenbock Unternehmer? Köln 1973, S. 29.

⁶⁰) Führung in einer freiheitlichen Gesellschaft, Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung Bd. 11, Köln-Opladen 1969, S. 133; Andrae/Freudenfeld, a. a. O., S. 35; Herbert von Beckerath, Großindustrie und Gesellschaftsordnung, Tübingen/Zürich 1954, S. 29.

⁶¹) Jahresbericht des BDI, 1966, S. 37.

mokratie sind viel zu wichtig, als daß man sie getrost den Politikern überlassen könnte" ⁶²). Doch sind nicht nur die Unternehmer selbst „an die politische Front“ gerufen ⁶³); die Forderung, daß der ökonomischen Elite ein angemessener Teil an der Gesamtherrschaft über die Nation zuzukommen habe, richtet sich natürlich auch an die Politiker. Schließlich sind Parlament und Regierung „in einem Industriestaat ... ohne wirtschaftliche Sachverständige ebenso wenig funktionsfähig wie ohne Beratung durch die Verbände der Wirtschaft“ ⁶⁴).

Nicht umsonst wird in solchen Stellungnahmen gelegentlich auf St. Simon verwiesen, nach dessen Vorstellung die „Industriellen“ als wichtigste Klasse an der Spitze der Gesellschaft stehen sollten; im gleichen Sinn heißt es, daß es bei der politischen Betätigung der Unternehmer „nicht etwa nur (um) die Vertretung unmittelbarer Interessen“ gehe, sondern um „universale Führung, die allen Interessen des Landes dient“ ⁶⁵). Sie rechtfertigt sich dadurch, daß der Unternehmer „aufgrund seiner täglichen Konfrontation mit der Problematik der Personal- und Sachfragen am ehesten in der Lage (ist), sachgerechte Regelungen zu entwickeln ... Eine Initiative der Unternehmer auf breiter Basis könnte darüber hinaus die vorteilhafte Wirkung haben, den Politikern erprobte alternative Lösungen für eine Gesetzgebung anzubieten“; deswegen und weil die Unternehmer als einzige Gruppe fähig sind, den Politikern „die Botschaft der Rationalität zu vermitteln“, sind sie aufgerufen, „mehr als früher ... eigene Initiativen und Vorschläge aus(zu)arbeiten“, und zwar auch für „jene politischen Aufgaben, die nicht unmittelbar in den Zusammenhang des wirtschaftlichen Prozesses gehören“ ⁶⁶). Die Wirtschaft nämlich, gewohnt, „unternehmerisch in die Zukunft (zu) denken, selbst wenn politische Instanzen noch hinten nachhinken“, ist „den Regierungen im-

mer um Längen voraus gewesen“; angesichts des „Unvermögens der Politiker, der in ihrer Organisation sehr viel fortschrittlicheren Wirtschaft zu folgen“, ist es ihre Aufgabe, „Fakten im Sinne der unternehmerischen Wirtschaft zu schaffen“, „an denen auch der Gesetzgeber nicht mehr vorbei kann“ ⁶⁷).

Ist die Führungsrolle hier auch primär zeitlich aufgefaßt, so wird doch zugleich der Anspruch deutlich, der Politik auf ihrem ureigensten Gebiet die Richtung an- und dem demokratisch gewählten Gesetzgeber die Entscheidung vorzugeben. Darüber hinaus fühlt die Wirtschaft sich zu Kontrollaufgaben berufen — „Die Unternehmer ... haben dem Staat gegenüber eine Kontrollfunktion im Interesse der Freiheit wahrzunehmen“ ⁶⁸).

Betont wird die umfassend konzipierte Führungsrolle vor allem dann, wenn das Gemeinwohl gefährdet erscheint. Die „gesellschaftliche Funktion des Unternehmers verdeutlicht sich in dem Maße, wie die Selbstverständlichkeit des Wohlstands an Fragwürdigkeit gewinnt“, denn dann zeigt sich z. B., daß ein „Fehltritt ... nicht nur die Stabilität unserer Wirtschaft gefährden (kann), sondern auch die Stabilität unseres Staatswesens“ ⁶⁹). In jeder Wirtschaftskrise erwartet man daher „von den Unternehmern, daß sie den Aufschwung herbeiführen. Das stärkt ihre gesellschaftspolitische Stellung“ und führt zu dem Imperativ: „Die Sorgen der Wirtschaft müssen auch die Sorgen der Regierung sein.“ ⁷⁰)

Das damit zum Ausdruck gebrachte Gefühl der Unentbehrlichkeit resultiert in der „Ansicht, daß unternehmerische Initiative im Einklang mit der verständnisvollen Unterstützung des Staates und mit der wirtschaftspolitischen Verantwortung gegenüber dem Allgemeinwohl am ehesten Gewähr für die Lösung schwieriger Probleme bietet“ — und zwar für Probleme aller Art, ist doch stets Sachverstand erforderlich: „Und mit dem Stichwort Sachverstand kommen die Unternehmer ins Spiel. Ohne wirtschaftlichen Sachverstand ist heute jede Politik zum Scheitern verurteilt.“ ⁷¹) Dar-

⁶²) Ebd., S. 40; Die Aussprache, 15. Jg. 1965, Nr. 10, S. 293; Junge Wirtschaft, 20. Jg. 1972, Nr. 5, S. 5; Der Arbeitgeber, 24. Jg. 1972, Nr. 15, S. 569.

⁶³) Ebd., S. 576.

⁶⁴) Unternehmerbrief, Jg. 22, 1972, Nr. 4, S. 7; Gustav Stein, in: Lutzeyer (Hrsg.), Jahrbuch des deutschen Unternehmers 1968/69, Freudenstadt 1969, S. 124; Günter Triesch, in: Jahrbuch des deutschen Unternehmers 1966, S. 115.

⁶⁵) So bei Kurt Körber, Der Unternehmer, Hamburg-Bergedorf (1965), S. 8; Herbert Gross u. a., Unternehmer in der Politik, Düsseldorf 1954, S. 18 (vgl. auch Triesch, a. a. O., S. 115).

⁶⁶) Reinhard Mohn, Die gesellschaftspolitische Verantwortung des Unternehmers, in: Management International Review 1976/1, S. 17f.; DIHT-Meinung 1975, S. 77; Mohn, a. a. O., S. 23; DIHT. Bericht 1967, S. 18.

⁶⁷) mineraloel, 20. Jg. 1975, Nr. 10, 194; Vortragsreihe des DI, Jg. 22, 1972, Nr. 14 (Friedrich A. Neumann), S. 3; Junge Wirtschaft, 22. Jg. 1974, Nr. 5, S. 14; Der Arbeitgeber, 27. Jg. 1975, Nr. 3, S. 83; Junge Wirtschaft, 22. Jg. 1974, Nr. 10, S. 4.

⁶⁸) Schleyer, Das soziale Modell, a. a. O., S. 154.

⁶⁹) Jahresbericht der BDA, 1974, S. XXIV.

⁷⁰) Junge Wirtschaft, 23. Jg. 1975, Nr. 2, S. 21; Jürgen Eick, Wie man eine Volkswirtschaft ruinieren kann, Frankfurt a. M. 1974, S. 50.

⁷¹) Lutzeyer (Hrsg.), Jahrbuch des deutschen Unternehmers 1968/69, S. 82; Der Arbeitgeber, 19. Jg. 1967, Nr. 19/20, S. 593; 24. Jg. 1972, Nr. 6, S. 224.

über hinaus erwächst ihnen „eine ganz eminente Führungsfunktion“ aus ihrer Rolle eines Hüters der Freiheit, denn während alle anderen Gruppen in jeder anderen Gesellschaftsordnung existieren könnten, können die Unternehmer dies nur in der freiheitlichen und müssen sich daher „als erste und am heftigsten für den Bestand dieser freien Ordnung einsetzen“; „Gerade deshalb ist aber der Unternehmer unseres Landes in der Politik ... zu einer ethischen Führungsrolle verurteilt“⁷²⁾. Diese folgt schließlich auch aus der engen Verknüpfung von ökonomischer Prosperität und Bestand der freiheitlichen Ordnung. Da ihrerwegen die Funktionsfähigkeit der unternehmerischen Wirtschaft nicht gefährdet werden darf, muß der Staat „darauf verzichten, sich diese Wirtschaft zu unterwerfen“⁷³⁾; kann und darf aber der Staat der Wirtschaft nicht diktieren, liegt es nahe, daß umgekehrt die Wirtschaft dem Staat diktiert.

Da der Staat sich indessen offenbar nur ungerne diktieren läßt, manifestiert sich der Führungsanspruch — wiederum vor allem in Krisenzeiten — am häufigsten in der Form der Drohung. Die Unternehmer wissen nur zu gut, daß ihre Reaktionen wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Erfolglosigkeit verurteilen können; sie folgern daraus, „wie wichtig es ist, daß wirtschaftspolitische Maßnahmen nicht ohne Berücksichtigung des Unternehmerstandpunktes getroffen werden“⁷⁴⁾. Doch reicht das allein nicht aus: Die Unternehmer müssen auch Vertrauen in die Regierung und in die gesamte politische Richtung haben können. Und da „Vertrauenskrisen“ zwischen Wirtschaft und Politik die Eigenschaft haben, sofort und spürbar die unternehmerische Investitionsneigung zu dämpfen, sehen die Unternehmer sich in der starken Position dessen, der Bedingungen stellen kann: Sie werden „erst dann wieder zusätzlich investieren, wenn sie die Zeit für reif halten. Das setzt voraus, daß die verschobenen wirtschaftspolitischen Akzente von der Bundesregierung wieder zu rechtgerückt werden“ und daß auch die gesellschaftspolitische Richtung sich ändert; es sind nämlich „im wesentlichen politische Gründe, die ... die Unternehmer bestimmen, hinsichtlich ihrer Neuinvestitionen sich vorsichtig zu

verhalten“; die Vertrauenskrise liegt „in einem Unbehagen gegenüber der nationalen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik“⁷⁵⁾.

In der Rezession der sechziger Jahre schien das unternehmerische „Vertrauen in die künftige wirtschaftliche Entwicklung“ primär durch „Schlagworte“ wie das von der „sozialen Symmetrie“ gefährdet⁷⁶⁾. In den siebziger Jahren standen die zahlreichen Reformprojekte der Bundesregierung im Mittelpunkt: Hier hatte die Vertrauenskrise „ihre Wurzeln in den vielen sozialistischen Experimenten der Regierungspolitik, in der Steuerpolitik, in den Vorschlägen zur Mitbestimmung, Vermögensbildung und zur beruflichen Bildung“, und sie mußte andauern, solange „die psychologische Hypothek gesellschaftlicher Reformprojekte, wie Mitbestimmung und Vermögensumverteilung“, nicht abgetragen war⁷⁷⁾. Hinzu kam die Debatte um die Investitionslenkung, so daß man an die „politischen Verantwortlichen“ nur den „dringenden Appell“ richten konnte, „den Weg aus der Rezession nicht durch weitere Verunsicherung zu erschweren“, denn „auf Befehl werden die Pferde nicht saufen“⁷⁸⁾. Zwar wandte man sich gegen das „Geschwätz von der politisch gefärbten Investitionsabstinenz“, das „einfach Unsinn“ sei, stellte aber im gleichen Augenblick klar: „Die Bereitschaft zum Risiko wird in einer schwierigen Lage selbstverständlich geringer. Der Attentismus gewinnt weniger Raum, wenn die Wirtschaft Vertrauen in die zukünftigen Absichten der Politik hat.“⁷⁹⁾

Die Wirtschaft sah sich folglich berechtigt, „eine grundsätzliche Änderung des allgemeinen Trends“ zu verlangen: „Allerdings muß sich dann einiges ändern. Die Unternehmer müssen ihr Vertrauen wiederfinden. Sie müssen zuversichtlich sein, daß ihre Rolle begriffen wird“ und daß ihr Vertrauen „in den Fortbestand unserer marktwirtschaftlichen und freiheitlichen Gesellschaftsordnung“ nicht weiter „durch überzogene Reformprogramme mit zweifelhafter Zielrichtung untergraben

⁷²⁾ Das Wertpapier, 15. Jg. 1967, 5/S. 185; Die Aussprache, 17. Jg. 1967, Nr. 7, S. 171; BDI-Mitteilungen, 20. Jg. 1972, Nr. 2, S. 25.

⁷³⁾ Unternehmerbrief, Jg. 17, 1967, Nr. 10, S. 2.

⁷⁴⁾ Junge Wirtschaft, 23. Jg. 1975, Nr. 1, S. 10; Hermann Josef Abs, Lebensfragen der Wirtschaft, Düsseldorf 1976, S. 165.

⁷⁵⁾ Der Arbeitgeber, 27. Jg. 1975, Nr. 21, S. 852; 26. Jg. 1974, Nr. 15, S. 563.

⁷⁶⁾ Bauwirtschaft, 1975, Heft 29, S. 981; Vortragsreihe des IW, Jg. 25, 1975, Nr. 46 (Otto Wolff von Amerongen), S. 3.

⁷²⁾ Führung in einer freiheitlichen Gesellschaft, a. a. O., S. 136; Vortragsreihe des DI, Jg. 14, 1964, Nr. 8 (Siegfried Balke), S. 4.

⁷³⁾ Wolfgang Pohle, Das Programm der Wirtschaft, Stuttgart 1970³, S. 392.

⁷⁴⁾ Vortragsreihe des DI, Jg. 14, 1964, Nr. 8 (Balke), S. 4.

wird⁸⁰⁾. „Wenn der Staat nicht bereit ist“, in diesem Sinne „gewisse Vorleistungen zu erbringen, dann muß er konsequenterweise auf längere Sicht mit einer stagnierenden Wirtschaftslage ... und mit einer Reihe anderer gewichtiger Nachteile fertig werden“⁸¹⁾.

Die politisch Verantwortlichen müssen sich stets vor Augen halten, daß hinsichtlich konjunktureller wie auch anderer Probleme „eine Lösung nicht gegen, sondern nur mit der Wirtschaft möglich ist“⁸²⁾. Demnach spielt die Wirtschaft in ihrem Selbstverständnis eine Schlüsselrolle in der Gesellschaft. Zunächst ist es „eine unverkennbare Tatsache, daß die Wirtschaftsgesellschaft von heute weitgehend vom industriellen Unternehmer geformt wurde. Er hat ihre Dynamik entfesselt“ und ist ihr „unentbehrliches Kraftzentrum“⁸³⁾. Darüber hinaus ist er „in einer freiheitlichen Gesellschaft der Prototyp und Repräsentant von Freiheit in Gesellschaft, Wirtschaft und Staat. Damit rückt der selbständige Unternehmer, ohne es zu wollen und ohne daß ich es gleichsam von Hybris getragen herausstelle, in eine Schlüsselstellung für das gesellschaftliche, wirtschaftliche und staatliche Ordnungssystem, das auf Freiheit und Privateigentum beruht“. Er ist „Beauftragter der Verfassung und Schlüsselgröße der Gesellschaft“⁸⁴⁾. Von dieser Definition der eigenen Rolle her wird der Führungsanspruch ebenso verständlich wie die Auffassung, daß dessen weitere Legitimation überflüssig sei; so mokiert man sich denn auch darüber, daß „offenbar ... für das gegenwärtige Demokratieverständnis der Gedanke unerträglich (ist), daß eine kleine Gruppe von Personen, zum Beispiel die Unternehmer, Entscheidungen trifft, die in ihren Auswirkungen für alle gelten“⁸⁵⁾. Ohnehin sollte man „endlich aufhören, hier von bloßen Unternehmerinteressen zu reden. Es geht in Wirklichkeit um das objektive Interesse unserer gesamten Gesellschaft“⁸⁶⁾.

⁸⁰⁾ Ebd., Nr. 28 (Egon Overbeck), S. 4; SPIEGEL-Interview mit Hans-Günther Sohl, Der SPIEGEL Nr. 25, 29. Jg., 16. 6. 1975, S. 33; Bundesverband deutscher Banken, Jahresbericht 1974/75, S. 11.

⁸¹⁾ Vortragsreihe des IW, Jg. 25, 1975, Nr. 30 (Rolf Rodenstock), S. 4.

⁸²⁾ Ebd., Nr. 46 (Wolff von Amerongen), S. 3.

⁸³⁾ Kurt Körber, Der Unternehmer, a. a. O., S. 10f.; O. A. Friedrich, Unternehmer und gesellschaftliche Veränderungen, a. a. O., S. 3.

⁸⁴⁾ Die Aussprache, 16. Jg. 1966, Nr. 1, S. 3; ähnlich: Der Arbeitgeber, 18. Jg. 1966, Nr. 17, S. 498; Fritz Neef, Industriegesellschaft ohne Unternehmer? Osnabrück 1972, S. 12.

⁸⁵⁾ Der Arbeitgeber, 26. Jg. 1974, Nr. 2, S. 34.

⁸⁶⁾ Ernst Schneider, Reden 1963—1969, a. a. O., S. 126.

Klagen über Unternehmer-Ohnmacht

Innerhalb der Gesellschaft scheint der Führungsanspruch der Wirtschaft indessen nicht genügend anerkannt; jedenfalls mehren sich in den siebziger Jahren die Klagen über die Machtlosigkeit derer, die sich zur Führung berufen glauben. Schon im wirtschaftlichen Bereich ist statt von Macht eher von Ohnmacht zu reden, denn Macht „heißt, den eigenen Willen auch gegen Widerstand durchsetzen. Das kann der Staat, niemals können es die Banken“ oder Unternehmen, die, von staatlicher Kontrolle einmal ganz abgesehen, „den Zwängen des Marktes unterliegen. Wir sind sozusagen Zahnräder des komplizierten Mechanismus unserer wirtschaftlichen Landschaft“ und also „fremdbestimmt“. „Fremdbestimmung“ zieht auch dem Arbeitgeber Grenzen. Seine Abhängigkeiten von den Märkten ... sind meist härter als die Abhängigkeit des Arbeitnehmers“⁸⁷⁾.

Kann von wirtschaftlicher Macht der Unternehmer schon kaum die Rede sein, um wieviel weniger darf dann politische Macht unterstellt werden: „Es gibt ein Gebiet, auf dem wir praktisch überhaupt keinen Einfluß haben, und das ist der politische Bereich. Hier sind wir absolut unterrepräsentiert und haben nicht die geringste Chance, unsere Meinung dort zum Tragen zu bringen“⁸⁸⁾. Der Beweis dafür ist offenbar leicht zu führen: „Ein Blick auf die Gesetzgebung der letzten Jahre zeigt, daß die Unternehmer politisch ohnmächtig waren“⁸⁹⁾. Wenn daher „den Unternehmern ein ungerechtfertigter, unangemessener Einfluß im politischen Entscheidungsprozeß unterstellt wird, dann ist das ... Unsinn und entspricht wahrhaftig nicht der Realität“⁹⁰⁾. Wesentlicher Grund dafür ist die Minderheitenposition, in der die Unternehmer sich befinden und die in der Demokratie zum Problem wird; so klagt man, daß „die Unternehmer in der von der Wahlstimmenmagie beherrschten parlamentarischen Demokratie eine kleine Minderheit“ darstellen⁹¹⁾.

Zusätzlich zum Problem der Unter-Repräsentanz sehen die Unternehmer sich „Diffamie-

⁸⁷⁾ Bank-Betrieb, 15. Jg. 1975, Nr. 4, S. 129; Banken im Fortschritt von Wirtschaft und Gesellschaft, Bundesverband deutscher Banken, XII. Deutscher Bankentag 1974, Köln 1974, S. 68 (Alwin Münchmeyer); Der Arbeitgeber, 27. Jg. 1975, Nr. 19, S. 785.

⁸⁸⁾ Banken im Fortschritt von Wirtschaft und Gesellschaft, a. a. O., S. 69.

⁸⁹⁾ Der Arbeitgeber, 26. Jg. 1974, Nr. 4, S. 110.

⁹⁰⁾ Vortragsreihe des DI, Jg. 22, 1972, Nr. 9 (Johann Philipp Freiherr von Bethmann), S. 2.

⁹¹⁾ Die unternehmerische Verantwortung in unserer Gesellschaftsordnung, a. a. O., S. 247.

rungs-Kampagnen" ausgesetzt, die den Unternehmer zum „Prügelknaben" für alle möglichen vorhandenen Mißstände machen und in die Rolle des Sündenbocks drängen: Er ist „zur Zielscheibe von Angriffen und Kritik geworden, die in ihm den Sündenbock, den Verantwortlichen für nahezu alles Schlechte oder Unzulängliche in unserer Gesellschaft sehen"⁹²). Die gesamte Öffentlichkeit scheint „unternehmerfeindlich" eingestellt, mit der Folge, daß die elementarsten Rechte der Unternehmer verletzt werden: „Nach dem Wortlaut unseres Grundgesetzes kann der Unternehmer den gleichen Freiheitsraum beanspruchen wie jeder andere Bürger. Die Verfassungswirklichkeit sieht indessen anders aus."⁹³)

Die Unternehmer bilden demnach „keine politische Führungsschicht", was ihnen angesichts ihrer überragenden Bedeutung für die Gesamtgesellschaft selbst unverständlich erscheint: „unverständlich, daß sich daraus keine direkte, auf die politische Gestaltung stärker Einfluß nehmende Funktion ableitet"⁹⁴).

Klagen über Gewerkschaftsmacht

Das unternehmerische Selbstmitleid scheint allerdings vorwiegend taktisch bestimmt, hieß es doch noch in den sechziger Jahren, daß die Öffentlichkeit „das, was wir wünschen und wollen, in immer stärkerem Maße so vertritt, wie wir es sehen . . . , und uns in der erfreulichsten Weise unterstützt"⁹⁵). Taktisch sind auch die Klagen über die Macht der Gewerkschaften, die wie die Klagen über die eigene Machtlosigkeit ein Thema primär der siebziger Jahre sind. Nur zum geringsten Teil geht es dabei um den gewerkschaftlichen Machtzuwachs auf dem Arbeitsmarkt; vielmehr spricht „viele . . . dafür, daß die Gewerkschaften heute darauf aus sind, die Macht ihres sozialen Gegenspielers ebenso auszuschalten wie die Macht des Staates"; ihr „Hegemonialanspruch" stellt „das plurale Gefüge unserer Ordnung überhaupt in Frage"⁹⁶).

⁹²) Jahresbericht der BDA 1975, S. 32; Der Arbeitgeber, 24. Jg. 1972, Nr. 7, S. 248; Fertsch-Röver/Juchems, Der häßliche Unternehmer, Köln 1972, S. 15.

⁹³) Der Arbeitgeber, 26. Jg. 1974, Nr. 1, S. 15; 20. Jg. 1968, Nr. 6, S. 135.

⁹⁴) Kurt Körber, Der Unternehmer, a. a. O., S. 15f.

⁹⁵) H. C. Paulssen, zitiert bei Hugo Müller, Public Relations für die Soziale Marktwirtschaft, Diss. Mannheim 1978, S. 65.

⁹⁶) Günter Triesch, Gewerkschaftsstaat oder sozialer Rechtsstaat, Stuttgart 1974, S. 9; O. A. Friedrich, in: Soziale Marktwirtschaft. Leistung und Herausforderung, a. a. O., S. 312.

Mit dem von ihnen angestrebten „Mitbestimmungssystem" vor allem werden die Gewerkschaften nämlich „nicht nur wirtschaftliche sondern gewollt oder ungewollt auch in einem gar nicht abzusehenden Ausmaß politische Macht erwerben"; die paritätische Mitbestimmung würde die Gewerkschaftsmacht „in eine Dimension potenzieren, die ordnungspolitisch wie staatspolitisch gleichermaßen unerträglich wäre"; sie brächte das „Ende der freiheitlichen Pluralität gesellschaftlicher Gruppen" und „das muß zwangsläufig zu einer Krise des Parlamentarismus führen": Die „Gewerkschaftsmacht droht den Staat zu überwecheln."⁹⁷)

Zudem haben die Gewerkschaften nach Ansicht der Wirtschaft längst ein Übergewicht in den politischen Institutionen: „Von 518 Abgeordneten des Bundestages sind jetzt 244 — fast die Hälfte! — gewerkschaftlich organisiert. Die . . . SPD-Fraktion allein stellt 218 Gewerkschafter!"; ein weiterer Beweis für die „intensive Durchdringung von Parlamenten und Regierung mit Gewerkschaften" sind Gewerkschaftsmehrheiten in Bundestagsausschüssen sowie die „Verflechtung" von DGB und SPD, daher besteht die unmittelbare „Gefahr einer Beschlagnahme staatlicher Funktionen und Machtpositionen durch die Gewerkschaften"⁹⁸). Der Einfluß der Unternehmer auf die staatlichen Institutionen ist demgegenüber verschwindend gering, denn „die Unternehmer im Bundestag lassen sich an den Fingern von zwei Händen abzählen"⁹⁹).

Zu solchen Klagen vermerkt die Junge Wirtschaft selbstkritisch: „Wenn die Mehrheit der Bevölkerung aus Arbeitnehmern besteht, kann nichts dagegen eingewandt werden, daß auch die Mehrheit des Parlaments aus Mitgliedern jener Institutionen besteht, die die Arbeitnehmer repräsentieren."¹⁰⁰) Doch findet solche Einsicht sich selten, zumal angesichts der sozialliberalen Regierungsmehrheit, von der die Wirtschaft sich lange Zeit unverstanden und übergangen fühlte. Wer darum „den Blick für die Realitäten nicht verloren hat, wird . . . bestätigen, daß spätestens mit dem Regierungswechsel von 1969 das Gleichgewicht zwischen Kapital und Arbeit erreicht oder überschritten worden ist"; ja schlimmer noch:

⁹⁷) Jahresbericht der BDA, 1967, S. 18; 1974, S. 161; Junge Wirtschaft, 22. Jg. 1974, Nr. 5, S. 58.

⁹⁸) Der Arbeitgeber, 25. Jg. 1973, Nr. 1, S. 3; IW (Hrsg.), Auf dem Weg in den Gewerkschaftsstaat! Köln 1974?, S. 125f., 128.

⁹⁹) Ebd., S. 124.

¹⁰⁰) Junge Wirtschaft, 21. Jg. 1973, Nr. 2, S. 3.

seitdem „kapituliert“ die „politische Verantwortung vor dem gewerkschaftlichen Machtanspruch“¹⁰¹⁾.

Die Angriffe gegen den „Machtanspruch“ der Gewerkschaften gipfeln in der Schlußfolgerung: „Gewerkschaften, die das Parlament mit politischem Streik unter Druck setzen können, die den Parteien drohen, an ihnen vorbei die Arbeitnehmerinteressen wahrzunehmen, die im Bereich der Wirtschaft alle bedeutenden einzelunternehmerischen Entscheidungen in den Griff bekommen, erheben einen totalen Machtanspruch und sollten daher nach allen überkommenen Regeln der Philologie auch totalitär in ihrem Demokratieverständnis genannt werden dürfen.“¹⁰²⁾ Damit folgen die Unternehmer in ihrer Öffentlichkeitsarbeit dem in der politischen Werbung aller Parteien und Gruppen bewährten Schema der Projektion, wonach die der eigenen Gruppe entgegengebrachten Vorwürfe auf den Gegner übertragen werden.

Zusammenfassung

Die Darstellung eigener Machtlosigkeit sowie eines „totalen“ Machtanspruchs der Gewerkschaften vermag den seitens der Wirtschaft erhobenen Führungsanspruch kaum zu verdecken — die Klagen gelten schließlich dem Umstand, daß dieser Führungsanspruch noch immer nicht genügend akzeptiert bzw. noch immer durch konkurrierende Ansprüche anderer Gruppen beeinträchtigt werde.

Wesentlich häufiger als in solch verdeckter Form tritt der Führungsanspruch der Wirtschaft indessen offen zutage. Wird schon die Interdependenz aller gesellschaftlicher Bereiche einseitig so ausgelegt, daß die Politik sich an den Bedürfnissen der Wirtschaft zu orientieren habe, so manifestiert sich in den vielfältigen Forderungen nach Mitsprache der Anspruch umfassender Kompetenz: kaum ein gesellschaftlicher Bereich, in dem der Wirtschaftselite kraft ihres einzigartigen Sachverständnisses nicht das letzte Wort gebührte. Solche Allzuständigkeit wiederum rechtfertigt sich

aus der vikarischen Funktion der Unternehmer, aus der ihnen qua wirtschaftlicher Funktion zuwachsenden Verantwortung für die Gesamtheit, die aus der behaupteten Identität von einzelwirtschaftlichem und Allgemeininteresse sowohl folgt wie diese immer erneut begründet. Insofern nehmen die Unternehmer in der Gesellschaft eine Schlüsselrolle ein, deren Nichtbeachtung durch die politischen Instanzen Wirtschaftskrisen nach sich zieht; wichtige Ausdrucksform des unternehmerischen Führungsanspruchs ist darum die Drohung mit den Katastrophen, die dann eintreten, wenn die Politik das Vertrauen der Wirtschaft verliert.

In den unter dem Titel Führungsanspruch zusammengefaßten Einstellungen scheint sich dabei weniger einzelwirtschaftliches als vielmehr das „Gesamtkapitalinteresse“ zu dokumentieren: Es geht nicht um das politische Machtstreben einzelner Unternehmer, sondern darum, den Einfluß des Unternehmertums insgesamt auf Fortentwicklung und Fortbestand des bestehenden Systems abzusichern. Zugleich findet sich hier das eigentliche Pendant zum Thema Staatsabwehr in einer Zeit, in der die Wirtschaft auf massive staatliche Interventionen angewiesen ist: Je größer das Mißtrauen gegenüber den politischen Instanzen, desto deutlicher und intensiver muß die Wirtschaft auf dem Führungsanspruch ihnen gegenüber beharren. Das wiederum erfordert eine Orientierung an gesellschaftlichen Leitwerten, womit sich das Insistieren auf der unternehmerischen Gesamtverantwortung erklärt.

Bei der quantitativen Betrachtung fiel auf, daß — entgegen der ursprünglichen Erwartung — die Kategorien, die einen nur indirekten oder verschleierte Führungsanspruch erfassen sollten, weit geringere Häufigkeiten aufwiesen als die offen einen Machtanspruch dokumentierenden Kategorien Mitsprache, Gesamtverantwortung und Führungsanspruch; die Kategorie Gesamtverantwortung der Wirtschaft war sogar die vierthäufigste aller Kategorien überhaupt. Am häufigsten war die Kategoriengruppe im übrigen im Wahljahr 1972; die Branche, in deren Publikationen sie am relativ häufigsten auftrat, war die chemische Industrie.

¹⁰¹⁾ Der Arbeitgeber, 26. Jg. 1974, Nr. 4, S. 110; 25. Jg. 1973, Nr. 4, S. 119.

¹⁰²⁾ Der Arbeitgeber, 24. Jg. 1972, Nr. 2, S. 31.

III. Die Sachzwang-Ideologie

Eine wichtige zusätzliche Ausdrucksform des Führungsanspruchs ist die Schein-Objektivierung der eigenen Interessen zum Sachzwang. Gerade Unternehmer scheinen solcher Taktik besonders zugetan¹⁰³⁾. Ihr Selbstverständnis als durch Realitätssinn und Gesamtverantwortlichkeit ausgezeichnete Leistungselite plaziert sie in den Mittelpunkt des als ein System von Sachlichkeit und Sachgesetzlichkeit wahrgenommenen Status quo; als „Fachleute“ sehen sie sich in der Rolle des Unentbehrlichen und neutralen Unangreifbaren, der die Existenz des Politikers eigentlich überflüssig macht. Die Behauptung, daß ihre Führungsfunktion sich auf die Kenntnis von Sachgesetzen stützt, soll dabei die eigene Position wie den gesamten Wirtschaftsbereich kontroverser Diskussion entziehen — gegen Sachzwänge können sich schließlich nur Unwissende oder Böswillige stellen.

Darin verrät sich die a-demokratische Komponente der Sachlichkeits-Ideologie: Hinter ihr steht das Wunschbild eines expertenorientierten oligarchischen Systems, in dem Parteilitikern allenfalls als ausführende Organe der Experten ihren Platz haben und aus dem die nicht kalkulierbaren demokratischen Prozesse als Störfaktoren weitestmöglich eliminiert sind.

Der Primat der Ökonomie

Das Mißtrauen gegenüber demokratisch-politischen Prozessen wie der „objektivierte“ eigene Führungsanspruch der Wirtschaft äußern sich wesentlich in dem immer wiederkehrenden Postulat eines Primats der Ökonomie über die Politik. „Das Wirtschaftliche“ sei nun einmal die „Voraussetzung sozialer und gesellschaftlicher Gestaltungsmöglichkeiten“ und dürfe darum keine „untergeordnete Rolle“ spielen; vielmehr müsse alle Politik zuallererst „die gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeiten berücksichtigen“¹⁰⁴⁾. Die Sorge der Wirtschaft gilt in diesem Zusammenhang nicht nur den meist „wirtschaftsfremden“ Reformen: Schon „die Überbewertung sozialer und gesellschaftspolitischer Gesichtspunkte

(kann) von den eigentlichen Sachproblemen wegführen und diese sogar verfälschen“, weshalb die Politiker „alles vermeiden“ sollten, „was den Eindruck erwecken könnte, als sollte die wirtschaftspolitische Zielsetzung durch gesellschaftspolitische Wunschorstellungen überlagert werden“¹⁰⁵⁾.

Besonders nachdrücklich wird auf den Primat ökonomischer Erfordernisse in Fragen der Sozialpolitik und des Umweltschutzes verwiesen. Sozialpolitik muß „wirtschaftsgerecht“ sein; sie muß in die Wirtschaftspolitik „zeitgerecht eingeordnet“ und „rationalisiert“, „das zum Teil unübersichtlich wachsende sozialpolitische Gestrüpp“ muß im Interesse der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit „energisch durchforstet“ werden; die Ansprüche der Sozialpolitik sind „mit den Zielen der Wirtschaftspolitik abzustimmen“¹⁰⁶⁾. „Im Interesse von künftig notwendig vermehrtem Kapitaleinsatz und von verstärkten Investitionen“ sollen „alle anderen Verwendungs- und Anspruchsbereiche zunächst zurücktreten“, denn „falsche Rücksichten — ob auf die ärmeren Schichten, den Mittelstand oder sonstige staatlicherseits geförderte Gruppen — müssen „in unserer freien Wirtschaft recht bald zu Vermögensverlusten führen“¹⁰⁷⁾.

Auch die Rücksichtnahme auf die Umwelt hat aus unternehmerischer Sicht enge Grenzen. Der „absolute Primat des Umweltschutzes“ — Folge einer „emotional aufgeheizten“ politischen Diskussion — und die besorgniserregenden „Tendenzen in Gesetzgebung und Verwaltung . . . die Anforderungen an die Reinhaltung von Wasser und Luft . . . nur unter gesundheitspolitischen und technischen Aspekten zu sehen“, haben nämlich die verhängnisvolle Wirkung, „die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie tiefgreifend zu schädigen und damit zugleich der Volkswirtschaft in ihrer Gesamtheit einen mitunter kaum wiedergutzumachenden Schaden beizufügen“¹⁰⁸⁾. Natürlich wird „niemand . . . berech-

¹⁰³⁾ S. dazu schon die Untersuchung von Karl Otto Hondrich, Die Ideologien von Interessenverbänden, Berlin 1963.

¹⁰⁴⁾ O. A. Friedrich, in: Soziale Marktwirtschaft. Leistung und Herausforderung, a. a. O., S. 302; Bundesverband deutscher Banken, Jahresbericht 1974/75, S. 21.

¹⁰⁵⁾ Junge Wirtschaft, Jg. 1974, Nr. 1, S. 12; Jahresbericht des BDI 1967/68, S. 25f.

¹⁰⁶⁾ Die Aussprache, 16. Jg. 1966, Nr. 5/6, S. 144; Der Arbeitgeber 18. Jg. 1966, Nr. 15/16, S. 443; DIHT. Bericht 1965, S. 14; Jahresbericht der BDA, 1966, S. 109.

¹⁰⁷⁾ Der Arbeitgeber, 27. Jg. 1975, Nr. 24, S. 1091; Die Banken in der Welt von morgen. Bundesverband deutscher Banken, XI. Deutscher Bankiertag 1968, Frankfurt a. M. 1969, S. 52.

¹⁰⁸⁾ Bauwirtschaft, 1975, Heft 43, S. 1622; DIHT. Bericht 1966, S. 96; Jahresbericht des BDI, 1965, S. 143.

tigte Forderungen der Menschen unseres Landes auf saubere Umwelt ... streitig machen. Die zur Zeit noch herrschenden Vorstellungen führen jedoch zu einer Vergeudung, die sich weder die Lackindustrie noch die gesamte Volkswirtschaft leisten können"; machen daher gewisse „Vorfälle Schule, ohne daß die Unternehmen von den Folgen unvorhersehbarer Umweltkampagnen entlastet werden, dürfte die Bereitschaft zum wirtschaftlichen Risiko schlagartig zurückgehen"¹⁰⁹⁾.

Ebenso deutlich erstreckt sich das Postulat der Priorität ökonomischer Bedürfnisse auf den Bildungsbereich, der „den Anforderungen angepaßt werden muß, „die sich aus dem Wirtschaftswachstum ergeben“¹¹⁰⁾. Die Bildungspolitik sollte eng mit der Wirtschaftspolitik „verzahnt“ werden, um sie besser „an den absehbaren Bedürfnissen des Beschäftigungssystems ... orientieren“ zu können¹¹¹⁾. „Die Wirtschaft erwartet, daß bei den Überlegungen zu Schul- und Hochschulreformen auch ökonomische Erfordernisse und die sich daraus ergebenden Grenzen nicht übersehen werden“, und sie „wehrt sich ... mit Recht“ gegen alle Reformpläne, „die keine Rücksicht auf die Ausbildungserfordernisse der Wirtschaft nehmen“¹¹²⁾. Während aber im Fall der Bildungspolitik die unternehmerische Forderung nach vorrangiger Berücksichtigung ökonomischer Gesichtspunkte aus unmittelbaren ökonomischen Interessen erklärt werden kann, verraten Stellungnahmen zu anderen Sachbereichen einen allgemeinen Führungsanspruch, der sich offenbar aus der Sorge um den Bestand des Status quo speist; so kommt es der Wirtschaft z. B. „darauf an, Vorsorge zu treffen, daß ... eine Rechtspolitik, die allen Bürgern Freiheit, Mündigkeit und Gleichheit der Chancen gewährleistet — wie Bundesminister Jahn es formulierte —, nicht die Grenzen dieser Wirtschaftsordnung sprengt“¹¹³⁾ — eine Sorge, die sicher ungewollt das Anerkenntnis tendenzieller Unvereinbarkeit „dieser Wirtschaftsordnung“ mit der Realisierung der genannten Werte impliziert.

Sowohl der Primat der Ökonomie wie auch der Führungsanspruch der Wirtschaft scheinen „in der Natur der Sache“ zu liegen, hat man

doch heute von einer zunehmenden „Ökonomisierung“ der Gesellschaft und Politik auszugehen, vor der man nicht „die Augen verschließen“ darf¹¹⁴⁾. „Die Schicksalsfragen der Nation sind in den nächsten Jahren Wirtschaftsfragen“; lösen kann sie „einzig und allein der freie Unternehmer“, der folglich alle Unterstützung verdient¹¹⁵⁾. Aus dem gleichen Grund sollten die Politiker stets „daran denken, daß das, was wirtschaftlich unvernünftig ist, auf die Dauer auch politisch keinen Segen bringen kann“¹¹⁶⁾.

Die Macht der Verhältnisse

Der immerhin recht umfassende Anspruch auf Unterordnung der Politik unter die Bedürfnisse und Interessen der Wirtschaft findet seinen spezifischen Akzent in den zahlreichen Verweisen auf ökonomische Sachgesetzmäßigkeiten, denen die Politik nun einmal nicht ausweichen könne. Der Politik muß immer „wieder klargemacht werden, was notwendig und was in enger gewordenen Grenzen materiell möglich ist. Das erfordert stetige Einsicht in die Zusammenhänge und Bedingungen unserer Gesellschaft, die respektiert werden müssen, wenn Fortschritt und besseres Leben Wirklichkeit werden sollen“¹¹⁷⁾. Sie muß einsehen, „daß dem Primat der Politik Grenzen gesetzt sind durch die wirtschaftlichen Zwangsläufigkeiten, denen mit politischem Ermessen nicht beizukommen ist“, denn „die ökonomischen Gesetze lassen sich nicht betrügen, auch wenn es manchmal etwas lange dauert, bis sie sich durchsetzen“¹¹⁸⁾. Künftig sollten daher „die Organe der staatlichen Willensbildung den Gesetzmäßigkeiten des wirtschaftlichen Geschehens weit mehr Rechnung tragen, als das bisher gelungen ist“. „Es bleibt zu hoffen“, daß der Gesetzgeber „dem am Marktgeschehen orientierten Sachzwang unternehmerischen Handelns den Vorrang einräumt.“¹¹⁹⁾

Die „nüchtern-pragmatische Einschätzung von Sachzwängen und ökonomischen Gesetzmäßigkeiten“ führt nach dieser Auffassung stets und quasi automatisch dazu, daß „sachlichen

¹⁰⁹⁾ Jahresbericht 1974/75. Verband der Chemischen Industrie, S. 102; Unternehmerbrief, Jg. 22, 1972, Nr. 32, S. 7.

¹¹⁰⁾ Ebd., Jg. 15, 1965, Nr. 21, S. 1.

¹¹¹⁾ So Der Arbeitgeber, 26. Jg. 1974, Nr. 2, S. 55, und Jahresbericht der BDA 1975, S. XV; ebenda, 1974, S. 69.

¹¹²⁾ Unternehmer und Bildung, a. a. O., S. 78; Der Arbeitgeber 17. Jg. 1965, Nr. 21/22, S. 647.

¹¹³⁾ Unternehmerbrief, Jg. 22, 1972, Nr. 20, S. 2.

¹¹⁴⁾ Rüdiger Altmann, in: Soziale Marktwirtschaft. Leistung und Herausforderung, a. a. O., S. 251.

¹¹⁵⁾ Junge Wirtschaft, 20. Jg. 1972, Nr. 12, S. 16; Der Arbeitgeber, 19. Jg. 1967, Nr. 18, S. 500.

¹¹⁶⁾ Alwin Münchmeyer, in: Jahrbuch des deutschen Unternehmers 1966, S. 144.

¹¹⁷⁾ Jahresbericht des BDI, 1971/72, S. 18.

¹¹⁸⁾ Der Arbeitgeber, 19. Jg. 1967, Nr. 4, S. 90; Die Aussprache, 17. Jg. 1967, Nr. 1, S. 3.

¹¹⁹⁾ DIHT. Bericht 1967, S. 18; Paul Broicher, DIHT-Informationen 1972, 28/72, S. 4.

Erfordernissen richtig entsprochen" und folglich richtig gehandelt wird: Wo „Sachzwänge vorhanden sind", kann „eben nur eine einzige ... Konzeption Erfolg haben"¹²⁰). Hier wird das Bestreben deutlich, den Eindruck zu erwecken, als ob die Verhältnisse eindeutig seien und die Natur der Sache jeweils nur *eine* objektiv richtige Lösung zulasse, die zu erkennen und den Politikern anzugeben die Unternehmer als „Sachverständige" selbstlos und ohne Interessen-Hintergedanken sich erbötig machen. Derselben Taktik entspringt der Versuch, bestimmte Entwicklungen als zwangsläufig hinzustellen, zumal solche Feststellungen meist direkt oder indirekt mit Handlungsanweisungen gekoppelt sind: „Unsere Erklärung will das Bewußtsein für die unvermeidlichen Folgewirkungen bestimmter politischer Maßnahmen ... schärfen", d. h., es muß „die Zwangsläufigkeit dieser Entwicklung erkannt und danach gehandelt werden"¹²¹).

Primär erwachsen solche Zwangsläufigkeiten aus dem (meist falschen) Verhalten der Politiker oder auch der Gewerkschaften — die sich leider immer aufs neue „weigern", „die Sachzusammenhänge zwischen Kosten- und Preissteigerungen anzuerkennen"¹²²) —; deshalb trägt diese Argumentationsweise im wesentlichen defensiven Charakter. So müsse man sich z. B. ernstlich fragen, „wo die ökonomische Grenze der kollektiven Daseinsvorsorge liegt", denn die „Nichtbeachtung der wirtschaftlichen Gesetzmäßigkeit rächt sich immer irgendwann — auch die Übereilung sozialpolitischer Zielsetzungen"¹²³). Die Sozialpolitik müßte daher von Grund auf „überprüft" werden; hier sollte sich endlich die Einsicht durchsetzen, „daß sie als Eingriff in den Organismus der Wirtschaft dessen Gesetzen mindestens in dem Maße entsprechen muß, wie der Eingriff eines Chirurgen denen des menschlichen Körpers"¹²⁴).

Ist grundsätzlich schon hinsichtlich der Sozialpolitik aus Unternehmersicht größte Vorsicht geboten, so ist die wirtschaftliche Mitbestimmung ganz und gar indiskutabel — „einfach wegen der natürlichen Gegebenheiten, die mit

dem Begriff ‚wirtschaften‘ zusammenhängen"¹²⁵). Ähnliches gilt für steuerliche Umverteilungs- oder für ins Haus stehende Umweltschutzmaßnahmen: „Über Sachzwänge kann sich nun einmal auch der engagierteste Umweltschützer nicht hinwegsetzen."¹²⁶) Ob hinsichtlich geplanter Reformen oder in der Konjunkturpolitik: „Wunschvorstellungen und befristete Konjunkturmaßnahmen können hart ökonomische Gegebenheiten nicht überspielen"¹²⁷). In konjunkturpolitischen Fragen werden die Sachzwänge dabei in erster Linie gegen die Vorstellung der „Machbarkeit" wirtschaftlich-konjunktureller Entwicklungen ins Feld geführt. Die Wirtschaft ist nämlich, so scheint es, „keine Maschine ...", die nur eines Hebelgriffes bedarf, um sie zum Laufen oder zum Halten zu bringen, sondern ein „feinerviger Organismus", dessen „Beherrschbarkeit" prinzipiell in Frage steht"¹²⁸).

Die „Macht der Verhältnisse" wird indessen nicht nur als Barriere gegen Reformen und unliebsame Staatseingriffe aufgerichtet — „Den Herren Eppler, Steffen, Rudi Arndt hat die ökonomische Wirklichkeit Beulen in die heißen Reformerstirnen geschlagen. Es ist bezeichnend für den neuen Kanzler, diese Barriere der Wirklichkeit erkannt und rechtzeitig den Reformlauf gestoppt zu haben"¹²⁹) — sie soll zugleich den unternehmerischen Führungsanspruch versinnbildlichen. So heißt es gelegentlich, die Unternehmer müßten ihre Minderheitenposition „ausgleichen durch Hinweise auf die ehernen wirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten"; ihre Aufgabe sei es, „dafür Sorge zu tragen, daß die wirtschaftlichen Notwendigkeiten" in der Politik „anerkannt werden" und daß „die eigentlichen Funktionsmechanismen unseres Systems, die sich hinter den normativen Rahmenbedingungen der demokratischen Ordnung abspielen, sie abletztlich bedingen und ihren Erfolg ausmachen", nicht „in verhängnisvoller Weise aus dem Blickfeld" geraten¹³⁰).

Sachlichkeit versus Politik

Wo Sachgesetzmäßigkeiten die Welt regieren, ist jeder, der diese ignoriert, ein Ideologe, Utopist oder weltfremder Schwärmer, d. h., die Ar-

¹²⁰) Sohl, in: Leistung und Risiko. Jahrestagung 1974 des BDI, S. 23; Berg, in: Mitteilungen des BDI, Sondernummer aus Anlaß der 18. Jahrestagung des BDI 20./21. 4. 1967, S. 6; Der Arbeitgeber, 27. Jg. 1975, Nr. 13, S. 487.

¹²¹) Unternehmerbrief, Jg. 24, 1974, Nr. 34, S. 2; Chemische Industrie, Jg. 19, 1967, Nr. 12, S. 793.

¹²²) Jahresbericht der BDA, 1972, S. 65.

¹²³) Ebd. 1967, S. 96; Unternehmerbrief, Jg. 17, 1967, Nr. 2, S. 2.

¹²⁴) Hermann Reusch, in: Jahrbuch des deutschen Unternehmers 1965, S. 169.

¹²⁵) Der Arbeitgeber, 17. Jg. 1965, Nr. 13/14, S. 362.

¹²⁶) Bauwirtschaft, 1972, Heft 43, S. 1582.

¹²⁷) Jahresbericht des BDI, 1974/75, S. 13 f.

¹²⁸) Der Arbeitgeber, 19. Jg. 1967, Nr. 11/12, S. 289; Abs. Lebensfragen der Wirtschaft, a. a. O., S. 98.

¹²⁹) Junge Wirtschaft, 22. Jg. 1974, Nr. 9, S. 8.

¹³⁰) Triesch, in: Jahrbuch des deutschen Unternehmers 1966, S. 118; Jahresbericht der BDA 1968, S. 10.

gumentation mit den Sachzwängen dient zugleich der Diffamierung gegnerischer Interessen und Meinungen. „Sachgerechte Entscheidungen“ beruhen auf der Einsicht in „die Gesetzmäßigkeit der Wirtschaft“ und in „die objektiv beweisbaren Bedürfnisse einer effizienten Wirtschaft“ — alles andere zeugt von „schrumpfendem Realitätssinn“ und „wirklichkeitsfremder Ideologie“¹³¹). „Ideologen ohne Fachkenntnisse und Erfahrungen dürften in der Politik eigentlich nichts zu suchen“ haben, und Politik müßte grundsätzlich „allein an sachlichen Notwendigkeiten, nicht an taktischen Manövern“ oder „utopischen Wunschvorstellungen“ ausgerichtet sein¹³²). Die geforderte Sachlichkeit ist aber eben nicht nur der Ersatz von „Interessenpolitik und Polemik ... durch die Sprache von Zahlen und Fakten“, sondern zuallererst das Abstellen auch der Politik „auf die Einsicht in feste ökonomische Regeln“¹³³). Die Politik muß „mehr als bisher ökonomisch ausgerichtet“ werden, will sie nicht „ideologisch“ sein, denn eine „Ideologie der Marktwirtschaft“ gibt es nach Auffassung der Wirtschaft nicht¹³⁴).

Wiederum sind es in erster Linie Reformbestrebungen der Politiker, denen die Sachlichkeit als Schutzschild entgegengehalten wird; warum auch „muß sich die Reformdiskussion weitab von sachlichen Erfordernissen vollziehen und warum ist es der Bundesrepublik vorbehalten, sie in einer derart politisierten Atmosphäre zu diskutieren?“¹³⁵). Zwar sträubt sich niemand gegen „vernünftige Reformen“, aber „mit ideologischen Gemeinplätzen ist niemand geholfen“; deshalb müssen z. B. in „der Berufsbildungspolitik Reformeuphorien auf das politisch Machbare zurückgeschraubt werden“, „damit sich die betriebliche Ausbildung frei von Ideologie in ständiger Anpassung an Technik, Wirtschaft und Gesellschaft fortentwickeln kann“¹³⁶). Auch in anderen Re-

formbereichen ist die Diskussion in betrüblichem Maße „politisch-ideologisch verseucht“¹³⁷). So ist die Forderung nach Humanisierung der Arbeitswelt bloßes „ideologisches Instrument der eigenen politischen Profilierung“ und im übrigen ganz und gar utopisch; in der Verkehrspolitik ist es an der Zeit, daß „an die Stelle einer weitgehend gesellschaftspolitisch-ideologisch motivierten Politik (Der Mensch hat Vorfahrt!) ... eine sachlich-pragmatische Politik“ tritt; und in der Umweltdebatte schließlich muß „die Umweltschwärmerie einer nüchternen Betrachtung Platz“ machen: „Die Abwendung vom bisherigen ‚phantastischen Realismus‘ ist dringend erforderlich“¹³⁸).

Insgesamt findet die „Reformeuphorie“ der Politiker — vor allem der unter besonderem Ideologieverdacht stehenden sozialliberalen Koalition — vernichtende Kritik, während derjenige gelobt wird, der „im Bremserhäuschen des Sachverstandes“ sitzt¹³⁹). Vor allem angesichts der Krise hat die Wirtschaft keine Geduld „für ideologische Klimmzüge von Phantasten, die immer noch Reformillusionen verfolgen“, aber auch grundsätzlich gilt, daß „die Entwicklung auf allen Gebieten der Gesellschaft“ „nicht auf der Grundlage einer ideologischen Modellkonzeption“ vorangetrieben werden kann, sondern nur „aus dem dynamischen Antrieb heraus, Neues zu wagen“ — d. h., nicht die ideologischen oder „sozialverträumten“ Politiker¹⁴⁰) bringen die Gesellschaft voran, sondern allein die nüchternen, an Sachgesetzen sich orientierenden Unternehmer.

Damit wird ein Gegensatz zwischen Politik und wirtschaftlichen „Praktikern“ konstruiert, der wiederum den Führungsanspruch der Wirtschaft deutlich macht. Die „Wirtschaftler“ nämlich „haben vielen Politikern etwas voraus: die Neigung zu kühlem Rechnen und rationalen Entscheidungen“; „das Wirtschaften ist ein rationeller Vorgang, die Politik ein umständlicher Ordnungsprozeß mit stärksten irrational-

¹³¹) Wolfgang Pohle, Das Programm der Wirtschaft, a. a. O., S. XVI; Wirtschaft und öffentliche Meinung, a. a. O., S. 169; Hans L. Merkle, Über die Zukunft des Unternehmers, in: marktwirtschaft 11, Nov. 1971, S. 10.

¹³²) Vortragsreihe des IW, Jg. 25, 1975, Nr. 46 (Wolff von Amerongen), S. 3; Unternehmerbrief, Jg. 15, 1965, Nr. 37, S. 3; Jg. 24, 1974, Nr. 12, S. 1.

¹³³) Der Arbeitgeber, 19. Jg. 1967, Nr. 19/20, S. 554; Sohl, Die Industrie in der freiheitlichen Ordnung, Jahrestagung des BDI, BDI-Mitteilungen 20. Jg. 1972, Nr. 6/7, S. 11.

¹³⁴) Pohle, Das Programm der Wirtschaft, a. a. O., S. 391; Wirtschaft und öffentliche Meinung, a. a. O., S. 248.

¹³⁵) Der Arbeitgeber, 24. Jg. 1972, Nr. 9, S. 335.

¹³⁶) Ebd., 26. Jg. 1974, Nr. 9, S. 350; DIHT. Bericht 1974, S. 121; Der Arbeitgeber, a. a. O., S. 323.

¹³⁷) Ebd., 25. Jg. 1973, Nr. 19, S. 859.

¹³⁸) Ebd., 26. Jg. 1974, Nr. 9, S. 347; Jahresbericht des BDI, 1974/75, S. 83; Bauwirtschaft 1975, Heft 11, S. 318; Chemische Industrie, Jg. 27, 1975, Nr. 5, S. 256.

¹³⁹) Fertsch-Röver/Juchems, Der häßliche Unternehmer, a. a. O., S. 111; Junge Wirtschaft, 20. Jg. 1972, Nr. 4, S. 11.

¹⁴⁰) Chemische Industrie, Jg. 27, 1975, Nr. 11, S. 649; O. A. Friedrich, Unternehmer und gesellschaftliche Veränderungen, a. a. O., S. 7; Junge Wirtschaft, 22. Jg. 1974, Nr. 9, S. 8.

len Einschlägen und Spannungen"¹⁴¹). Immer wieder wird den Politikern vorgeworfen, sie sträubten „sich bereits gegen die nüchterne Tatsachenanalyse“ und vernachlässigten darum die „ökonomischen Belange“, sie orientierten ihre Politik „an taktischen Manövern“ statt an „sachlichen Notwendigkeiten“ und ignorierten „stabilitätsgerechte Überlegungen“ über „dem Streben, sich politisch zu profilieren“¹⁴²). „Politischer Wille“ und „wirtschaftliche und finanzpolitische Vernunft“ sind offenbar Gegensätze; „wahlpolitische Rücksicht“ und „wirtschaftspolitische Einsicht“ widersprechen einander; „politisch-emotional bestimmte Vorschriften“ sind das genaue Gegenteil der in der Wirtschaft geltenden „auf langjährigen Erfahrungen und Sachkenntnissen beruhenden Regelungen“¹⁴³).

Es kann daher nur vom Übel sein, „wenn Beschlüsse mit rein politischen Notwendigkeiten begründet werden“; das bedeutet doch in aller Regel den „Verzicht auf eine sachgerechte ... Lösung“¹³⁶). Der „Einbruch der Politik“ vor allem in ökonomisch-technische Bereiche zeitigt geradezu „groteske“ Ergebnisse¹⁴⁴). Zumindest der Bereich der Wirtschaft muß verschont bleiben von dem Versuch, Vorstellungen zu realisieren, „die ihre Herkunft von einer politischen Ideologie ableiten“¹⁴⁵).

Es geht aber nicht nur um Abwehr — „damit nicht aus erklärbaren Sachproblemen politische Machtfragen entstehen, die dann sehr rasch und gefährlich ideologisiert werden können“¹⁴⁶) —, sondern um die „Versachlichung“ der Politik insgesamt, die mit ihrer Ökonomisierung ohne weiteres gleichgesetzt wird: Die „neue Sachlichkeit“ der Politik ist der Verzicht auf „ideologisch motivierte“ Absichten zugunsten „wirtschaftlich begründeter ... Vorhaben“¹⁴⁷). Neben dem eigenen Führungs-

anspruch zeigt sich darin eine Aversion gegen die Politik — besonders gegen die Parteipolitik im demokratischen System —, die auf technokratische wie konservative Neigungen verweist.

Zusammenfassung

In der Abneigung gegen die „ideologische“ Politik vereinen sich Staatsabwehr, Konservatismus und Führungsanspruch der Wirtschaft, deren Vorstellungen, Vorschläge und Forderungen in der Tat sachbezogen und an ökonomischen Gesetzmäßigkeiten orientiert sind, da ihr Handeln die Gesetze und Zwangsläufigkeiten für die übrige Gesellschaft erst konstituiert. In einem privatwirtschaftlichen System bestimmen nun einmal die unternehmerischen Investitionsentscheidungen die Entwicklung der Gesamtgesellschaft; daher kann sich die sozioökonomische Machtposition der Unternehmer zur Gesetzmäßigkeit objektivieren und kann sich der Führungsanspruch der Wirtschaft hinter der „Macht der Verhältnisse“ verstecken. Das Bestreben nach Status-quo-Erhaltung wie die Affinität zum Konservatismus ergeben sich dabei ebenfalls „gesetzmäßig“, beruht doch die zum unabänderlichen Gesetz stilisierte Macht der Verhältnisse auf der Verabsolutierung des bestehenden marktwirtschaftlichen Systems und seiner gegenwärtigen Spielregeln. Dessen bzw. deren Weitergelten ist die Voraussetzung des eben doch nur scheinbar objektiven Sachzwangs, die indessen verschwiegen und der Diskussion entzogen werden muß, um zu verhindern, daß der Bestand des Gesamtsystems problematisiert und damit gefährdet wird.

Der Verweis auf die scheinbare Neutralität der „Sachlichkeit“ dient also der Verschleierung der eigenen Interessenwahrnehmung wie des Anspruchs, daß den Bedürfnissen der Wirtschaft ungefragt die Priorität gebühre: Die Politik hat sich dem Primat der Sachnotwendigkeit, und das heißt dem Primat der Wirtschaft, zu unterwerfen, ohne daß der Machtaspekt dabei zutage tritt. Statt um Macht- und Interessenfragen geht es ja angeblich nur darum, sachlichen Erfordernissen sachadäquat nachzukommen, wobei noch suggeriert wird, daß diese Sacherfordernisse jeweils nur eine einzige richtige Lösung zuließen.

Quantitativ betrachtet gehören die drei unter dem Titel Sachzwang zusammengefaßten Einzelkategorien zu den häufigsten überhaupt, bei durchschnittlich größter Häufigkeit der

¹⁴¹) Chemische Industrie, Jg. 27, 1975, Nr. 10, S. 585; Vortragsreihe des DI, Jg. 7, 1957, Nr. 34 (Paul Osthold), S. 1.

¹⁴²) O. A. Friedrich, in: Soziale Marktwirtschaft. Leistung und Herausforderung, a. a. O., S. 302; Unternehmerbrief, Jg. 15, 1965, Nr. 37, S. 3; Jahresbericht der BDA 1972, S. 14.

¹⁴³) Der Arbeitgeber, 17. Jg. 1965, Nr. 23/24, S. 700; Unternehmerbrief, Jg. 18, 1968, Nr. 13, S. 2; Jahresbericht 1971/72. Verband der Chemischen Industrie, S. 49.

¹⁴⁴) Koblenzer Str. 148, a. a. O., S. 25; Jahresbericht der BDA 1972, S. 37; VDA. Geschäftsbericht 1966/67, S. 13.

¹⁴⁵) Vortragsreihe des DI, Jg. 17, 1967, Nr. 11 (Schleyer), S. 1.

¹⁴⁶) Junge Wirtschaft, 21. Jg. 1973, Nr. 12, S. 16.

¹⁴⁷) Pohle, Das Programm der Wirtschaft, a. a. O., S. 174; DIHT. Bericht 1974, S. 81.

Kategorie „Sachlichkeit versus Politik“, die im Wahljahr 1972 sogar die häufigste aller Einzelkategorien insgesamt war. Zwischen den Branchen bestanden hinsichtlich der drei „Sachzwang“-Kategorien ungewöhnlich geringe Unterschiede. Immerhin zeigten sich sowohl der direkte wie der schein-objektivierte Führungsanspruch am deutlichsten bei der großindustriellen Branche Chemie.

Abschließend soll noch einmal darauf hingewiesen werden, daß Führungsansprüche wie die hier dargestellten nicht unbedingt das Weltbild der *einzelnen* Unternehmer prägen; im Gegenteil betonen einige Untersuchungen über das Selbst- und Weltbild der Unternehmer, daß diese üblicherweise über ihr eigenes Unternehmen kaum hinausblickten und insofern von politischen Führungsansprüchen bei ihnen nur in Ausnahmefällen die Rede sein

könne¹⁴⁸⁾. Die in dieser Untersuchung ermittelten Daten zeigen allerdings, daß jedenfalls die Wirtschafts*öffentlichkeit* deutlich auf die realiter kaum zu leugnende Führungsrolle der Wirtschaft bzw. der Unternehmer in Gesellschaft und Staat pocht. Hierin liegt im übrigen auch der entscheidende Unterschied zwischen dem Staatsdenken der Wirtschaftsverbände und dem weiter Kreise der Bevölkerung sowie dem anderer Interessengruppen: Er besteht in der selbstbewußten Überzeugung der Wirtschaft, eine Schlüsselposition in der Gesellschaft innezuhaben und — legitim oder nicht legitim — die staatlichen Instanzen vom eigenen Handeln abhängig zu wissen.

¹⁴⁸⁾ S. z. B. Arbeitsgemeinschaft für Sozial- und Wirtschaftsforschung: Das Selbstbild des Unternehmers, a. a. O., S. 60.

Kooperation und Konfrontation der sozialen Mächte

Zum politischen Verhalten der Wirtschaftsverbände in der Demokratie

Eine Stellungnahme zu der Arbeit von H. Abromeit

I. Ausgangspunkte

Dieser Beitrag bezieht sich auf die Arbeit von Heidrun Abromeit, deren Untersuchungsgegenstand der „Führungsanspruch der Wirtschaft gegenüber der Politik“ ist. Auf dem Hintergrund der sogenannten Neo-Korporatismus-Debatte versteht sich die Untersuchung Abromeits als eine „qualitative und quantitative Inhaltsanalyse“ von Veröffentlichungen und Verlautbarungen von Wirtschaftsverbänden, Organisationen der Wirtschaft im Berufsverbandsbereich sowie von Veröffentlichungen und Erklärungen einzelner Repräsentanten aus verschiedenen Wirtschafts- und Unternehmensbereichen.

Als Untersuchungszeitraum sind die Jahre 1965 bis 1968 und die Phase von 1972 bis 1975 angegeben, „um die Auswirkungen des Wechsels sowohl von Konjunktur- wie von politischen Lagen testen zu können“.

Es sei wiederholt: Untersuchungsgegenstand ist generell die „Staatsauffassung der Wirtschaftsöffentlichkeit“ und im besonderen „der Führungsanspruch der Wirtschaft gegenüber der Politik“. Erreicht werden soll eine inhaltliche und auszählbare (?) Analyse des Wechselverhältnisses von Staat und Wirtschaft. Das Instrumentarium hierfür ist, wie die Autorin sagt, ein „differenziertes Kategorienschema“, aus dem als „Grobkategorien“ bestimmte Begriffe und Schlüsselwörter als „Argumentationseinheiten“ ausgesucht wurden:

1. Staatsabwehr,
2. konservativ-technokratisches Staatsbild,
3. Forderungen an den Staat,
4. Führungsanspruch,
5. Sachzwang-Ideologie,
6. Staats- und Systemerhaltung.

Schon an dieser Stelle fragt sich der kritische Leser, was nun eigentlich beabsichtigt sein könnte. Handelt es sich um eine bloß semantische Untersuchung des politischen Sprachge-

wandes, das sich in Verlautbarungen von Wirtschaftsverbänden, Arbeitgebern und Unternehmern wiederfindet? Oder handelt es sich um eine wissenschaftstheoretisch fundierte Analyse der politischen Praxis der Wirtschaft und ihrer Organisationen im Wechselspiel zu Staat, Regierung, Parlament und politischen Parteien auf der Grundlage empirisch erfassbarer Sachverhalte? Oder handelt es sich nur um eine im wissenschaftlichen Gewand einhermarschierende „Aufklärungsschrift“?

Um es gleich zu sagen: Der unkundige Leser bleibt allein gelassen bei der Suche nach einer eindeutigen Antwort. Mißverständnisse, die hätten vermieden werden können, sind deshalb unausbleiblich, ist doch der wissenschaftstheoretische Ansatz schon zweifelhaft, ganz zu schweigen von der merkwürdigen, teils diffusen und an Zitatensätze politischer Parteien erinnernde Nomenklatur von Begriffen, ja Schlagworten, die in unmittelbarer Nähe zum Agitationsfeld der Neo-Kapitalismuskritik (bis hin zur breitgefächerten Faschismus-Diskussion) stehen.

Es sei sogleich offen ausgesprochen: Alles dies ist ärgerlich genug, insbesondere deshalb, weil der gegenwärtige Stand der Verbändeforschung eine klare Positionierung möglich macht und die wichtigsten Zielgruppen der Beilage der Wochenzeitung „Das Parlament“ in den Bereichen Schule, Hochschule, berufliche Aus- und Weiterbildung, politischer Unterricht hinsichtlich der Eindeutigkeit des Ansatzes und der Zielrichtung einer derartigen Untersuchung nicht alleingelassen werden dürfen. Noch ärgerlicher aber ist die vorweggenommene Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse, die diese in Frage stellen könnte:

1. ließe „sich mittels einiger weniger Stichproben schnell zeigen, daß sich Aussagen der Wirtschaftsverbände zum Thema Staat heute von denen vor fünf oder sogar zehn Jahren nicht grundsätzlich unterscheiden“;

2. wäre „eines der Ergebnisse der Untersuchung, daß ohnehin kein kontinuierlicher Ver-

änderungstrend in die eine oder andere Richtung erkennbar“ sei.

Ja und? könnte man hierzu sagen, wäre die Untersuchung selbst nicht aus theoretischer, ordnungspolitischer Sicht und auch im Blick auf die tatsächlichen Ergebnisse zu kritisieren.

II. Theoretische Kritik

Der theoretische Ansatz der Arbeit von Heidrun Abromeit ist in dem weiten Umfeld der Neo-Korporatismus-Diskussion angesiedelt, angereichert mit kapitalismuskritischen Elementen. Ohne das Ordnungsbild von Staat und Wirtschaft, Staat und Verbänden klar zu umreißen, von dem sie ausgeht, deutet doch alles darauf hin, daß der eigentliche gedankliche Hintergrund in einem Staatsbild und einer Politikvorstellung zu finden ist, der den Wirtschaftsverbänden als „intermediären Kräften“ die demokratische Legitimation bestreitet und — um es nun ganz überspitzt zu sagen — diese nur dann erträglich erscheinen läßt, wenn die „... Machtpositionen und -ansprüche vor den übrigen demokratischen Normen gerechtfertigt werden und kontrollierbar ...“ sind. Von einer „demokratischen Basis-Norm“ ist die Rede.

Das ist der wesentliche Kern. Dieser sozusagen konzeptionelle Ansatz erlaubt dann auch die vollständige Ausschaltung der verfassungsrechtlichen Tatbestände, die erstaunliche Vernachlässigung der tatsächlichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten und eine Zuflucht zu meistenteils ideologischen Voreingenommenheiten gegenüber der nunmehr seit über 30 Jahren offen artikulierten Programmatik und sichtbar dargestellten Politik der Wirtschaft, ihrer Verbände und Organisationen. Rhetorisch könnte man sagen: Dies geschah, weil nicht sein kann, was nicht sein darf! Politisch ließe sich fragen, ob hier Zielvorstellungen angesiedelt sind, die die Beseitigung der organisierten Interessen zur Voraussetzung einer „herrschaftsfreien Gesellschaft“ machen (und sei es über eine verstärkte „basisdemokratische“ Kontrolle).

Angesichts dieser Einschätzungsmöglichkeiten wäre es sinnvoll und nützlich gewesen, den Stand der wissenschaftlichen Verbändeforschung kurz zu umreißen und den eigenen Standpunkt unmißverständlich darzustellen und — wenn nötig — zu rechtfertigen. Zweifel an der wissenschaftlichen Richtigkeit und Tragfähigkeit derartiger politologischer An-

sätze, wie dem von Heidrun Abromeit, gibt es genug. Der von ihr zitierte Bodo Zeuner hat schon 1976 in seinem Aufsatz „Verbandsforschung und Pluralismustheorie“ eindringlich auf die Schwächen einer Verbändetheorie hingewiesen, die sich weitgehend als „pressure-group“-Forschung darstellt¹⁾. Er warnte vor einer Sichtweise, die sich die Arbeit der wirtschaftlichen Interessenverbände nur unter dem Stichwort eines „Boykotts“, einer planmäßigen und zielgerichteten Erpressung des demokratischen Staates vorstellen könne, führt sie doch in fast allen Fällen zu „fatalen Desorientierungen politischen Verhaltens“²⁾.

Daß dies auch für die Arbeit von Heidrun Abromeit in weiten Passagen gilt, wird noch zu beweisen sein. Gleich zu Beginn ihrer Ausführungen bewertet sie das Handeln der Wirtschaftsverbände und erhebt den schwerwiegenden Vorwurf undemokratischen Verhaltens. Sie sagt, die Wirtschaftsverbände hätten sich zur „legitimatorischen Überhöhung“ ihrer Ansprüche ein „spezifisches Normensystem aufgebaut, das um die Topoi Sachkunde und Gesamtverantwortung“ kreise. Wörtlich heißt es dann: „... Beide sind indes im Sinne des Legitimationssystems der Demokratie fragwürdig. Vor allem die Argumentation mit der Sachkunde enthält eine ausgeprägt a-demokratische Komponente ...“ Noch schärfer formuliert sie anschließend: „... Die Betonung der Expertenrolle intendiert statt eines demokratischen ein technokratisches System, in dem Führungsrechte mit Sachverstand legitimiert sind. Das Ausspielen der unternehmerischen Gesamtverantwortung dagegen will letztlich die Frage nach besonderer Legitimation überhaupt als müßig hinstellen.“ Es erstaunt dann nur noch am Rande, daß zum Beweis dieser These großzügig — ausgerechnet

¹⁾ Vgl. Bodo Zeuner, Verbandsforschung und Pluralismustheorie (Etatozentrische Fehlorientierungen politologischer Empirie und Theorie), Leviathan — Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Heft 2, Opladen 1976, S. 138 ff.

²⁾ Bodo Zeuner, a. a. O., S. 138.

— Herbert Krüger mit seiner Allgemeinen Staatslehre als Zeuge einer konservativen Staatslehre vereinnahmt wird³⁾).

Abgesehen davon, daß Heidrun Abromeit die Beweisführung derartig schwerer Vorwürfe nicht gelungen ist, hat sie auch hier die Warnung von Bodo Zeuner übersehen, der hinsichtlich der sachlichen, insbesondere wirtschaftlichen Gegebenheiten und auch Zwänge einer hochindustrialisierten Gesellschaft anmerkt: "... Wo ökonomische Systemzwänge sich auf das Staatshandeln auswirken, müssen sie entweder ignoriert oder als Ergebnis bewußten Drucks mächtiger kapitalistischer Interessengruppen fehlinterpretiert werden."⁴⁾ Gemeint ist hier nichts anderes als der theoretische Ansatz, in dessen Schutz sich auch Heidrun Abromeit geflüchtet hat, befreit er doch von der Notwendigkeit, die tatsächliche politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie ihre Folgen für das Handeln von Staat und Gesellschaft zu berücksichtigen.

Angesichts der hier beschriebenen Gefahr fataler Desorientierungen sowohl der Analyse als auch des daraus erwachsenden politischen

Verhaltens erfährt der sachlich-nüchtern Hinweis Bodo Zeuners auch durch die Arbeit von Heidrun Abromeit eine erneute Bestätigung: "... Eine nicht etatozentrische Verbändeforschung ... zeichnet sich also nicht dadurch aus, daß sie die Rolle des Staats oder des von ihm gesetzten oder garantierten Rechtsnormen außer acht läßt, sondern dadurch, daß sie die Organisierung gesellschaftlicher Interessen unabhängig von ihrer Zielrichtung auf das 'politische System' als politisch begreift und daher die Staatsbezogenheit von Verbandshandeln als einen Faktor — und als kritische Kategorie — in die Analyse von Prozessen gesellschaftlicher Interessenartikulation und Interessendurchsetzung einzubeziehen vermöge."⁵⁾

Genau hierin liegt die entscheidende theoretische und damit zugleich politisch-analytische Schwäche der Arbeit von Heidrun Abromeit. Hätte sie dagegen die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Tatsachen im Auge behalten, die auf das Handeln des Staates ebenfalls einwirken wie auf das Agieren der gesellschaftlichen Gruppen, wäre sie notwendigerweise zu anderen Ergebnissen gekommen.

III. Ordnungspolitische Kritik

Greift man diesen Hinweis auf, so gilt es kurz zu erklären, was die Eigentümlichkeit ordnungspolitischer Sichtweise ausmacht. Generell kann gesagt werden: Sinn und Zielsetzung der Teilbereiche, wie hier des Auftrages und Handelns der Verbände, können nur dann richtig erkannt und erklärt werden, wenn die Einbettung des Teilbereichs in die Gesamtordnung nicht geleugnet, sondern erkannt und anerkannt wird. Wird diese Einbettung und Verankerung der Teilbereiche in die Gesamtordnung einer freiheitlich-sozialen, rechtsstaatlich-demokratisch strukturierten Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung geleugnet, wird der Teilbereich ideologisch isoliert betrachtet, so ist es nicht mehr möglich, die staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen, die jeweilige Ordnung der Teilbereiche sinnvoll in den Gesamtzusammenhang einzuordnen und einen Konsens, eine politische Verständigung über die Regeln zu erreichen, die bestehen und erhalten bleiben müssen, sollen die Zielsetzungen einer freiheitlichen,

rechtsstaatlich-demokratischen, sozialen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung erreicht und weiterentwickelt werden können⁶⁾.

Die Leugnung des Bestehens einer Gesamtordnung und der Abhängigkeit der Struktur der Teilbereiche von dieser Gesamtordnung muß notwendigerweise zur Folge haben, daß von unterschiedlichen Prämissen her argumentiert wird und die Zusammenhänge aufgelöst werden, die ihren Ausdruck im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland in allen Gesetzen und Teilregelungen gefunden haben, die die Sozial-Wirtschaftsverfassung unserer freiheitlich-sozialen Gesamtordnung ausmachen. Damit kein Anlaß zu der Behauptung besteht, genau dies könnte einen der Vorwürfe Heidrun Abromeits rechtfertigen. Die hiermit befürwortete Anerkennung ordnungspolitischer Zusammenhänge schließt die kritische Betrachtung der Ordnung und ihrer Teilbereiche, die Lokalisierung von Mängeln und Fehlentwicklungen keineswegs

³⁾ Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964.

⁴⁾ Bodo Zeuner, a. a. O., S. 151.

⁵⁾ Bodo Zeuner, a. a. O., S. 153.

⁶⁾ Vgl. zum Begriff Ordnungspolitik: Kurt Hans Biedenkopf, Über den Wandel der Gesellschaft, Düsseldorf/Wien 1975, S. 5 ff.

us. Die Grenze einer Systemkritik scheint jedoch dort erreicht, wo die freiheitlich-soziale, rechtsstaatlich-demokratische Gesamtordnung und die ordnungspolitischen Zusammenhänge der Teilbereiche untereinander und die hieraus erwachsende Verantwortung gegenüber den entscheidenden Verfassungsgebenden gelehrt oder ideologisch einseitig betrachtet werden.

Dies zum theoretischen ordnungspolitischen Ansatz, der auch diese Betrachtung bestimmt und der davon ausgeht, daß eine Vernachlässigung oder bewußte Leugnung der verfassungsrechtlichen Gegebenheiten auch im Hinblick auf die Interessenverbände nur zu Fehlbeurteilungen führen kann.

Wenn hier auch nicht ausführlich die verfassungsrechtliche Lage dargestellt werden kann, so sei wenigstens auf das Wichtigste hingewiesen⁷⁾:

— Nach Artikel 9 Abs. 1 des Grundgesetzes ist die Bildung von Vereinigungen als Grundrecht geschützt und durch Artikel 9 Abs. 3 in der arbeitsrechtlichen Koalitionsfreiheit die bewußte Hinwendung zur Bildung von Massenorganisationen vollzogen. In diesem Sinne ist das Verbandswesen Schutzobjekt des Grundrechtskataloges⁸⁾.

Die Verbände organisieren die Ausübung von Freiheitsrechten. Sie leisten damit einen unverzichtbaren Beitrag zur Realisierung individueller Freiheit. Dies gilt im Grundsatz selbst dort, wo es zur Vernachlässigung von Interessen kommt, die sich entweder nicht organisieren lassen oder sich gegen die Übermacht großer Interessenzusammenschlüsse nicht durchzusetzen vermögen (sog. Neue Soziale Frage⁹⁾).

⁷⁾ Vgl. aus der Fülle der einschlägigen Literatur: Roman Herzog, Das Verbandswesen im modernen Staat, in: Macht der Verbände — Ohnmacht der Demokratie? (Beiträge zur Theorie und Politik der Verbände), hrsg. von Warnfried Dettling, München/Wien 1976, S. 69 ff.; Karl M. Meessen, Verfassungsrechtliche Stellung und Aufgabe der Verbände, in: Kurt H. Biedenkopf, Rüdiger von Voss, Staatsführung, Verbandsmacht und innere Souveränität (Von der Rolle der Verbände, Gewerkschaften und Bürgerinitiativen in der Politik), Stuttgart 1977, S. 63 ff.; Warnfried Dettling, Verbände — Strukturelement einer freiheitlichen Demokratie, Wirtschafts- und Gesellschaftspolitische Grundinformationen Nr. 25/1978, Deutscher Institutsverlag Köln.

⁸⁾ Roman Herzog, a. a. O., S. 71 f.

⁹⁾ Karl M. Meessen, a. a. O., S. 64; zur Diskussion der Neuen Sozialen Frage sei verwiesen auf Heiner Geißler, Die Neue Soziale Frage, Herderbücherei Nr. 566, Freiburg i. B. 1976; Die Neue Soziale Frage und die Zukunft der Demokratie, hrsg. von Warnfried Dettling, Bonn 1976.

— Die Teilnahme der Verbände an der staatlichen Willensbildung „stellt nicht ein notwendiges Übel, sondern eine wertvolle Ergänzung von egalitärer Wahl und Mehrheitsentscheidung dar“¹⁰⁾.

— Die Bundesrepublik Deutschland ist ein sozialer Rechtsstaat. Dem sozialstaatlichen Aspekt zufolge sind dem Staat in umfassender Weise Aufgaben der Daseinsvorsorge zugefallen. „Je umfassender der Staat ordnend, regelnd, steuernd, Leistungen erbringend, fördernd, stützend und ausgleichend in Wirtschaft und Gesellschaft eingreift, um so mehr Gruppen melden sich zu Wort, formulieren ihre Bedürfnisse und Belange, versuchen ihre Anteile am Sozialprodukt zu sichern... der Staat (Parlamente, Politiker, Verwaltung) wäre völlig überfordert, wollte er ohne die durch die einschlägigen Verbände vermittelten Informationen gesetzgeberisch tätig werden... Wir können also sagen, daß die Verbände... zur bundesdeutschen Verfassungswirklichkeit gehören wie die Finanzämter, Parteien oder Polizeidienststellen.“¹¹⁾

— Die von der Verfassung geschützte Autonomie der Tarifvertragsparteien (Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften) begrenzt damit gezielt den Entscheidungs- und Handlungsspielraum des Staates in den Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik. „Ohne ein Mindestmaß an Zustimmung der Verbände kann keine Regierung ihre wirtschaftspolitischen Vorstellungen verwirklichen.“¹²⁾

— Dem modernen demokratischen Staat gelingt es nur dann den Kern der „inneren Souveränität“ — also den Ort, wo letztlich entschieden wird (notfalls auch gegen die organisierten Interessen) — zu bewahren und seine Handlungsfähigkeit zu gewährleisten, wenn es gelingt, zwischen Staat, Unternehmen und Gewerkschaften Kooperation zu gewährleisten. Insoweit sind Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände aufeinander angewiesen und miteinander verbunden, nicht zuletzt unter dem Aspekt der „Sozialpflichtigkeit“ des jeweiligen Verhaltens¹³⁾.

¹⁰⁾ Karl M. Meessen, a. a. O., S. 65.

¹¹⁾ Vgl. die präzise Darstellung bei Jürgen Weber, Verbändestaat — oder was sonst?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 44/80, S. 9 ff.

¹²⁾ Jürgen Weber, a. a. O., S. 12.

¹³⁾ Vgl. zu diesen Fragenkomplexen: Wilhelm Henis, Peter Graf Kielmannsegg, Ulrich Matz (Hrsg.), Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Bd. 2, Stuttgart 1978; Kurt H. Biedenkopf, Der Bürger zwischen Gruppeninteresse und Staatsbürokratie, Herder-Korrespondenz, Heft 1/1976, S. 13 ff.; Rüdiger v. Voss, Die Macht der Verbände und der

Dies zur verfassungsrechtlichen und ordnungspolitischen Dimension der Fragen, die die eigentliche Problematik des Verhältnisses zwischen dem demokratischen Staat und den organisierten Interessen ausmachen.

Ein weiterer Blick auf die Wissenschaft zeigt, daß sich die Problemlage in der letzten Zeit derart entwickelt hat, daß sich die Forschung in immer stärkerem Maße von der tradierten „Verbändeforschung“ abwendet und nach einer „geschlossenen Theorie des Staatsversagens“ sucht. Untersuchungsansätze sind insoweit: die Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor, der verschwenderische öffentliche Umgang mit Steuergeldern, zu hohe Preise staatlicher Leistungserbringung, eine marktwirtschaftlich orientierte Bürokratiekritik, die problematische Trennung von Nutzern und Zahlern bei öffentlichen Leistungen, das Fehlen von Erfolgskontrollen und materiellen Effektivitätsanreizen im Verwaltungsapparat, die Kosteneffekte der gewerkschaftlichen Selbstorgani-

sation der Staatsdiener, strukturelle Hemmnisse von Produktivitätssteigerungen, die wachsende Unüberschaubarkeit des Budgetmechanismus u. ä.

Alles dies sind Elemente und Erscheinungen, die das moderne Wechselverhältnis zwischen Staat, Regierung, Parlament, Parteien und Verbänden zunehmend bestimmen und das politische wie funktionelle Staatsversagen wichtiger erscheinen lassen als den Versuch, die Mängel der politischen Führung einseitig im Handeln der organisierten Interessen suchen zu wollen. Heißt es doch bei Martin Jänicke: „... eine Radikalisierung von Staatsversagen ... dürfte Krisen der Ökonomie und/oder Krisen der politischen Legitimation zur Folge haben“¹⁴⁾.

Von alledem ist bei Heidrun Abromeit keine Rede, obwohl es sich um Problemlagen handelt, die das Verhältnis von Staat und Wirtschaft seit langem bestimmen.

IV. Zum Handeln der Arbeitgeberverbände im demokratischen Staat

Heidrun Abromeit erhob in ihrer Arbeit neben den schon erwähnten Vorwürfen insbesondere zwei, denen an einem konkreten Beispiel nachgegangen werden soll. Sie behauptet zum einen, daß die Einstellung der Wirtschaft zur freiheitlichen Ordnung von dieser ausschließlich daran gemessen werde, ob die Funktionsfähigkeit der unternehmerischen Wirtschaft durch das Handeln des Staates gefährdet werde. Sie sagt zur Wirtschaft gewandt: „... Da ihrwegen die Funktionsfähigkeit der unternehmerischen Wirtschaft nicht gefährdet werden darf, muß der Staat ‚darauf verzichten, sich diese Wirtschaft zu unterwerfen‘ (Wolfgang Pohle), kann und darf der Staat der Wirtschaft nicht diktieren, bleibt nichts anderes übrig, als daß die Wirtschaft es dem Staat gegenüber tut ... Da der Staat sich indessen offenbar nur ungern diktieren läßt, manifestiert sich der Führungsanspruch — wiederum vor allem in Krisenzeiten — am häufigsten in der Form der Drohung.“¹⁵⁾

Staat, Kirche und Gesellschaft Nr. 61, Hrsg. Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle, Mönchengladbach 1979.

¹⁴⁾ Vgl. Martin Jänicke, Zur Theorie des Staatsversagens, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 11/1980, S. 132 ff., S. 140.

¹⁵⁾ Daß Wolfgang Pohle hier unzutreffend, d. h. entgegen seiner politischen Einstellung zur Demokratie, zitiert wurde, zeigt die Lektüre der gesammelten Schriften; vgl. Wolfgang Pohle, Das Programm der Wirtschaft — Marktwirtschaft als politische Chance, Stuttgart 1970.

Nicht genug damit. Heidrun Abromeit sieht in der „Schein-Objektivierung der eigenen Interessen zum Sachzwang“ den eigentlichen Kern a-demokratischen Verständnisses und Verhaltens der Wirtschaft gegenüber dem Staat: „... Die Behauptung, daß ihre Führungsfunktion sich auf die Kenntnis von Sachgesetzen stützt, soll dabei die eigene Position wie den gesamten Wirtschaftsbereich kontroverser Diskussion entziehen — gegen Sachzwänge können sich schließlich nur Unwissende oder Böswillige stellen. Darin verrät sich die a-demokratische Komponente der Sachlichkeits-Ideologie: Hinter ihr steht das Wunschbild eines expertenorientierten oligarchischen Systems, dem Parteipolitiker allenfalls als ausführende Organe der Experten ihren Platz haben und aus dem die nicht kalkulierbaren demokratischen Prozesse als Störfaktoren weitestgehend eliminiert sind.“

So weit, so gut. Diese Äußerungen als eindringlicher Beleg der Zielrichtung der gesamten Arbeit gaben Anlaß zu dem Versuch, an dem konkreten Beispiel der Jahresberichte der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände als der offiziellen Verdeutlichung der Grundhaltung und Strategien der deutschen Arbeitgeber darzustellen, wie sich das Verhältnis der Wirtschaft zu Staat und Gesellschaft unserer Zeit in Wirklichkeit präsentiert.

Die Frage war also: Lassen sich in den Jahresberichten von 1965 bis 1975 die Vorwürfe rechtfertigen, die Heidrun Abromeit durch ihre Recherchen bestätigt sieht? Oder müßte man nicht zu dem nüchternen Schluß von Jürgen Weber kommen, der im Rückblick auf dreißig Jahre Bundesrepublik und trotz oftmals tiefgreifender Interessenkollisionen und widerstreitender Forderungen an die staatlichen Entscheidungsträger sagt: "... Keine maßgebliche Gruppe hat dem politischen System ihre Loyalität versagt."¹⁶⁾

Dies gilt es nunmehr darzustellen:

Der Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände von 1965 wird in seinem Gesamtüberblick eingeleitet durch die Darstellung und Kommentierung der sozial- und gesellschaftspolitischen Grundsätze der Regierungserklärung von Bundeskanzler Prof. Erhard vom 10. November 1965. In dieser hieß es¹⁷⁾:

"... An die Adresse der Sozialpartner gewandt, sagte der Bundeskanzler: Das gleiche hohe Maß an Disziplin, daß das deutsche Volk mit Recht vom Staat verlangt, muß aber auch von den Sozialpartnern hinsichtlich der Preis-, Lohn- und Arbeitspolitik gefordert werden. Die Bundesregierung steht auf dem Boden freier Unternehmerentscheidung und der Tarifautonomie, die beide und zusammen unverzichtbare Bestandteile unserer freiheitlichen Wirtschafts- und Sozialordnung sind. Die Sozialpartner verletzen jedoch ihre Pflicht, wenn sie sich auf Kosten der Allgemeinheit einigen ..."

Hierzu sagte die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände kommentierend: "... Die Bundesvereinigung hat sich von jeher zu einer verantwortlich gehandhabten Tarifautonomie als dem unverzichtbaren Gegenstück zur freien Unternehmensentscheidung in wirtschaftlichen Fragen bekannt. Sie spricht die Hoffnung und Erwartung aus, daß die veränderten wirtschaftlichen Bedingungen die Bereitschaft zur Einsicht in das wirtschaftlich Notwendige bei allen verantwortlichen Kreisen der Sozialpartner stärken wird. Sie begrüßt den Hinweis der Regierung, daß nur koordiniertes Handeln aller Beteiligten geeignet ist, die Probleme zu lösen und daß die Regierungserklärung sich unmißverständlich für ih-

ren Bereich zu dieser Verantwortung bekennt. Wenn der Bundeskanzler in Aussicht stellt, daß die Bundesregierung mit den Repräsentanten aller wichtigen sozialen Gruppen einen regelmäßigen, häufigeren, umfassenden und intensiven Dialog einleiten werde, so kann er der Bereitschaft der deutschen Arbeitgeber, sich diesem Dialog zu stellen, gewiß sein."

Der Jahresbericht schließt diesen ersten politischen Teil dann mit den Worten: "Die Regierungserklärung vom 10. November 1965 zeigt die Vielzahl der sozial- und gesellschaftspolitischen Probleme auf, die vor dem Hintergrund unserer gegenwärtigen politischen und wirtschaftlichen Gesamtlage zu lösen sind, wenn wir unsere freiheitliche Gesellschaftsordnung und unsere wirtschaftliche Kraft weiterentwickeln wollen. Die in der Bundesvereinigung zusammengeschlossenen deutschen Arbeitgeber sind bereit, alles in ihren Kräften Stehende zu tun, um diese Ziele verwirklichen zu helfen. Sie geben der Erwartung Ausdruck, daß die praktische Politik von Bundesregierung und Bundestag während der kommenden vier Jahre in Übereinstimmung mit der grundsätzlichen gesellschaftspolitischen Zielsetzung der Regierungserklärung durchgeführt wird."

Diese gesamtstaatlich orientierte Verantwortung wurde im Jahresbericht der Bundesvereinigung von 1966 wiederholt. Als Sprecher des Gemeinschaftsausschusses der deutschen gewerblichen Wirtschaft anerkannte der Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Prof. Balke, daß den politischen Instanzen die Möglichkeit zum Handeln im Interesse der ganzen Volkswirtschaft gegeben werden müsse¹⁸⁾. An die Vorsitzenden der Fachspitzenverbände gerichtet sprach er die dringende Bitte aus — angesichts der damaligen schwierigen wirtschaftlichen Lage —, ihren ganzen Einfluß zur Durchsetzung einer gesamtwirtschaftlich vertretbaren Tarifpolitik geltend zu machen. Wörtlich hieß es dann: "Wenn der Gesetzgeber die Wahrung der Tarifautonomie als unverzichtbaren Bestandteil unserer freiheitlichen Wirtschaft anerkenne, so müßten die Tarifpartner die Stabilisierungsbemühungen durch eine gesamtwirtschaftlich verantwortliche lohn- und tarifpolitische Gestaltung unterstützen."

Der Jahresbericht 1967 setzt bei dem weitreichenden politischen Ereignis der Auflösung der Koalition zwischen CDU/CSU und FDP und der Gründung der Regierung der „Großen Koalition“ unter Bundeskanzler Kiesinger ein.

¹⁶⁾ Jürgen Weber, a. a. O., S. 9.

¹⁷⁾ Arbeitgeber, Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1965, Gesamtüberblick, S. 11 f., 19 (im folgenden kurz: Jahresbericht).

¹⁸⁾ Jahresbericht 1966, S. 11.

In der Darstellung der Konzeption, Erfahrungen und Probleme der „Konzertierten Aktion“ bekannte sich die Bundesvereinigung ausdrücklich zum Primat der Politik, zur verfassungsrechtlichen Stellung der parlamentarischen Körperschaften und der Regierung, zu dem verantwortlichen Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Kräfte, „... jener Mischung von Freiheit und selbstauferlegter Bindung, die in einer pluralistischen Gesellschaft erwartet werden muß, damit eine freiheitliche Ordnung funktionieren kann...“¹⁹⁾

Der Jahresbericht 1968 würdigt — nach Überwindung der schwierigen politischen und wirtschaftlichen Phase der Jahre 1966/1967 — „... die Stabilität unseres demokratischen Systems in der Bundesrepublik“, die „von der wirtschaftlichen und äußeren Sicherheit“ ebenso abhängt „wie von dem Freiheits- und Ordnungsbewußtsein seiner Bürger“. Neben den politischen Leistungen der Großen Koalition wurden die Beiträge der Unternehmen ebenso hervorgehoben, „die sich in der Vergangenheit wie aber auch in der kritischen Rezessionsphase selbst verantwortungsvoll und sozial verhalten haben“, wie das politische Verhalten der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften, „die in der Lohnpolitik Vernunft übten, die sich vor allem von radikalen intellektuellen Minderheiten klar distanzieren, sich nachhaltig zu diesem Staat bekannten.“

In Abwehr der damals ausbrechenden politischen Unruhen (Studentenunruhen Ostern 1967, Demonstrationen gegen die Notstandsgesetzgebung) setzten die Arbeitgeber „den Extremen von der totalen Machbarkeit des Zusammenlebens der Menschen nach rationalen und technokratischen Programmen einerseits und der irrationalen Verheißung einer neuen Welt der Humanität und der grenzenlosen Freiheit für den einzelnen andererseits“ ihr Bekenntnis zu einer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung entgegen und bekannten sich ausdrücklich zu den „eigentlichen Funktionsmechanismen unseres Systems, die sich hinter den normativen Rahmenbedingungen der demokratischen Ordnung abspielen, sie aber letztlich bedingen und ihren Erfolg ausmachen...“²⁰⁾

In einem eigenen Kapitel „Freiheitlich-soziale Ordnung — heute und morgen“²¹⁾ verpflichteten sich die Arbeitgeber dazu, „zu einer konse-

quenten Weiterentwicklung unserer Gesellschaftsordnung“ beizutragen. Es hieß dann: „... Sie tun dies aus sozialer Verantwortung und in der Einsicht, daß die Existenz unseres Volkes auf dem Leistungswillen von Unternehmern und Arbeitnehmern beruht. Ein solcher Beitrag gründet auf dem Bekenntnis zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung, die wie keine andere Wohlstand und Fortschritt ermöglichte.“

Auf die Zukunft projiziert wurde gesagt: „... Eine Fortentwicklung scheint aber nur dann gewährleistet, wenn die Eigenverantwortung des einzelnen gestärkt wird, wenn die Konzepte zu einer verstärkten Integration des einzelnen in Betrieb und Gesellschaft von dieser Basis ausgehen.“ In Erkenntnis notwendiger Wandlungsprozesse in allen Lebensbereichen stellten sich die Arbeitgeber eben der Modernität und Anpassungsnotwendigkeit, wenn es hieß: „... Sie (die Konzepte, d. Verf.) müssen in Rechnung stellen, daß ökonomische Ungleichgewichte und gesellschaftliche Konflikte zur Lösung der Instrumente bedürfen, die die Wissenschaft heute anbietet, andererseits aber auch, daß eine solche Politik realistisch von den sehr differenzierten Gegebenheiten einer pluralistischen Gesellschaft auszugehen hat.“

Ausdrücklich wird „die solidare Einstellung zu grundlegenden Teilaspekten unserer gesellschaftlichen Ordnung“ hervorgehoben. In geradezu aktueller Weise wird der loyal-kritische Ansatz verdeutlicht, den selbst die gesellschaftspolitischen Gegner der Arbeitgeber unschwer teilen können: „... Vornehmstes Prinzip unserer Verfassung ist, den Bürger vor einer unnötigen Übermacht des Staates zu schützen. Selbstverwaltung und Selbstverantwortung, die den Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten gegeben sind, bilden die Grundlage der sozialen Ordnung. Sie ermöglichen zugleich die autonome ökonomische und soziale Anpassung an die Erfordernisse der Zeit und machen einen Gesetzesperfektionismus überflüssig.“

Zieht man an dieser Stelle den Beitrag „Freiheitliche soziale Ordnung — heute und morgen“ vom 8. Oktober 1968 selbst zu Rate, so zeigt sich überdeutlich, daß nichts mehr verfehlt ist, als den Arbeitgebern und damit der gesamten deutschen Wirtschaft unterstellen zu wollen, sie hätten sich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Weg gestellt und diese möglicherweise torpediert. Auch in dieser Grundsatzklärung stellen sich die

¹⁹⁾ Jahresbericht 1967, S. 9, 12.

²⁰⁾ Jahresbericht 1968, S. 9, 10.

²¹⁾ Jahresbericht 1968, S. 10, 11.

deutschen Arbeitgeber auf den Boden der freiheitlich-demokratischen Grundordnung und bejahen die Notwendigkeit einer ständigen Weiterentwicklung der freiheitlich-sozialen Ziele der Gesellschaftspolitik²²⁾: "... Persönliche Freiheit, Sicherheit, materieller Wohlstand und soziale Gerechtigkeit für jeden einzelnen Bürger dieses Staates müssen auch in Zukunft entscheidende Ziele der Gesellschaftspolitik sein. Dann wird die von jedermann erstrebte verstärkte Integration aller Angehörigen unseres Volkes in unsere Gesamtordnung verwirklicht werden. Dieses Ziel kann nicht von einer gesellschaftlichen Gruppe allein erreicht werden. Es bedarf der Mitwirkung jedes einzelnen, der Zusammenarbeit aller gesellschaftlichen Gruppen und einer folgerichtigen staatlichen Gesellschaftspolitik..."

Der Jahresbericht 1969 fiel mit dem Ende der Großen Koalition zusammen. In Würdigung der politischen Arbeit und angesichts der damals bestehenden Probleme, die sich notwendigerweise aus der Beendigung dieser Koalitionsregierung ergaben, wurde nüchtern festgestellt²³⁾: "... Gleichwohl ist am Ende dieses 21/2jährigen Geschichtsabschnitts festzustellen, daß wichtige wirtschafts- und finanzpolitische Ziele erreicht, wesentliche Rahmenbedingungen verbessert wurden und ganz allgemein eine gewisse gesellschaftspolitische Beruhigung wieder eingetreten ist." Diese Bewertung und die Aufforderung, die politischen Fehler der Vergangenheit, „politisch-vordergründige Opportunität“ aufzugeben, bildeten auch die Grundlage für eine realistische Einstellung auf die neue Regierung, von der Handlungsfähigkeit und klare Entscheidungen erwartet wurden. Von einer Abwehrhaltung gegen die neue Koalitionsregierung, getragen von SPD und FDP, ist jedenfalls keine Rede, sondern vielmehr von einer unmißverständlichen Klarstellung der ordnungspolitischen Grundsätze und essentiellen Voraussetzungen für eine Politik, die der Regierung Handlungsmöglichkeiten aufzeigte und den Tarifparteien ermöglichen sollte, das Primat der Politik anerkennend, ihrer Verantwortung gerecht zu werden. Nichts anderes ist gemeint gewesen, wenn es hieß²⁴⁾: "... Die Tarifparteien sind dann überfordert und die Tarifautonomie leidet Schaden, wenn die staatliche

Wirtschafts- und Konjunkturpolitik handlungsunfähig ist..."

Wendet man sich nunmehr dem zweiten Untersuchungszeitraum 1972 bis 1975 zu, so läßt sich auch hier zu den Ausgangsthesen von Heidrun Abromeit sagen, daß sie die politische Grundlinie der Arbeitgeber verfehlen.

Die Wahlen zum VII. Deutschen Bundestag ließen die beiden Regierungsparteien SPD und FDP gestärkt in den Bundestag zurückkehren und eine stabilere Mehrheit bilden als im letzten Parlament. Diese Feststellung ist der Ausgangspunkt der Arbeitgeber 1972. Wurden auch sogleich Sorgen artikuliert, ob die marktwirtschaftlichen Bekenntnisse aller Parteien "... noch mit der Praxis übereinstimmen und die bisherige wirtschaftliche Ordnung nicht in ihrer Grundlage als gefährdet betrachtet werden muß ...", so ergibt sich doch die überparteiliche, loyale und kritisch-kooperative Einstellung zu Regierung, Parlament und Parteien aus folgenden Sätzen des einleitenden Kapitels des Gesamtüberblicks²⁵⁾: "... Die neuen Regierungsparteien übernehmen eine hohe Verantwortung, aus ihrer Bejahung der Marktwirtschaft zu glaubhaftem politischen Handeln zu kommen. Der Opposition wird auch weiterhin die wichtige Rolle zufallen, zur soliden Fortentwicklung unserer Ordnung beizutragen und darüber hinaus Wächter über das innere Gefüge dieses Staates zu sein. Die Unternehmer aber müssen in verstärktem Maße der Öffentlichkeit und den Politikern die Bedeutung dieser Zusammenhänge und ihr eigenes Wollen deutlich machen, um das Ihre zum Bestand unserer Ordnung beizutragen..."

Wurde auch vor der „ideologischen Abkehr von der auf Bewährtem aufbauenden Verbesserung dessen, was in den vergangenen 25 Jahren Schritt für Schritt erreicht wurde“, gewarnt und gegen die Kräfte pointiert Stellung genommen, die auf die Veränderung unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung gerichtet seien, so verpflichtete dieser Geschäftsbericht die Arbeitgeber doch auf die Notwendigkeit, von sich aus für eine Erhaltung des Gleichgewichts der Kräfte — bei gleichzeitiger Anerkennung eigener Machtbegrenzung — beizutragen und mit der Regierung im gesamtstaatlichen Interesse zu kooperieren. Diese Einordnung in Demokratie und plurale Ordnung spricht aus zwei Zitaten des Gesamtüberblickes dieses Jahresberichts²⁶⁾:

²²⁾ Freiheitlich soziale Ordnung — heute und morgen, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Köln 8. 10. 1968, S. 8.

²³⁾ Jahresbericht 1969, S. 9.

²⁴⁾ Jahresbericht 1969, S. 9.

²⁵⁾ Jahresbericht 1972, S. 13.

²⁶⁾ Jahresbericht 1972, S. 15.

„... Die wesentliche Voraussetzung des Funktionierens der Tarifautonomie ist neben einer stabilen Wirtschaftspolitik das Gleichgewicht der Kräfte. Dieses liegt im Interesse von Gesellschaft und Staat und sollte deshalb gezielt aufrechterhalten und erforderlichenfalls gestärkt, in keinem Fall aber — wie es angestrebt wird — einseitig zu Lasten der Arbeitgeber verschoben werden. Das gleichmäßige Spannungsverhältnis ist ein maßgeblicher Bestandteil der politischen Stabilität der Bundesrepublik.“

„... Die Unternehmerschaft hat unter allen Regierungen kooperativ unsere freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung mitgetragen. Wechselnde Mehrheiten zählen zu diesem Rahmen ebenso wie die Achtung und Beachtung unterschiedlicher Standpunkte. Das schließt die gegenseitige Verkettung aus. Allerdings nimmt die Unternehmerschaft auch für sich das Recht in Anspruch, ihre ordnungspolitischen Vorstellungen mit Nachdruck in der Öffentlichkeit gegenüber den Parteien und allen anderen Institutionen der pluralistischen Gesellschaft zu vertreten. Sie ist offen für deren Fortentwicklung entsprechend den sich mit der Industriegesellschaft wandelnden Anforderungen. Zum kritischen und konstruktiven Dialog war und ist sie bereit. Sie wird allerdings auch in Zukunft nicht zögern, sich anbahnende Fehlentwicklungen beim Namen zu nennen, hart zu kritisieren und zu bekämpfen. Sie wird unsere soziale Marktwirtschaft verteidigen. Durch Ausgewogenheit im Urteil und durch praktisches Handeln, durch den Appell an alle Gutwilligen gilt es, die politische Polarisierung zu überwinden. Nüchterne Besinnung auf die Grundlagen unserer freiheitlichen Ordnung ist die Plattform für eine leistungsfähige Wirtschaft und Gesellschaft, die auch die Aufgaben der Zukunft meistert. Wirtschaftliche und politische Stabilität sind heute die dringendsten Anliegen.“

Dem Gesamtüberblick des Jahresberichts 1973 kommt nun deshalb große Bedeutung zu, weil er mit dem 25-jährigen Bestehen der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände zusammenfiel, die am 28. Januar 1949 von 23 fachlichen und acht überfachlichen Arbeitgeberverbänden als „sozialpolitische Arbeitsgemeinschaft der Arbeitgeberverbände des vereinigten Wirtschaftsgebietes“ gegründet worden war.

Als wesentlicher Eckpfeiler einer „neuen sozialen Ordnung“ wurden damals — im Jahr

1949 — folgende Prinzipien genannt²⁷): „... Sozialer Frieden — gleichgewichtige Partnerschaft — unternehmerische Entscheidungsfreiheit — soziale Markt- und Wettbewerbswirtschaft — Selbstverwaltung — Tarifautonomie — Versachlichung der Lohn- und Tarifpolitik — soziale Sicherung und soziale Betriebsgestaltung.“

Ausgehend von diesen Ordnungsvorstellungen wurde dieses Modell jedoch zugleich der Zukunft geöffnet und nicht dogmatisiert, — eine Tatsache, die gerade von den Ideologen nicht zur Kenntnis genommen wird, die diesen Neubeginn bis zum heutigen Tage großzügig unter Stichworte wie „Absage an soziale Demokratie“, „reaktionärer Neubeginn“ subsumieren.

Die undogmatische Haltung wird insbesondere durch die erste Grundsatzklärung der Arbeitgeber vom März 1953 „Gedanken zur sozialen Ordnung“ dokumentiert²⁸): „... Zu den zentralen Anliegen unserer Zeit gehört das Ringen um die soziale Ordnung, gehört der Ruf nach sozialer Gerechtigkeit, Sicherheit und staatsbürgerlicher Freiheit... Die Schwierigkeiten einer solchen Aufgabe sind freilich unverkennbar, denn es ist ein Irrtum anzunehmen, man könne eine ideale Ordnung für die Millionen eines Volkes im Modell entwerfen und dann modellgetreu verwirklichen. Die Lösung kann nach den bitteren Erfahrungen der letzten fünfzig Jahre deutscher und europäischer Geschichte offensichtlich nicht darin liegen, mit Ideologien die Wirklichkeit zu vergewaltigen. Der umgekehrte Weg bietet sich an: aus der Wirklichkeit des Daseins, aus der Schöpfungsordnung der Welt die Eigengesetzlichkeiten für das Zusammenleben der Menschen zu erforschen und von dieser Grundlage aus ein System praktischer Maßnahmen zu begründen...“

Dem sozialstaatlichen Prinzip wurde damit ein Rang eingeräumt, der ohne politische Selbstverpflichtung und ohne Anerkenntnis dynamischer Veränderungsmöglichkeiten leerliefe: „... Es ist Aufgabe unserer Sozialordnung, ein höchstmögliches Maß an sozialer Gerechtigkeit, Sicherheit und Freiheit zu gewährleisten. Das entspricht dem sozialen Gewissen unserer Zeit, und das ist der Wille der deutschen Unternehmer...“

²⁷) Jahresbericht 1973, S. 11 ff.

²⁸) Gedanken zur sozialen Ordnung, Grundsatzklärung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Köln März 1953, S. 11.

Das hieraus resultierende Spannungsverhältnis zwischen Sozialstaatsgebot und wirtschaftlicher Interessenwahrnehmung wurde gesehen und damit zugleich erkannt, daß eigene Forderungen möglicherweise den sozialen Zielen würden weichen oder zumindest angepaßt werden müssen: "... Sozial nennt man diese Marktwirtschaft, weil ihre Verfechter, zu denen auch die Unternehmer gehören, geschlossen sind, mit ihr als Grundlage der Gütererzeugung und Güterverteilung zugleich das mögliche Höchstmaß an sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit zu verwirklichen... Die Wirtschaftsordnung wird aber ihrem Wesen nach verkannt, wenn sie zugleich für die Sozialordnung allein oder auch nur hauptsächlich verantwortlich gemacht wird. Die Sozialordnung trägt vielmehr ihre Gestaltungsnotwendigkeiten und Gestaltungsmöglichkeiten selbständig in sich."

An anderer Stelle heißt es²⁹⁾: "... Daß diese Marktwirtschaft von Anbeginn eine soziale Marktwirtschaft sein sollte, verpflichtet zum politischen Handeln. Der Pseudoprogressivität der Systemkritiker, für die die gesellschaftlichen Verhältnisse an allem Schuld sind, muß die aktive und überzeugende Fortentwicklung dieser Ordnung entgegengesetzt werden, die auf den Markt als Steuerungs- und Motivierungsinstrument nicht verzichtet, dabei aber auf individueller Freiheit, persönlicher Verantwortung und sozialer Verpflichtung begründet ist."

Selbst dann, wenn man bereit ist, den appellativen Charakter solcher Sätze zu berücksichtigen, so bleibt als Kern das Bewußtsein und die Bereitschaft erkennbar, sich auf dem Wege des Interessenausgleichs und Kompromisses den notwendigen Wandlungsprozessen zu stellen. Dies ist aber weit entfernt von den Haltungen, die noch die Weimarer Republik zu „Jedermann's Vorbehaltsrepublik“ werden ließen, mit der schwerwiegenden Folge, daß aus der politischen Konfrontation zwischen Staat und Gesellschaft sowie der daraus resultierenden sozialen Divergenzen eine umfassende Zerstörung der freiheitlichen Ordnung erwuchs. Würde nämlich etwas anderes als tatsächlicher politischer Befund zu dem Verhältnis Wirtschaft und sozialer Rechtsstaat zu konstatieren sein, hätten sich die Unternehmer und ihre Arbeitgeberverbände schon gar nicht auf den Weg einer Neuordnung einlassen dürfen, deren Stationen an folgenden Stichworten abzulesen sind: an den Arbeits-

schutzgesetzen wie Kündigungsschutzgesetz, Mutterschutzgesetz, Schwerbehindertengesetz, Jugendarbeitsschutzgesetz, den Regelungen der Lohnfortzahlung und der Betriebs- und Unternehmensverfassung sowie der Sozialversicherungsgesetze, der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, der Krankenversicherung, der Unfallversicherung, der Arbeitslosenversicherung, der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand (soweit sie bis heute angesichts der politischen und verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten verwirklicht werden konnte) und der Verantwortlichkeiten in der Sozial- und Arbeitsmarktverwaltung, in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit bis hin zur Konzertierte Aktion und ähnlichen Institutionen in Einzelbereichen der Kooperation zwischen Staat, Gesellschaft und Wirtschaft³⁰⁾.

Nichts anderes gilt für die Entwicklung der Gesetzgebung und institutionell gesicherten Mitarbeit der Sozialpartner im europäischen und internationalen Bereich³¹⁾.

Eine detaillierte Untersuchung der Zusammenarbeit der deutschen Sozialpartner in der „Internationalen Arbeitsorganisation“ (IAO), im Vorfeld und in den Gremien der Europäischen Gemeinschaft, in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) würde zeigen, daß die deutschen Organisationen der Arbeitgeber und Gewerkschaften gerade dort trotz aller Streitfragen und Gegensätze in grundsätzlichen Auffassungen die gemeinsame Verantwortung für freiheitlich-soziale Politik nicht aus dem Auge verloren haben; in der Praxis ihrer gemeinsamen Arbeit also die Merkmale sichtbar werden lassen, die international als „deutsches Modell sozialer Partnerschaft“ gelten und die erstaunliche Stabilität der Bundesrepublik erklären helfen.

Hier stellt sich insgesamt eine Zusammenarbeit dar, auf die der moderne Rechts- und Sozialstaat weder im inneren noch hinsichtlich seiner Außenbeziehungen verzichten kann. Angelehnt an den verwaltungsrechtlichen Begriff des „beliehenen Unternehmers“ sind die Sozialpartner gerade in diesen Bereichen rechts- und sozialstaatlicher Aufgabenerfüllung nicht mehr nur ihrem Wesen nach Inter-

²⁹⁾ Vgl. insbesondere Jahresbericht 1973, S. 16 ff.

³¹⁾ Vgl. hierzu R. von Voss, Arbeitgeberverbände und Europäische Integration — Zur Vertretung wirtschaftlicher Interessen in Europa — in: Karl Matthias Meessen (Hrsg.) Verbände und europäische Integration, Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Baden-Baden 1979, S. 87—102.

²⁹⁾ Gedanken zur sozialen Ordnung, a. a. O., S. 13.

essenverbände, sondern integraler Bestandteil der Rechts- und Verfassungsordnung und insoweit nicht nur zu einer besonderen Loyalität gegenüber dieser Ordnung verpflichtet, sondern auch beauftragt, an der freiheitlichen und sozialen Fortentwicklung dieser Teilsysteme mitzuwirken. Schon dies setzt dem klassischen Modell des Kampfes der sozialen Mächte Grenzen. Das Integrationsprinzip der Verfassung entfaltet somit Bindung und macht Autonomie von Rechten und Pflichten abhängig.

Die Begriffsbestimmung der Tarifautonomie gilt insoweit für die gesamte Arbeit der Sozialpartner, insbesondere dann, wenn die politische Verantwortung — wie heute wieder — im besonderen Maße herausgefordert wird. Der Jahresbericht 1973 hat deshalb aktuelle Bedeutung für die auf die Bundesrepublik zukommenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme und nicht zuletzt für die Beurteilung der Bemühungen der Spitzen auf beiden Seiten, den sozialen Dialog zu gewährleisten. Es heißt dort³²⁾: „... Als ein Kernstück unserer sozialen Ordnung hat sich die Tarifautonomie immer wieder bestätigt. Arbeitgeber und Gewerkschaften haben sie von Anbeginn an gemeinsam getragen und verteidigt... Funktionsunfähigkeit der Tarifpartner muß zum staatlichen Eingriff führen, der jedoch nach allen Erfahrungen in anderen Ländern nur zu ökonomisch unvernünftigen Verzerrungen der Lohnstruktur und letztlich zu aufgestauten Anpassungsbedürfnissen führt, denen die Gefahr explosiver Entladungen immanent ist. Die einzige Alternative ist die volle Verantwortung auf beiden Seiten und der damit verbundene Zwang zum vernünftigen Kompromiß. Sie duldet keine Beschränkungen.“

In diesem Kontext wäre es ein lohnender empirischer Ansatz gewesen, die in der vorliegenden Arbeit von Heidrun Abromeit erhobenen Vorwürfe zum Beispiel an der Sozialgeschichte des Schlichtungswesens in der Bundesrepublik zu messen, deren Ausgangspunkt in dem Hattenheimer Abkommen zu einem von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und dem Deutschen Gewerkschaftsbund gemeinsamen „Entwurf für eine Vereinbarung einer Schlichtungsordnung“ von 1950 zu sehen ist³³⁾.

Ein vergleichbarer Prüfstand für die kritisierten Untersuchungsansätze von Heidrun Abromeit

wäre die Geschichte und insbesondere die Vorgeschichte der „Konzertierten Aktion“, deren Wurzeln im Jahre 1951 liegen, als man sich auf den Weg machte zu einer von Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden gemeinsamen Beurteilung der „volkswirtschaftlichen Lage, um so zu einem gemeinsamen Urteil über die Folgen der allgemeinen Lohnerhöhungen“ zu kommen — eine Entwicklung, die dann schließlich zu dem „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ vom 8. Juni 1967 führte, das die Ziele Wachstum, Vollbeschäftigung und Stabilität für gleichrangig erklärte und eine vielfältige Erweiterung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums brachte. Gilt die Konzertierte Aktion — trotz der Unterbrechung der Beratungen seit 1976 — heute noch als Vorbild für gesamtstaatlich orientierte Beratung und Kooperation zwischen der Regierung und den sozialen Mächten, insbesondere im internationalen Vergleich der Sozialsysteme, so könnte dies ein weiterer Hinweis dafür sein, daß die Praxis der Sozialpartnerschaft schon seit längerem den Dogmen der marxismus- und kapitalismuskritischen Ideologien davongelaufen ist, ihre Bewährung trotz vorhandener Störungen bestanden hat und deshalb die Befürworter einer Rückkehr zu einem neuen Kampf der Klassen nicht zu fürchten hat: selbst dort, wo die Interessenverbände, insbesondere die Gewerkschaften, „die Wanderung auf dem schmalen Grad zwischen autonomer Gestaltung und den Sachzwängen der gegebenen Ordnung“ bestehen müssen³⁴⁾.

Es wird sich in der Zukunft sehr schnell zeigen, daß gar nichts anderes übrigbleibt, als solche Instrumente der Konsensbildung und Kompromißfindung zu nutzen, will man die wirtschaftliche und soziale Stabilität erhalten. Die jüngste Entwicklung der politischen Probleme und die krisenhaften Veränderungen in der Wirtschaft, auf dem Arbeitsmarkt und bei den Staats- und Sozialhaushalten werden eine neue pragmatische Wiederbelebung unausweichlich erzwingen und der ideologischen Auseinandersetzung den Platz zuweisen, der ihr gebührt. Wie schon in der Vergangenheit wird sich darüber hinaus zeigen, daß die Wahrnehmung der Autonomie in diesem entscheidenden Bereich der verantwortlichen Behandlung gesamtstaatlicher und gesamtvolkswirtschaftlicher Fragen Entlastung und damit Freiheit für die Erarbeitung grundsätzlicher Positionen fördert, auf die weder die Arbeitge-

³²⁾ Jahresbericht 1973, S. 14.

³³⁾ Vgl. weitere Hinweise in Jahresbericht 1973, S. 14 ff.

³⁴⁾ Vgl. des weiteren Jahresbericht 1973, S. 15.

berverbände noch die Gewerkschaften im Interesse ihrer Integrationsfähigkeit in den eigenen Reihen verzichten können und dürfen. Die pluralistische Demokratie wird nicht durch die Meinungsvielfalt bedroht, sondern dort ernsthaft in Gefahr gebracht, wo der freiheitssichernde Bestand formaldemokratischer Regeln und die Funktionsfähigkeit institutioneller Mechanismen zum Machtausgleich und Machtgleichgewicht planmäßig zerstört werden³⁵⁾.

Der Jahresbericht 1973 formulierte dieses Gleichgewichtsdenken, das sowohl die ordnungspolitischen Auffassungen der Arbeitgeber als auch ihr praktisch-politisches Handeln bestimmt, mit folgenden Worten³⁶⁾: "... Eine freiheitliche pluralistische Gesellschaftsordnung beruht in ihrer Existenz auf einem Gleichgewicht der großen gesellschaftlichen Gruppenmächte. Gleichgewichtslage in der Tarifautonomie und Gleichgewichtslage in der Gesellschaft und in der Gesellschaftspolitik stehen in einem unlösbaren Zusammenhang. Die nachhaltige Störung des Gleichgewichts der Kräfte zwischen den Partnern des Arbeits- und Wirtschaftslebens im Bereich der Tarifpolitik muß zu Störungen und Gefährdungen der Gleichgewichtslage im gesamtgesellschaftlichen und damit politischen Raum führen. Ebenso führt eine Veränderung des gesamtgesellschaftlichen Kräftegleichgewichts durch politische Entscheidungen notwendigerweise zu einer Kräfteverschiebung in der Tarifautonomie, die möglicherweise deren Existenz bedroht. Die Herstellung, die Erhaltung und Verteidigung des Gleichgewichts der Kräfte ist daher vorrangige Aufgabe im Interesse der Existenz einer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschafts- und Staatsordnung..."

Bildete diese Aussage auch den Hintergrund für die sich ankündigende Verschärfung der Auseinandersetzung um die Koalitionseigenschaft der Arbeitgeberverbände, die paritätische Mitbestimmung, zentrale, gewerkschaftlich kontrollierte Vermögensfonds, die Beseitigung der Waffengleichheit im Arbeitskampf durch ein Verbot der Aussperrung, die Legalisierung wilder Streiks und Eingriffe in die Neutralitätspflicht des Staates bei Arbeitskämpfen, so macht sie dennoch folgendes deutlich: Die Arbeitgeber wehren — und das

ist ihr verfassungsrechtlich verbürgtes Recht — nicht nur Angriffe gegen ihre eigene Position ab. Sie sehen sich bei allem Bemühen um eine bestmögliche Interessenwahrnehmung zugleich erneut in die Verpflichtung eingebunden, einen eigenständigen Beitrag zu einem Interessenausgleich zu erbringen, der den gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Anforderungen gerecht wird.

Entgegen dem Vorwurf „konservativ-technokratischer“ Staatsvorstellungen oder ähnlicher polemischer Einwände stellt sich diese Ordnungsvorstellung dem Erfordernis, Ausgleich und Kompromiß zu fördern, also Selbstdisziplin bei der Machtausübung zu beweisen und zugleich politischem Opportunismus entgegenzutreten³⁷⁾: "... Glaubwürdigkeit verlangt Festigkeit im Grundsatz und Flexibilität im Ausgleich der Interessen. In diesem Sinne ist der Kompromiß als Instrument des Ausgleichs aufzuwerten. Er hat eine unverzichtbare friedensfördernde Funktion, die aber nur auf der Grundlage des Gleichgewichts der Kräfte erfüllt werden kann. Nur starke Tarifträgerverbände mit der notwendigen Geschlossenheit und allen Vorkehrungen, die auch dem Arbeitskampf in ihrem Verhandlungspotential einen ernst zu nehmenden Stellenwert geben, sind hierzu in der Lage."

Nur zu verständlich ist es, wenn angesichts des Aufkommens des Neo-Marxismus und ständiger Diffamierungen unternehmerischer Tätigkeit für die Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit im eigenen Organisationsbereich vorgegeben wurde³⁸⁾: "... Mehr denn je gilt es, einer ideologischen Voreingenommenheit zu begegnen, die auf das Wirtschafts- und Arbeitsleben gerichtet ist und den Unternehmer sozial- und kulturkritisch anvisiert." Heute heißt dies dann in der bildungspolitischen Diskussion aus gesamtstaatlicher Sicht: mehr Mut zur Freiheit, mehr Mut zur Selbständigkeit, Bekämpfung der Technik-Freundlichkeit, mehr umfassende Ausbildung usw. — eine Deklination, die die parteipolitischen Barrieren bereits überspringt, weil anders die Modernitätslücke nicht geschlossen werden kann, weder im nationalen noch besonders im internationalen Wettbewerb.

„Zusammenarbeit in Freiheit“, „Klima und Tendenzen“ — dies sind die Überschriften des Schlußteils dieses Jahresberichts, der sich aus heutiger Sicht als eine Vorwegnahme der Sorgen darstellt, die als Antwort mehr Phantasie

³⁵⁾ Vgl. grundlegend hierzu Christian Graf von Krockow, Ethik und Demokratie, in: B 49/79; H. B. Streithofen, Christliche Ethik und Arbeitskampf, in: Ethik und Politik (hrsg. von R. v. Voss), Beiträge zur politischen Ethik in der Demokratie, Köln 1980.

³⁶⁾ Jahresbericht 1973, S. 20.

³⁷⁾ Jahresbericht 1973, S. 20.

³⁸⁾ Jahresbericht 1973, S. 20.

erfordern als die altbekannten Rezepte und Instrumentarien derjenigen Denkschulen, die fest davon überzeugt sind, daß die Krisen nur dann bewältigt werden können, wenn die jetzige Staats- und Gesellschaftsstruktur unter autoritär-sozialistischen Vorzeichen umgeformt wird, also Muster zum Tragen kommen, in deren Nähe sich auch der theoretische Ansatz von Heidrun Abromeit angesiedelt hat.

Gefragt, in welcher Zeit die folgenden Ausführungen gemacht worden sind, würde mancher Zeitgenosse sagen, sie seien jüngst in der Aussprache zur Regierungserklärung vom Januar 1981, möglicherweise sogar von der Regierungsbank, verkündet worden³⁹): "... unsere Wirtschafts- und Sozialordnung bedarf um so mehr der Sicherung im öffentlichen Bewußtsein, als die seit Jahren zur Gewohnheit gewordene stetige Aufwärtsentwicklung nur noch begrenzt zum Nachdenken über die Grundlagen erfolgreichen Wirtschaftens reizt. Das Bewußtsein für die Begrenztheit der Ressourcen und den Zusammenhang zwischen individueller Leistung und allgemeiner Wohlstandssteigerung droht zu verwischen. Parallel hierzu wächst — auch um den Preis persönlicher Freiheiten — das bedenkenlose Anspruchsdenken gegenüber dem Staat. Es wächst aber auch die Anfälligkeit gegenüber Ideologien, die in Intoleranz und Freiheitsverlust enden."

Wird heute von einer Verknüpfung von Wachstumserfordernis und Schutz der Umwelt, von der notwendigen Neuorientierung, von der „dritten Phase“ der Sozialen Marktwirtschaft gesprochen, so hieß es 1973⁴⁰): "... Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist ein wesentliches, aber nicht das letzte Ziel, unter dem die Arbeit einst begonnen wurde. Das sind die Ordnungsvorstellungen, in denen die Freiheit des einzelnen einen unterschiedlichen Rang hat. Die ökonomische Effizienz ist die notwendige Ergänzung, der allerdings eine hohe soziale Bedeutung und stabilisierende Wirkung zukommt." "... Privates Eigentum verbindet sich entweder mit individueller Freiheit des Bürgers und breiten autonomen Spielräumen für private Initiativen und gesellschaftliche Gruppen. Es gilt heute, die Grundlagen der wirtschaftlich erfolgreichen, sozial fortschrittlichen und friedlichen Nachkriegsentwicklung zu bewahren." "... Die Rückgewinnung der Stabilität und die Überwindung der Engpaßsituation mit ihren Konsequenzen

für den konjunkturellen Verlauf und letztlich auch die Beschäftigungslage nötigten heute mehr denn je dazu, in der Gesellschaft das Gemeinsame vor das Trennende zu stellen. Dies ist zugleich eine große Chance, auch in der breiten Bevölkerung den teilweise verlorengegangenen generellen Konsens für das gemeinsame Wohl, für eine auf Solidarität gegründete Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik und für eine funktionsfähige Ordnung zurückzugewinnen."

Liest man solche Passagen heute unter dem Eindruck der Ereignisse und Prognosen für die achtziger Jahre, so könnte Heidrun Abromeit gefragt werden, ob nicht ordnungspolitische Sicherheit, Zuverlässigkeit und Glaubwürdigkeit notwendige Voraussetzung für die Tragfähigkeit langfristig angelegter Analysen der politischen Entwicklung und zukünftiger Trends sein könnten — kommende Veränderungen also mit einem zuverlässigen gedanklichen Instrumentarium sozusagen strategisch vorweggenommen werden können, ohne das ordnungspolitische Konzept aufgeben zu müssen. An dieser Stelle zeigt sich immer wieder die Gefährlichkeit des Aufgebens einer pluralistischen Wissenschaftstheorie zugunsten der Simplizität geschlossener Theoriegebäude, die den Analytiker zum Gefangenen seiner einseitigen Ideologie machen (self-fulfilling-prophecy). Die politische Mitte, auf die es heute mehr denn je ankommt, wird so jedenfalls verfehlt.

Der Jahresbericht 1974 ist in seinen Schwerpunkten der Fortschreibung der tatsächlichen Entwicklung nach dem Ölchock vom 17. Oktober 1973 in seiner nationalen und internationalen Dimension gewidmet. Weltwährungsprobleme, verengte Spielräume, Export- und Strukturprobleme sind die Gegenstände. Mit Blick auf die Konfrontation der zurückliegenden Jahre wird nunmehr unter der Überschrift „Dem Sozialismus nicht näher“ die Einschätzung der Diskussion in der Bundesrepublik um die konkurrierenden Ordnungsmodelle von Marktwirtschaft und Sozialismus zusammengefaßt⁴¹): "... Das Gewicht dieser Fakten rückte die sozialistische Kritik an der Marktwirtschaft in die Nähe überprüfbarer Realität; die Kritik verlor damit an Kraft. Die nun realen wirtschaftlichen Schwierigkeiten in der Welt zogen die antikapitalistische Argumentation aus der hohen Abstraktion der Systemvergleiche herunter. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten im Ausland und die Furcht

³⁹) Jahresbericht 1973, S. 21.

⁴⁰) Jahresbericht 1973, S. 21.

⁴¹) Jahresbericht 1974, S. XIV ff.

vor möglichen Auswirkungen auf Vollbeschäftigung und Preisstabilität führten nicht nur zur realistischen Ordnung; sie ließen auch Bedenken gegen übersteigerte systemimmanente Reformen vordringen. Ganz allgemein nahm das Realitätsbewußtsein zu. Die Chance für eine ausgewogene Diskussion gesellschaftlicher Bedürfnisse ist heute größer; denn erst bei Einbeziehung der Konsequenzen trennen sich die Interessen und Wünsche."

Angekündigt wird ein „Umschwung zu realitätsnaher, pragmatischer Wertung von Wirtschaft und Gesellschaft“ in allen Bereichen des politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Lebens. Das „Scheitern der Neuen Linken“ wird prophezeit; als wesentlicher Grund wird die „Unzulänglichkeit des marxistischen Erklärungsmodells beim Versuch, daraus realitätsgerechte Handlungskonzepte zu entwickeln“, genannt. Es bestünde — wird mutig gesagt, — die „Aussicht, daß die sich verstärkende konservative Gegenbewegung eine neue Phase stark realitätsbezogener Politik einleitet“⁴²⁾.

Die Antwort auf die beschriebenen Hauptprobleme (sowie die Gefahren aus einer weiteren Ausweitung des öffentlichen Korridors, befürchtete Gefahren des Gewerkschaftsstaates, Folgen der Angriffe auf das Arbeitskämpferecht u. ä.) heißt „Fortschritt aus Idee und Leistung“. Dies war das Schlagwort, unter dem die Grundsatzerklärung zu gesellschaftspolitischen Grundsatzfragen der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände von der Jahresmitgliederversammlung 1974 verabschiedet wurde. Haben die Jahre 1967—1974 nach Meinung der Arbeitgeber „zwar weder die pluralistische demokratische Verfassung, noch die marktwirtschaftliche Ordnung im Kern verändert“, so werden doch „von den Unternehmern wie von allen anderen Gruppen, die am Prozeß der gesellschaftlichen Entwicklung teilhaben wollen, neue Ideen und neue Leistungen zur Sicherung des Fortschritts“ gefordert⁴³⁾; „... Offenheit für die Probleme aller gesellschaftlichen Gruppen bestimmt dabei unverändert die Ausgangsposition der Unternehmer, die als zahlenmäßig kleine Gruppe nur durch die Plausibilität ihrer Argumente und die Orientierung der von ihnen angebotenen gesellschaftlichen Strategien an der Bedürfnisstruktur der gesamten Gesellschaft Wirkung erreichen und Einfluß ausüben können. Dieser Grundhaltung gemäß sind das An-

gebot der Unternehmer an die Gesellschaft und ihre gleichwertige Selbstverpflichtung voneinander nicht zu trennen."

So ist es! Klarer kann man kaum formulieren, was die Stärke freiheitlicher Konzepte ausmacht und den richtigen Einsatz intellektueller und praktischer Fähigkeiten in einer hochindustrialisierten Gesellschaft ermöglicht. Gleichgültig, ob der Beweis für Staatsabwehr, konservativ-technokratische Staatsbilder, ständige Forderungen an den Staat, überzogene Führungsansprüche, Sachzwang-Ideologien und das übergreifende Ziel der Staats- und Systemerhaltung angetreten werden kann, also letztlich für Rückwärtsgewandtheit und Absage an die Modernität, wenn nicht Schlimmeres, — das Angebot hieß politisch jedenfalls: „... Die Politik der Bundesvereinigung wird in konstruktiver Zusammenarbeit mit Regierung und Sozialpartnern mehrjährig darauf angelegt sein, den Herausforderungen zu begegnen und die gesellschaftliche Stabilität zu sichern.“⁴⁴⁾

Der Jahresbericht 1975 schließlich, der letzte des von Heidrun Abromeit genannten Untersuchungszeitraums, erweist sich als eine weitere „Analyse kalten Herzens“, was die Tatsachen und Trends angeht. Entgegen der so vielfältig, fast landläufig vorgetragenen Kolportage wird bei der politischen Schuldzuweisung Zurückhaltung geübt, wenn es heißt⁴⁵⁾: „... Die Bundesrepublik befand sich in der tiefgreifendsten Rezession nach dem Kriege, die weltweite Ausmaße hat. Auch wenn im Sommer die rezessiven Tendenzen zum Stillstand gekommen sind, verharrt die Konjunktur bis heute auf der Talsohle; für den Zeitpunkt, in dem sie durchschritten ist und eine durchgreifende konjunkturelle Wiederbelebung einsetzt, gibt es noch keine verlässlichen Anzeichen. Risiken für Export und Investitionen beeinträchtigen nach wie vor die Erwartungen der Unternehmen. Angesichts der weltwirtschaftlichen Bedingungen erweisen sich die binnenwirtschaftlichen Möglichkeiten der Bundesrepublik als begrenzt, aus eigenen Kräften die Tendenzwende allein herbeizuführen; aber es steht ebenso außer Frage, daß schwerwiegende binnenwirtschaftliche Faktoren die Situation in unserem Lande entscheidend bestimmt haben und die Möglichkeiten der Wiederbelebung nach wie vor erschweren."

⁴²⁾ Jahresbericht 1974, S. XV.

⁴³⁾ Jahresbericht 1974, S. XVIII.

⁴⁴⁾ Jahresbericht 1974, S. XVIII.

⁴⁵⁾ Jahresbericht 1975, S. XI.

Als konkrete Fehlerquellen werden dann genannt die Kosteninflation und die entsprechende Kompression der Unternehmervergewinne, die Auszehrung der Ertragskraft, die hartnäckige Investitionsflaute, die langjährige expansive Lohnpolitik der Gewerkschaften — alles Punkte, die in der Sache begründet und heute Allgemeingut der Beurteilung der hinter uns liegenden Jahre sind.

Ebenso nüchtern ist die Erwartung⁴⁶⁾: „... Ganz generell läßt sich heute aussagen, daß der Wachstumstrend im Jahre 1976 nicht dort beginnen kann, wo er 1969 abbrach. Die künftigen Wachstumsraten werden kleiner ausfallen. Nicht nur die Investitionslücke der Vergangenheit gilt es zu schließen, nicht nur wirkt die Überalterung der Struktur des Kapitalstocks nach; angesichts der sich abzeichnenden Strukturverschiebungen werden auch die Produktivität des eingesetzten Kapitals kleiner und die relevanten Reifezeiten von Investitionen länger werden. Um so notwendiger ist, daß im Interesse von künftig notwendig vermehrtem Kapitaleinsatz und von verstärkten Investitionen alle anderen Verwendungsbereiche und Anspruchsbereiche zunächst zurücktreten. ... Das aber bedeutet Wandel und Umkehr der bisherigen Politik, das bedeutet kleinere Wachstumsraten des privaten und sozialen Konsums zugunsten einer wertschaffenden

Erweiterung des Produktionspotentials und eines kontinuierlichen qualitativen Wachstums als der einzig tragfähigen Voraussetzung für mehr Arbeitsplätze und für soziale Stabilität. Daneben gewinnen die nach außen gerichteten Anstrengungen wachsende Bedeutung. Sie zielen darauf ab, die Funktionsfähigkeit des freien Welthandels zu erhalten und des Weltwährungssystems wieder herzustellen sowie die Wohlstandsverteilung zwischen den Industriestaaten und den reichen und armen Entwicklungsländern in neue und geordnete Bahnen zu lenken.“

Hört man sich heute die Bundesminister Matthöfer und Lambsdorff genau an, so bestätigen sie jetzt politisch — mit Abweichungen da und dort — zurückliegende Voraussagen, die sich aus den Sachzwängen legitimierten und zugleich wertorientierte Optionen enthielten, die auch heute noch Gültigkeit beanspruchen und behalten werden. Es zeigt sich also, daß die Realitäten stärker sind als Ideologien. Um es abschließend zu wiederholen: Es kommt auch für die vor uns liegenden Jahre darauf an, „alle Anstrengungen“ zu unternehmen, „über den Tag hinaus Beiträge zur Verbesserung der sozialen Stabilität in unserer Zeit zu leisten“. Dies waren die letzten Worte des ersten politischen Teils des Jahresberichts der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1975.

V. Fazit

Eine detaillierte Analyse des vorliegenden Materials, im übrigen auch für andere Organisationsbereiche der deutschen Wirtschaft, unter den jeweiligen Untersuchungsansätzen von Heidrun Abromeit würde beweisen, daß der Einsatz der zu Beginn dargestellten theoretischen Instrumente nur dazu führen kann, den politischen Dialog und den sozialen Dialog der Sozialpartner zu erschweren, dem Aufbau ideologischer Barrieren Vorschub zu leisten, neue Konfrontation und Polarisierung offen oder verborgen loszutreten. Das Ergebnis kann nur sein, die uns umgebenden Realitäten zu verkennen, den Grundkonsens zu spalten, einverständliche Strategien zur Lösung dringender Probleme zu stoppen oder gar unmöglich zu machen. An diesem Punkt aber stellt sich die Frage der Legitimation wissenschaftlicher Arbeit, wenn sie sich nicht offen als Begleitung oder Unterstützung politischer Akti-

vität oder sogar als Teil politischer Agitation bekennt.

Damit kein Mißverständnis entstehen kann: Dies ist nicht der Verdacht oder sogar Vorwurf, der gegen die untersuchte Arbeit von Heidrun Abromeit vorgetragen werden soll. Dies hätte sich im übrigen nur rechtfertigen lassen, wenn jede der von Heidrun Abromeit genannten Zitate und kritischen Bemerkungen auf ihren Kontext, ihren Hintergrund und sachliche wie politische Zielrichtung untersucht worden wäre. Es bleibt also nur die generelle Kritik, daß so dem Erfordernis einer empirisch orientierten Verbändeforschung nicht ausreichend entsprochen worden ist. Dies allerdings könnte ein diskussionswürdiger Punkt sein, der trotz erkennbaren politischen Standpunktes und ordnungspolitischen Engagements besprochen werden könnte: pluralistisch orientiert und tolerant, aber sachlich unbequem. Eine entsprechende Beweisführung ist hier versucht worden.

⁴⁶⁾ Jahresbericht 1975, S. XI.

Berndt Keller: Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Zur Problematik der Tarif- und Besoldungsverhandlungen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/81, S. 3—18

Dieser Beitrag befaßt sich mit Problemen der Tarif- und Besoldungsverhandlungen. Im ersten Teil wird das Tarifverhandlungssystem unter besonderer Berücksichtigung seiner organisationspolitischen Bestimmungsgrößen analysiert. Auf Arbeitgeberseite werden vor allem behandelt: Struktur der Interessenvertretung, Willensbildungsprozesse auf Bundesebene, die besondere Situation der Kommunen, Interessengegensätze zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgrund unterschiedlicher Betroffenheit. Auf Arbeitnehmer- bzw. Gewerkschaftsseite werden besonders analysiert: Forderungsstruktur (prozentual, linear) und Wettbewerb zwischen Verbänden (Berufs- vs. Industrieverbandsprinzip), Mitgliederstruktur (nach Personengruppen) und Interessendurchsetzung, Willensbildungsprozesse innerhalb und zwischen Gewerkschaften, Struktur der Tarifgemeinschaft für Angestellte. Schließlich wird auf einige Probleme des gegenwärtigen Verhandlungssystems eingegangen (sog. Dreiecksverhandlungen).

Der zweite Teil untersucht die Rahmenbedingungen für die Festsetzung der Beamtenbesoldung. Als Bestimmungsgrößen werden genannt: Formale, d. h. gesetzlich garantierte, und formelle, d. h. faktisch wirksame, Einflußmöglichkeiten der Interessenverbände zugunsten der Gesamtgruppe oder einzelner Gruppen innerhalb der Beamtenschaft; Präjudizierung der Besoldungs- durch Lohnerhöhungen im Tarifbereich des öffentlichen Dienstes; Stimmenmaximierungskalküle der Arbeitgeber/Politiker aus Gründen der Wiederwahl bzw. Ausnutzen des dadurch vorhandenen Drohpotentials durch die Interessenorganisationen; institutionelle Barrieren; zunehmende Verbeamtungstendenz der Parlamente, Einfluß der Ministerialbürokratie; Einfluß der Öffentlichkeit und Verrechtlichung der Diskussion.

Heidrun Abromeit: Der Führungsanspruch der Wirtschaft gegenüber der Politik. Ergebnisse einer Inhaltsanalyse

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/81, S. 19—39

Der vorliegende Beitrag ist der (stark gekürzte) Vorabdruck zweier Kapitel einer umfangreichen Untersuchung zum Staatsverständnis der Wirtschaftsöffentlichkeit in der Bundesrepublik. In dieser Arbeit, die in Kürze als Buch veröffentlicht wird, wurden mit Mitteln der quantitativen und qualitativen Inhaltsanalyse Veröffentlichungen und Verlautbarungen der Wirtschaftsverbände sowie einzelner Wirtschaftsführer aus den Jahren 1966—1975 untersucht; im Vordergrund standen dabei die Themenbereiche: Staatsabwehr, Forderungen an den Staat, konservativ-technokratisches Staatsbild, Staats- und Systemerhaltung, Führungsanspruch der Wirtschaft, Sachzwang-Ideologie.

Für den Vorabdruck wurden die letzten beiden Themenkreise herausgegriffen. In den ihnen zuzuordnenden Aussagen/Stellungnahmen von Wirtschaftlern bzw. ihren Verbänden wird ein — offener oder zum Sachzwang schein-objektiver — Machtanspruch der Wirtschaft gegenüber der Politik deutlich, der in einem demokratisch verfaßten Gemeinwesen nicht unproblematisch sein kann, zumal auch entsprechende Aussagen häufiger sind als ursprünglich erwartet. Der Darstellung der Ergebnisse der Inhaltsanalyse ist daher ein erläuterndes Kapitel vorangestellt, das sich mit den Grenzen der Legitimität wirtschaftlicher Führungsansprüche (auch unter den Aspekten von Pluralismus und Neokorporatismus) auseinandersetzt.

Rüdiger von Voss: Kooperation und Konfrontation der sozialen Mächte. Zum politischen Verhalten der Wirtschaftsverbände in der Demokratie. Eine Stellungnahme zu der Arbeit von H. Abromeit.

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/81, S. 40—54

In einer kritischen und weiterführenden Behandlung des Aufsatzes von Heidrun Abromeit werden im theoretischen Teil Zweifel an der Richtigkeit und Tragfähigkeit der These vom „Neo-Korporatismus“ angemeldet, insbesondere an der „Boycott-Theorie“, die in fast allen Fällen zu fatalen Desorientierungen politischen Verhaltens führt. Im ordnungspolitischen Teil werden die wichtigsten Ansätze einer verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Sicht des modernen Verbändewesens umrissen. Nach Ansicht des Verfassers führt eine Verschärfung des Staatsversagens zu Krisen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und könnte Krisen der politischen Legitimation zur Folge haben. Diese Probleme zu sehen, schließt zugleich ein, die Frage des Gleichgewichts der sozialen Mächte im Auge zu behalten und sie dort, wo es nötig ist, zur offenen Diskussion zu stellen.

Eine Analyse und Bewertung der offiziellen Politik der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände schließt sich an. Hierzu wurden die Jahresberichte dieser Spitzenorganisation der deutschen Wirtschaft von 1965 bis 1975 untersucht und in entscheidenden Aussagen dokumentiert. Dieser Teil der Arbeit versteht sich als ein Beitrag zur empirischen Verbändeforschung und soll zugleich das Wechselspiel zwischen Regierung, Parlament und den Sozialpartnern verdeutlichen. Hierbei zeigte sich, daß keine der maßgeblichen Gruppen in der Bundesrepublik dem politischen System ihre Loyalität versagt hat, selbst dort nicht, wo Interessendivergenzen bestanden und bestehen bleiben. Der Verfasser folgert daraus die Notwendigkeit einer politischen Strategie der sozialen Mächte, die den Grundkonsens ermöglicht und fördert und dazu beiträgt, Lösungen der dringenden Probleme von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft zu erarbeiten.