

aus politik und zeit geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Christoph Hüttig
Gemeinwirtschaft in der
Bundesrepublik Deutschland

Gerhard Schorr
Gewinn- und Kapital-
beteiligung
von Arbeitnehmern

ISSN 0479-611 X

B 24/83
18. Juni 1983

Berndt Keller
Staatsfinanzen
und öffentlicher Dienst

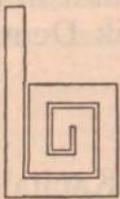
Christoph Hüttig, M. A., geb. 1953; Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Volkswirtschaftslehre in Heidelberg; Doktorand am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg.

Gerhard Schorr, Diplom-Kaufmann, geb. 1955; Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Universität Köln (1976—1981); seit 1981 Prüfungsassistent beim Genossenschaftsverband Rheinland (gesetzlicher Prüfungsverband); 1976/1977: stv. Bundesvorsitzender der Deutschen Jungdemokraten; bis 1982 Mitglied des Bundesfachausschusses Finanzen und Steuer der F.D.P.

Veröffentlichung: Gutachten „Gewinn- und Kapitalbeteiligung von Arbeitnehmern. Bestandsaufnahme und Förderungsmöglichkeiten“, 1981.

Berndt Keller, Dr. rer. soc. habil., geb. 1946; Studium der Sozialwissenschaft; Akademischer Rat an der Universität Essen; 1981 Habilitation, seitdem Privatdozent.

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 (zusammen mit Heinz Abels), Opladen 1974; Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände, Frankfurt-New York 1983; zahlreiche Aufsätze zu verschiedenen Problemen der Arbeitsbeziehungen.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang, Holger Ehmke.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—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 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Gemeinwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland

Zum aktuellen Stand einer traditionsreichen Debatte

I. Das Diskussionspektrum

„Ideologie und Geschäft ergeben immer eine gefährliche, manchmal eine üble Mischung.“¹⁾ Bezog sich dieser Kommentar nach den aufsehenerregenden Offenbarungen in der Affäre „Neue Heimat“²⁾ zunächst noch auf die Leitung und Geschäftspolitik des gewerkschaftseigenen Wohnungsbaukonzerns, so symbolisierte er dann zusehends das Verdikt einer empörten Öffentlichkeit über eine scheinbar entlarvte Gemeinwirtschaftsideologie. Selten genug wahrte publizistischer Eifer dabei die notwendigen Differenzierungen. Bei aller Kritikwürdigkeit der gemeinwirtschaftlichen Unternehmenskonzeption des DGB gerade am Beispiel „Neue Heimat“ konnte einmal mehr der Eindruck erweckt werden, es handle sich hier um einen „Nebenkriegsschauplatz im Feldzug gegen die Gewerkschaften“³⁾.

Auch die gewerkschaftsinterne Kritik an der „gemeinen Wirtschaft“ offenbarte trotz starker Beteiligung aller Organisationsebenen einen erstaunlich geringen Kenntnisstand, der in diesem Zusammenhang die alleinige Schuldzuweisung an eine „Kumpanei der Mammonisten“ fraglich erscheinen läßt.

Kurt Hirche, Gewerkschafter und ausgewiesener Kenner der Unternehmensgruppe des DGB, hatte schon vor über einem Jahrzehnt gemahnt, unzureichende Kontrollmechanismen zu ändern und auf eine breitere Grundlage zu stellen. Seine nunmehr um so eindringlicher wiederholte Forderung⁴⁾ beleuchtet den eigentlichen Hintergrund.

Weitgehend abgekoppelt von binnengewerkschaftlichen Diskussions- und Entscheidungsstrukturen erreichten die Leitungen der gewerkschaftlichen Unternehmen — nicht zuletzt ihrer finanzpolitischen Erfolge wegen — einen vergleichsweise hohen Grad an Autonomie. So war es auch ihnen überlassen, jene Gemeinwirtschaftsprogrammatik zu entwickeln, mit der man für den DGB insgesamt und scheinbar bruchlos sowohl an bedeutungsvolle Traditionen als auch an aktuelle Diskussionsstränge anknüpfen konnte. Die Protagonisten des zwar am stärksten zusammenhängenden, gleichwohl kleineren Teils des freigeinwirtschaftlichen Unternehmenssektors entwickelten sich im Verlauf eines Ende der sechziger Jahre einsetzenden Publikationsbooms zu dessen maßgeblichen Theorieproduzenten⁵⁾. Gleichzeitig versuchten sie, sich in einen Diskussionsbereich einzugliedern, der sein Hauptaugenmerk auf das Institut des öffentlichen Unternehmens richtet. Hier vollzog sich, nicht zuletzt durch historische und aktuelle Privatisierungsbestrebungen ange-regt⁶⁾, allmählich die Herausbildung einer eigenständigen Disziplin als Gegenstück zur Betriebswirtschaftslehre.

Weniger publizitätsträchtig, dafür im Zuge verwaltungswissenschaftlicher Ausbildung um so einflußreicher, erfolgte in diesem Zusammen-

Kontrolle der Gewerkschaftsunternehmen muß geändert werden, in: DIE ZEIT, Nr. 20 v. 14. 5. 1982, S. 23.

²⁾ Zur Grundlegung und Fortschreibung der gewerkschaftlichen Gemeinwirtschaftskonzeption vgl. W. Hesselbach, Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen. Der Beitrag der Gewerkschaften zu einer verbraucherorientierten Wirtschaftspolitik, Frankfurt a. M. 1971²; A. von Loesch, Die gemeinwirtschaftliche Unternehmung. Vom antikapitalistischen Ordnungsprinzip zum marktwirtschaftlichen Regulativ, Köln 1977; ders., Die gemeinwirtschaftlichen ..., a. a. O. (Anm. 3).

³⁾ Vgl. B. Janson, Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1980, S. 320 ff.

¹⁾ M. Jungblut, Ein Hauch Watergate. Der Skandal Neue Heimat zieht Kreise, in: DIE ZEIT, Nr. 8 v. 19. 2. 1982.

²⁾ Gut getarnt im Dickicht der Firmen. Neue Heimat: Die dunklen Geschäfte von Vietor und Genossen, in: DER SPIEGEL, Nr. 6 v. 8. 2. 1982, S. 91—104; Das Geld lag auf dem Acker, in: DER SPIEGEL, Nr. 20 v. 17. 5. 1982, S. 34—47.

³⁾ A. von Loesch, Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen der deutschen Gewerkschaften, Köln 1979, S. 9.

⁴⁾ Vgl. K. Hirche, Die Wirtschaftsunternehmen der Gewerkschaften, Düsseldorf, Wien 1966, S. 424f.; vgl. ders., Zuviel Macht in wenigen Händen. Die

hang die Verbreitung gemeinwirtschaftlicher Theorie. Die häufig monierte Beschränktheit einer akademischen Erörterung der Grenzen und Möglichkeiten von Gemeinwirtschaft auf der Ebene betrieblicher „Einzelwirtschaftspolitik“⁷⁾ sollte über die Diskusstiefe und partielle Praxisrelevanz dieses Kerns der neueren Debatte nicht hinwegtäuschen. Speziell für die gewerkschaftlichen Unternehmen wird eine Neukonzeption unter stärkerem Bezug zu den gesellschaftspolitischen Zielen des DGB nicht mehr aufschiebbar sein. Ohne Anknüpfung an vorhandene Erfahrungswerte aber ließe sich Identitätsverlust und Desintegration noch schwerer begegnen. Schließlich deuten wachsende ökonomische und ökologische Probleme darauf hin, daß auch der Einsatz öffentlicher Unternehmen als wirtschaftspolitische Instrumente zunehmend Eingang in die politische Diskussion findet.

II. Das ideengeschichtliche „Lagerhaus“. Aspekte der Entwicklung gemeinwirtschaftlicher Theorie und Praxis

Heutige Verfechter einer mikroökonomisch orientierten Gemeinwirtschaftstheorie werden, ähnlich wie ein Teil ihrer Kritiker, der historischen Dimension ihres Gegenstandes selten gerecht. Zwar beruft man sich beiderseits gelegentlich auf dieselben Traditionsgrundlagen; unterschiedliche Intentionen und Ansatzebenen stehen aber der Möglichkeit fruchtbarer Rekonstruktion gleichermaßen im Wege. Das Zeichnen eines entwicklungsgeschichtlichen Pfades, der scheinbar zwangsläufig hin zur eigenen „pluralistischen“ Position⁸⁾ führt, wirkt dabei ebenso hemmend wie das Sammelsurium einer „integrativen Gemeinwirtschaft“, die auf „eine pluralistische, dualistisch-gemischt-wirtschaftliche Strategie“¹⁰⁾ setzt. Die Vieldeutigkeit des Begriffs „Gemeinwirtschaft“ verliert ihre verwirrende Wirkung, indem man sich des terminologi-

Bildet die Darstellung der gemeinwirtschaftlichen Unternehmenskonzeption des DGB nun den Schwerpunkt der folgenden Ausführungen, so nicht ohne zwei notwendige Ergänzungen. Vorausgehen soll ihr ein kurzer Überblick des vielbeschworenen historischen Entwicklungsstrangs, der gerade Kritikern Anlaß zur Forderung nach einer „Renaissance der Gemeinwirtschaftstheorie“⁸⁾ bietet.

Verbunden mit dem abschließenden Hinweis auf weitere, zumindest implizit gemeinwirtschaftliche Strategien, die auch außerhalb der Bundesrepublik zunehmend an Bedeutung gewinnen, ergeben sich Rückschlüsse zur gesellschaftspolitischen Einordnung des Konzepts gemeinwirtschaftlicher Unternehmen. Darüber hinaus zeigen sich theoretische und praktische Ansatzpunkte einer Wiederbelebung der Gemeinwirtschafts- und im weiteren Sinne der Wirtschaftsreformproblematik.

schon Wandlungsprozesses vergewissert¹¹⁾ und ihn in den jeweiligen sozialhistorischen Kontext einbindet — ein Anspruch, der bislang an den Problemen interdisziplinärer Zusammenarbeit scheiterte.

Begrifflich umfaßte Gemeinwirtschaft zunächst sämtliche Antworten auf Struktur- und Funktionsdefizite, die sich mit der Entwicklung des privatwirtschaftlich-kapitalistischen Systems offenbarten. Ausgerichtet an unterschiedliche Gemeinschaften als Träger und Nutznießer wurde der Terminus als analytische und als normative Kategorie verwendet. Die qualitative Bedeutung als wirtschaftliches Ordnungsprinzip beinhaltete zunächst grundsätzliche, formelle Alternativen zum privaten Eigentum und Verfügungsrecht über Produktionsmittel. Sie verlagerte sich schließlich auf materielle Entwürfe, die quasi als Verstaatlichungsersatz Organisationsproblematik und Eigentumsstruktur weitgehend unangetastet ließen und auf gemeinwirtschaftliche Verhaltensweisen abzielten. Als Orientierungspunkt für das Verständnis der heutigen Diskussion und der Verschiebung der Bezugs-

⁷⁾ Vgl. G. Weisser, Einzelwirtschaftspolitik. Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen als Subjekte und Objekte der Politik (1960), in: ders., Beiträge zur Gesellschaftspolitik (hrsg. v. S. Katterle/W. Mudra/L. F. Neumann), Göttingen 1978, S. 673—688.

⁸⁾ G. Himmelmann, Gemeinwirtschaft, Wirtschafts-demokratie, Wirtschaftsplanung, in: J. Huber/J. Kosta (Hrsg.), Wirtschaftsdemokratie in der Diskussion, Köln—Frankfurt 1978, S. 209.

⁹⁾ Vgl. W. Hesselbach, a. a. O. (Anm. 5), S. 10f.

¹⁰⁾ G. Himmelmann, a. a. O. (Anm. 8), S. 221.

¹¹⁾ Vgl. E.-D. Adler, Gemeinwirtschaft. Die Wandlungen des Begriffs in der deutschen sozialwissenschaftlichen Literatur, Diss. (unveröffentl.), Hamburg 1952.

ebenen mag die Skizzierung der vorausgehenden fünf Etappen gemeinwirtschaftlicher Konzeptionen dienen.

1. In der Thematisierung wirtschaftlicher Sektoren als reformpolitische Instrumente wurde in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Gemeinwirtschaftsdebatte auf zwei Ebenen begründet: Zum einen innerhalb einzelner Schulen der deutschen Nationalökonomie in bewußter Absetzbewegung vom Manchester-Liberalismus als Entwürfe zur Beschränkung der kapitalistischen Wirtschaftsentwicklung. Dem mangelhaften privatwirtschaftlichen Sektor wurde hier der gemeinwirtschaftliche in der Funktion eines „Lückenbüßers“¹²⁾ gegenübergestellt, vor allem, um die mannigfaltigen sozialen Probleme zu bekämpfen. Strukturelemente bildeten dabei ein im wesentlichen sozial-karitativ bestimmtes Wirtschaftsziel, staatliche Formen des Gemeineigentums und eine spezifische Lenkungslogik, die rein kostenorientierte Bedarfsdeckung zum Inhalt hatte. Albert Schäffle und Adolph Wagner, beide Mitglieder im Verein für Socialpolitik, versuchten mit ihren Arbeiten, die Richtung der seit ca. 1870 wiederbelebten staatlichen und vor allem kommunalen Wirtschaftstätigkeit fortzuschreiben.

Im Grenzbereich bewegten sich die bereits damals sehr umstrittenen Typen der „delegierten“ bzw. „staatlich regulierten Unternehmungen“, eine besonders im Zusammenhang staatlicher Infrastrukturleistungen erörterte Alternative¹³⁾. Der Aufbau des Eisenbahnwesens hatte jedoch die Unzweckmäßigkeit reiner Kontrolle des Staates aufgezeigt, so daß durch die schließliche Nationalisierung auch solche Konzepte ins Abseits gerieten. Die Unterscheidung der „klassischen“ Theorie zwischen Zwangs- und freier Gemeinwirtschaft¹⁴⁾ verwies auf den zweiten Ursprungsbereich.

Neben einem stark theoretisch besetzten, staatlichen Fürsorgeprinzip nahmen sich die praktischen Formen solidarischer Selbsthilfe anfänglich sehr schlicht aus. Unter dem Einfluß englischer Vorbilder trat innerhalb der Arbeiterbewegung der Genossenschaftssektor als Korrektivsystem hervor. Damit fanden

letztlich auch „kooperatistische“ (genossenschaftliche) Gemeinwirtschaftsstrategien zunehmend Beachtung bei politischen Organisationen, vor allem aber bei den Gewerkschaften¹⁵⁾. Auch die vielfältigen und langandauernden ideologischen Vorbehalte, wie sie von staatssozialistischer bzw. marxistischer Seite formuliert wurden, konnten dies nicht verhindern. Das zunächst favorisierte Konzept der Produktivgenossenschaften scheiterte letztlich durch Mißerfolg oder durch Rückkehr zu kapitalistischen Produktionsverhältnissen. Die schnelle Ausbreitung der Konsumgenossenschaften dagegen ließ bald sozialistisch motivierte Gemeinwirtschaftsstrategien entstehen, die auf dem Genossenschaftssektor basierten, ihn aber bis zur Jahrhundertwende selten als alleinige ökonomische Grundstruktur propagierten.

1913 waren bereits zwei Millionen Mitglieder, vornehmlich Arbeiterhaushalte, dem Zentralverband deutscher Konsumvereine angeschlossen, der im gleichen Jahr ein Umsatzvolumen von 600 Millionen Reichsmark erzielte. Neben einer schon recht früh gegründeten Großeinkaufsgesellschaft weitete sich auch schnell die Zahl der Eigenbetriebe aus, die für den Bedarf der Konsumgenossenschaften produzierten. Die Trennung der Arbeiterkonsumvereine von dem mittelständischen Flügel der Genossenschaftsbewegung (Schulze-Delitzsch, Raiffeisen) steigerte darüber hinaus die Bedeutung dieses Sektors für SPD und freie Gewerkschaften. Hier verringerten sich zusehends die Vorbehalte gegenüber dem „Kassenkampf“ und wichen weitaus positiveren Bewertungen. Eduard Bernstein entwickelte dabei die wohl einflußreichste Einordnung des Genossenschaftssektors in die Strategie der Arbeiterbewegung¹⁶⁾.

2. Mit den politischen Entwicklungen gegen Ende des Ersten Weltkrieges wurde Gemeinwirtschaft zur Zielkategorie einer mittelfristig durchzuführenden Umwandlung des gesamten Wirtschaftssystems¹⁷⁾.

¹⁵⁾ Vgl. A. Klönne, Die deutsche Arbeiterbewegung. Geschichte — Ziele — Wirkungen, Düsseldorf, Köln 1980, S. 53 ff.

¹⁶⁾ Vgl. E. Hasselmann, Geschichte der deutschen Konsumgenossenschaften, Frankfurt a. M. 1971.

¹⁷⁾ Für den Zeitraum zwischen der „Deutschen Revolution“ 1918/19 und dem Ende der Weimarer Republik sei an dieser Stelle exemplarisch auf zwei umfassende Darstellungen verwiesen: K. Novy, Strategien der Sozialisierung. Die Diskussion der Wirtschaftsreform in der Weimarer Republik, Frankfurt a. M., New York 1978; E. Weissel, Die Ohnmacht des Sieges. Arbeiterschaft und Sozialisierung nach dem 1. Weltkrieg in Österreich, Wien 1976.

¹²⁾ Vgl. Th. Thiemeyer, Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip. Grundlegung einer Theorie gemeinnütziger Unternehmen, Berlin 1970, S. 24.

¹³⁾ Vgl. E. Sax, Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, Wien 1878, Bd. 1.

¹⁴⁾ Vgl. A. Wagner, Grundlegung der politischen Ökonomie, 1. Teil, 2. Halbband, Leipzig 1893, S. 849 ff.

Am Rande des wirtschaftspolitischen Diskussionszusammenhangs, der hauptsächlich von sozialdemokratischen Autoren geprägt wurde, standen die Konzepte kriegswirtschaftlicher Orientierung. Sie beeinflussten nicht nur die Arbeit zweier Sozialisierungskommissionen und des Reichswirtschaftsamtes, sondern auch die Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung in erheblichem Maß. Das grundlegende Konzept Walter Rathenaus, das der Sozialdemokrat und zeitweilige Reichswirtschaftsminister Rudolf Wissell in der leicht abgewandelten Form seiner „gebundenen Planwirtschaft“ zu realisieren suchte, hatte jedoch nur geringe praktische Ansätze zur Folge. Mit der Schaffung der Kohle- bzw. Kalisyndikate wurden konkrete Sozialisierungsmaßnahmen allerdings generell beendet.

Die innerhalb des sozialistischen Lagers kursierenden Pläne eines schrittweise zu errichtenden, gemeinwirtschaftlichen Systems waren aufgrund der traditionell vernachlässigten Übergangsproblematik und des nunmehr vorhandenen Bewältigungsdrucks z. T. stark an obigen Vorstellungen angelehnt. Dies galt vor allem für die verschiedenen, mit der Rätefrage verknüpften Entwürfe des Ausbaus wirtschaftlicher Selbstverwaltung zu einem Geflecht föderativer ökonomischer Organisationsstrukturen mit möglichst dezentralen Entscheidungsebenen¹⁸⁾.

Der restliche Teil der Beiträge orientierte sich jedoch an den genossenschaftlichen Varianten, wobei die nur scheinbare Offenheit der politischen Situation utopische Phantasiegebilde geradezu provozierte. Der Vorschlag Otto Neuraths, über sofortige Vollsozialisierung kurzfristig eine markt- und geldlose Naturalwirtschaft zu errichten, ist dafür beredtes Beispiel.

3. Der Zeit der „großen“ Gemeinwirtschaftsbestrebungen folgte einerseits die Wiederanknüpfung an die wirtschaftspolitische Instrumentalisierung des staatlichen Sektors, andererseits der Versuch einer Synthese gemeinwirtschaftlicher Organisationsformen und zumindest partiell marktwirtschaftlicher Lenkungslogik.

¹⁸⁾ Seltsamerweise finden die gemeinwirtschaftlichen Anstalten, die einzigen Überbleibsel des von O. Bauer beeinflussten österreichischen „Weges zum Sozialismus“, in der Erörterung der Problematik gemeinwirtschaftlicher Unternehmen keine Beachtung.

Nach dem schnellen Scheitern der Rätebewegung und dem nachfolgenden Sozialisierungsdebakel konzentrierte sich die nunmehr auf den Bereich der Fachökonomie verengte Debatte auf das Problem der Rationalität gemeinwirtschaftlicher Steuerung¹⁹⁾. Die „Staatwirtschaftslehre“ begrenzte den Staatssektor im Sinne der Lückenbüßertheorie auf die wenig reformrelevante Verfahrenskontrolle des Marktes. Der staatliche Wirtschaftssektor wies zwar eine völlig andersartige Struktur (Staatseigentum, zweckgebundene Planrationalität nach dem Prinzip der Bedarfsdeckung) als der privatwirtschaftliche auf. Seine Funktion innerhalb der propagierten dualistischen Wirtschaftsordnung wurde jedoch auf eher planlose Unterstützung des anderen Teils bzw. die Abwicklung seiner Mängel beschränkt²⁰⁾.

Die Varianten des „Marktsozialismus“ dagegen versuchten in der Berücksichtigung von Marktbeziehungen und damit der „Einfügung der Wertrechnung in eine sozialistische Organisation... das ökonomische Problem der Sozialisierung“²¹⁾ zu lösen.

4. Mit dem Vorhaben, die Ausbreitung einzelner gemeinwirtschaftlicher Elemente intensiv zu fördern und auf ein Ziel hin abzustimmen, machte die Grundlegung des reformpolitischen Gradualismus als „Theorie sich auf, um den generationenweiten Vorsprung der Praxis einzuholen“²²⁾. Als letzte strategische Initiative vor Weltwirtschaftskrise, Faschismus und Krieg entwickelten die in den „Brennpunkt der proletarischen Klassenbestrebungen“ gerückten Gewerkschaften das Konzept der Wirtschaftsdemokratie²³⁾.

¹⁹⁾ Den Anstoß gab eine recht undifferenzierte Kritik in der „schimärenhaften“ Gleichsetzung von Gemeinwirtschaft mit vollsozialisierter Planwirtschaft; vgl. L. Mises, Die Gemeinwirtschaft. Untersuchungen über den Sozialismus, Jena 1932²⁾.

²⁰⁾ Unternehmensbezogen liegen jene von Hans Ritschl entwickelten Vorstellungen den Haushaltsordnungen des Bundes, der Länder und den Gemeindeordnungen zugrunde; vgl. Th. Thiemeyer, Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Reinbek b. Hamburg 1975, S. 15.

²¹⁾ E. Heimann, Soziale Theorie des Kapitalismus (1929), Frankfurt a. M. 1980, S. 299; zur Bedeutung der von Heimann und C. Landauer diskutierten Probleme etwa der Investitionslenkung für die Programmatik der SPD nach dem Zweiten Weltkrieg vgl. K. Nemitz, Sozialistische Marktwirtschaft. Die wirtschaftsordnungspolitische Konzeption der deutschen Sozialdemokratie, Frankfurt a. M. 1960.

²²⁾ E. Heimann, a. a. O. (Anm. 21), S. 296.

²³⁾ Vgl. F. Naphtali, Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel, Berlin 1928.

Deutlich beeindruckt von den Fehlschlägen der vorangegangenen Phasen wollte man sich nicht mehr mit der Beschreibung jenes Fernziels von Gemeinwirtschaft begnügen. Wichtiger erschien der schon beschrittene Weg hin zur „vollendeten Wirtschaftsdemokratie“. Gestützt auf die Tendenzen der „Durchorganisation des Kapitalismus“ und auf ein demokratisches politisches System, bedeutete die Demokratisierung der Wirtschaft wachsende Partizipation der Arbeiter an Leitungsfunktionen sowie die Demokratisierung der Arbeitsbeziehungen insgesamt und des Bildungswesens. Vorhandene „Keimzellen“ fanden sich in dem rudimentären Bereich der „demokratischen Teilnahme“, vor allem aber in drei gemeinwirtschaftlichen Betriebsformen, die sich offenbar ausdehnten. Während sich die Qualität der öffentlichen Unternehmen allein aus politischen Machtverhältnissen ableitete, galten die freigemeinwirtschaftlichen Unternehmen, Konsumgenossenschaften und gewerkschaftliche Eigenbetriebe, als „Oasen“, „als die Ansatzpunkte, von denen die Eroberung der kapitalistischen Wüste ausgehen wird“²⁴).

Die Konsumvereine hatten nun in der Tat noch einmal einen gewaltigen Aufschwung genommen. Bis zum Beginn der dreißiger Jahre hatte sich ihre Mitgliederzahl fast verdoppelt und ihr Umsatz nahezu verdreifacht. Ebenso beeindruckend verlief die Entwicklung der gewerkschaftlichen Eigenbetriebe. Von dem Bereich, der ausschließlich organisatorischen Zwecken diente, einmal abgesehen, erreichten einzelne Unternehmen in kurzer Zeit durchaus ansehnliche Größenordnungen. Allen voran die Bank der Arbeiter, Angestellten und Beamten und das Versicherungsunternehmen Volksfürsorge. Die sozialen Baubetriebe wuchsen innerhalb von weniger als zehn Jahren zum größten Inlandsbaubetrieb heran und bewältigten mit durchschnittlich etwa 20 000 Beschäftigten zeitweise über vier Prozent des gesamten Bauvolumens. Erwähnt sei letztlich noch das Lindcar-Fahrradwerk, das als einziger Betrieb im Bereich der industriellen Produktion für die Arbeiterbewegung von besonderer Bedeutung war. Sein Name wurde schnell zum Synonym für „proletarische Leistungskraft“²⁵).

²⁴) F. Naphtali, Gemeinwirtschaft (freie Gewerkschaften), in: Internationales Handwörterbuch des Gewerkschaftswesens (IHG), hrsg. v. L. Heyde, Berlin 1931, Bd. 1, S. 577.

²⁵) Vgl. W. Astor, Eigenunternehmungen der Gewerkschaften, in: IHG, a. a. O., S. 409 ff.

Oasen waren diese Betriebe — ohne die punktuelle Besserstellung der Belegschaften unterschätzen zu wollen — gleichwohl nicht. Genausowenig besaßen sie eine quasi naturgegebene antikapitalistische Stoßrichtung. Sie erfüllten zeitweise wichtige Funktionen einer Verbraucherschutzpolitik, vor allem im Einzelhandel oder im Banken- und Versicherungswesen. Wie auch die Baubetriebe stießen sie dabei in „Marktlücken“, die ihnen langfristig und bei wachsendem Konkurrenzdruck Überlebenschancen nur durch ein — im ökonomischen Sinn — konformes Verhalten sicherten. Ideologisches oder gar materielles Engagement in politischen Aktivitäten der Arbeiterbewegung war damit sehr begrenzt. Übrig blieb allein die bisweilen übertrieben betonte wirtschaftliche bzw. wirtschaftsführende Qualifizierung der Arbeiterschaft²⁶).

5. Im Mittelpunkt der vergleichsweise geringen Gemeinwirtschaftsbestrebungen nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges stand die Schaffung selbstverwalteter, auf Gemeineigentum beruhender Industriebereiche. Die Forderung nach der Sozialisierung solcher „Schlüsselindustrien“ wurde mit ihren monopolähnlichen Marktpositionen und ihrer strategischen Bedeutung für die staatliche Wirtschaftsplanung begründet²⁷).

Diese Entwürfe berührten genauso wenig wie die sporadischen Rückgriffe auf das Konzept der Wirtschaftsdemokratie innerhalb der Gewerkschaften die sich schnell abzeichnende „Wirklichkeit eines sozialpolitisch temperierten, kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Faktorenzusammenhangs“²⁸).

²⁶) Vgl. E. Heimann, a. a. O. (Anm. 21), S. 104f.; zur Präzisierung des Wirtschaftsdemokratiekonzepts durch E. Heimann vgl. H.-D. Ortlieb, Der gegenwärtige Stand der Sozialisierungsdebatte, in: W. Wedigen (Hrsg.), Untersuchungen zur sozialen Gestaltung der Wirtschaftsordnung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 2, Berlin 1950, S. 253; K. M. Kodalle, Politische Solidarität und ökonomisches Interesse. Der Begriff des Sozialismus nach Eduard Heimann, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/75, S. 3—31.

²⁷) Zu dem Hamburgischen Sozialisierungsgutachten, dem Entwurf der Hessischen Sozialgemeinschaften und V. Agartzs „Sozialistischer Wirtschaftspolitik“ vgl. H.-D. Ortlieb, a. a. O. (Anm. 26), S. 233 ff.

²⁸) H. H. Hartwich, Grundgesetz und Wirtschaftsordnung. Probleme des wirtschaftlichen, technischen und sozialen Wandels im Verhältnis zu Wirtschaftsordnung und Verfassung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4/80, S. 6.

Losgelöst von einer sich zu dieser Zeit entzündenden und Fragen der Eigentumsstruktur weitgehend ignorierenden Globalsteuerungsdebatte entwickelten sich die randstän-

digen Versuche der Ergänzung des Interventionismus: die Konzepte zur wirtschaftspolitischen Instrumentalisierung der auf Gemeineigentum basierenden Unternehmen.

III. Die Konzeption der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen – wirtschaftspolitische Alternative oder Rechtfertigungsideologie?

Das politische und sozialökonomische Klima der deutschen Nachkriegsentwicklung bot der Entfaltung gemeinwirtschaftlicher Theorie und Praxis wenig Raum. Der undifferenzierte, anfänglich noch weit verbreitete Konsens über die Notwendigkeit einer industriellen Neuordnung verblaßte zusehends unter den Tagesproblemen des Wiederaufbaus. Die hervorragende Rolle, die die Gewerkschaftsbewegung in diesem Zusammenhang übernahm, machte sie auch zum zunächst wichtigsten Träger gemeinwirtschaftlicher Reformbestrebungen. Anfängliche Erfolge, die sich in einzelnen Länderverfassungen widerspiegeln, ließen weitere Fortschritte möglich erscheinen, zumal der politische Einfluß der SPD zusehends wuchs.

Diesen Hoffnungen setzte allerdings nicht nur die restriktive Politik der Besatzungsmächte ein schnelles Ende. Der Vorrang des organisatorischen Aufbaus der Einheitsgewerkschaft forderte immense Anstrengungen angesichts vielzähliger Widerstände und reduzierte in gleichem Maße die Potentiale struktureller Reformpolitik. Wenn schließlich die politische Verantwortung an eine ebenso erfolglose SPD delegiert wurde, so war dies nur klägliche Reaktion auf das Erkennen der Defensive, in die man — für lange Zeit — geraten war.

Mit steigender Attraktivität des westdeutschen Modells sozialer Marktwirtschaft verkümmerte gemeinwirtschaftliche Theorie und Praxis innerhalb der Organisationen der Arbeiterbewegung zu programmatischen Traditionsresten, derer man sich auch deklamatorisch kaum mehr erinnerte. So war es auch nicht verwunderlich, daß selbst der Abbau von Ansätzen zur Modifizierung der Eigentumsstruktur²⁹⁾ nur noch wenig Beachtung

fand. Mit der Verschärfung des „Kalten Krieges“ steigerten Vorbehalte gegenüber zentralistischen, bürokratischen Organisationsvorstellungen, die man mit Gemeinwirtschaft verband, das Risiko des Ideologieverdachts allein schon durch die Begriffsverwendung³⁰⁾.

1. Zur Definition der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen

Die grundlegenden Anstöße zu einer Theorie der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen erfolgten somit unter einer Vielzahl von Restriktionen. Die spezifisch wirtschaftswissenschaftliche Diskussion konzentrierte sich unter dem bestimmenden Einfluß des sogenannten Ordoliberalismus auf das Problem monopolistischer Marktmacht und ihrer Einschränkung. Insoweit, als man sich innerhalb der SPD auf diesen thematischen Zusammenhang beschränkte, wurde die Kontinuität von Gemeinwirtschaftstheorie nur in dem Werke weniger Autoren gewährleistet.

Die einzelwirtschaftliche Gemeinwirtschaftsbegründung Gerhard Weissers trat im Sinne eines zwar geringen, jedoch politisch bedeutsamen Einwirkens in zweierlei Hinsicht hervor: Seine maßgebliche Teilhabe an der Formulierung des Godesberger Programms³¹⁾ verhinderte, daß in der SPD die Erfahrungswerte von Auseinandersetzungen um gesellschaftlichen Produktionsmittelbesitz zugunsten der verschiedenen Konzepte der Kontrolle wirtschaftlicher Macht völlig ausge-

²⁹⁾ Zur 1961 erfolgten Umbenennung der Hamburger Akademie für Gemeinwirtschaft vgl. Th. Thiemeyer, Grundsätze einer Theorie der Gemeinwirtschaft, Frankfurt a. M. 1970 (Schriftenreihe Gemeinwirtschaft Nr. 3), S. 6; B. Pusback, Studium und Gemeinwirtschaft, in: Gewerkschaftliche Monatshefte (GMH), 28. Jg. (1977), S. 135.

³¹⁾ Vgl. M. Krüper, Wirtschaftsplanung und Investitionslenkung. Zur ordnungspolitischen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/75, S. 26.

²⁹⁾ Beispielhaft sei die getrennte Behandlung von Währungsreform und Lastenausgleich erwähnt; vgl. H. H. Hartwich, a. a. O. (Anm. 28), S. 7 f.

blendet wurden. Darüber hinaus bot er gerade den freigemeinwirtschaftlichen Unternehmen eine Theorie, welche die praktische Geschäftspolitik in den Zusammenhang der gesellschaftspolitischen Programmatik der Trägerorganisation einzuordnen wußte.

Die Analyse „einzelwirtschaftlicher Strukturen“ führte Weisser zu der Einsicht in die Vielfalt empirisch feststellbarer Unternehmenstypen, die die vorherrschenden privatwirtschaftlichen um verschiedene gemeinwirtschaftliche ergänzte. Die Unterscheidungskriterien bildeten neben der Trägerschaft vor allem der „Sinn“ als Zielsystem: „Gemeinwirtschaftliche Unternehmen sind Einzelwirtschaften, deren Ergebnis und gegebenenfalls auch einzelne Leistungen nach dem gemeinten Sinn des Gebildes unmittelbar dem Wohl einer übergeordneten Gesamtheit oder der Verwirklichung einer von ihr für objektiv verbindlich gehaltenen Idee gewidmet sind, und die eine der Absicht nach dieser Widmung entsprechende institutionelle Form haben.“³²⁾

Solchermaßen erschienen sie als Instrumente aktiver Wirtschaftspolitik in der Lage, zahlreiche Funktionen im Sinne einer gesamtgesellschaftlichen Zielepluralität auszufüllen. Konkret wurden — wie auch heute noch — zu dieser Form von Gemeinwirtschaft öffentliche Unternehmen (z. B. Bahn, Post, kommunale Versorgungsunternehmen), öffentlich-gebundene, d. h. durch gesetzliche Sondervorschriften oder durch die Beteiligung der öffentlichen Hand eingeschränkte Unternehmen wie etwa im Energiesektor³³⁾, und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen gerechnet. Letztere Kategorie meinte zunächst nur Genossenschaften.

In seinen Betrachtungen dieser Typen unterschied Weisser den „institutionell gemeinten Sinn“ als die Gemeinwohlorientierung des jeweiligen Trägers vom „subjektiv gemeinten“, der sich im unternehmensinternen Entscheidungsprozeß herausbildet. Da beide bei ein-

zelnen Unternehmensformen nicht immer sehr nahe beieinander liegen, warnte er recht deutlich vor allzu großer Vernachlässigung der binnenbetrieblichen Organisation.

Davon unbeeindruckt unterstellen die neueren Konzeptionen für die meisten der Unternehmenstypen grundsätzlich gleichartige Wirkungsweisen³⁴⁾. An theoretischen Belegen dafür mangelt es nicht. Ihr gemeinsamer institutioneller Sinn liegt in der Widmung „öffentlicher Aufgaben“ und tritt in ihren geschäftspolitischen Verhaltensweisen zu Tage. Die Trägerschaft dient dabei allenfalls als zusätzlicher Hinweis auf Gemeinwirtschaftlichkeit. Als sogenannte mikroökonomische Feinsteueringstrumente decken sie mehrere, verschieden gewichtete Funktionsbereiche ab. Im Vordergrund stehen idealtypisch dabei die Leistungsziele, wie beispielsweise die Versorgung mit „öffentlichen Gütern“ (im Verkehrs-, Gesundheits- oder Bildungswesen usw.). Darüber hinaus dienen sie allgemeinen Regulierungsaufgaben etwa in Bereichen der Raumordnungs-, Struktur-, Konjunkturpolitik und ähnlichen mehr. Dies gilt weniger stark betont auch für gesellschaftspolitische Zielsetzungen. Finanzielle Ziele dagegen werden als nachrangig erachtet. Wenn derartiges für öffentliche Unternehmen teilweise zutreffen mag, so sind weder gemischtwirtschaftliche noch freigemeinwirtschaftliche Unternehmen zu wirtschaftspolitisch bestimmtem Gewinnverzicht bereit und selten überhaupt in der Lage. Im Lichte der jeweiligen Geschäftspolitik wirkt es wenig glaubhaft, wenn dennoch für beide geltend gemacht wird, sie unterschieden sich von der Privatwirtschaft durch ihre spezifische Art der Gewinnverwendung. Das Beispiel der gewerkschaftlichen Unternehmen läßt, wie noch zu zeigen sein wird, davon wenig erkennen.

Schließlich wird man nach der in der Vielfalt der Unternehmenstypen vermuteten gemeinwirtschaftlichen Einheit vergeblich suchen.

2. Zur freigemeinwirtschaftlichen Unternehmenspraxis

„Aber immerhin ist es doch eine organisationstheoretisch interessante Erscheinung, daß bestimmte Unternehmen mit dem An-

³²⁾ G. Weisser, Die Lehre von den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, Bd. I 1954, S. 9; vgl. Die Definitionen des Terminologieausschusses der Gesellschaft zur Förderung der öffentlichen Wirtschaft, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, Bd. I 1954, S. 276—279.

³³⁾ Vgl. R. Fett, Die gemischtwirtschaftlichen Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M. 1978.

³⁴⁾ Vgl. A. von Loesch, Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, in: Staat und Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 102, Berlin 1979, S. 195—209.

spruch an die Öffentlichkeit treten, im öffentlichen Interesse zu disponieren und damit die Prüfung dieses Anspruchs nicht etwa nur durch den Träger, sondern durch die Öffentlichkeit geradezu provozieren.³⁵⁾

Obwohl dieser Anspruch implizit für eine Reihe weiterer empirisch nicht erfaßter Wirtschaftsformen (z. B. genossenschaftsähnliche Unternehmen von Verbänden, Kirchen usw.) erhoben wird, bezieht er sich im wesentlichen auf seinen Ursprungsbereich: die mit der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung entstandenen Unternehmen³⁶⁾. Ein etwas ausführlicheres Eingehen gerade auf diese Betriebe fördert neben den neuerlich genährten Zweifeln an ihrem Anspruch gleichermaßen die oft mit ihnen verbundenen wirtschaftsreformpolitischen Illusionen.

Mit dem Ende der Konsumvereine als wirtschaftliches Organisationsmodell traten die Genossenschaften weitgehend in den Hintergrund. Sie besaßen 1961 bei 2,6 Millionen Mitgliedern zwar immer noch einen Marktanteil von 11 Prozent im Lebensmitteleinzelhandel, büßten jedoch durch einen seit den fünfziger Jahren in diesem Sektor einsetzenden Konzentrationsprozeß sowie durch gesetzliche bzw. fiskalische Maßnahmen — unter anderen ein sehr ungünstiges Rabattgesetz — einerseits traditionelle Kostenvorteile ein und durchliefen andererseits bewußt eine Form des Anpassungsprozesses, die das Ende der ursprünglichen Organisation nach sich ziehen mußte. Zur Umstellung auf die neuen, großen und vor allem kapitalintensiven Vertriebsmodelle (Selbstbedienungsläden, Supermärkte) reichte das notwendige Eigenkapital kaum mehr aus. Bedeutende Rückvergütungen bzw. Rabatte, früher die größten Anreize, konnten nicht mehr gewährt werden, so daß die Zahl der Genossen und damit die Einlagen langfristig abnahmen. Letztlich deutet die widerspruchslose Umwandlung der Konsum-

genossenschaften in Aktiengesellschaften, die 1967 begann und 1974 abgeschlossen wurde, darauf hin, daß auch traditionelle ideologische Motive gänzlich verschwunden waren. Die finanziellen Vorteile aus Aktienbesitz wogen sichtlich stärker als Partizipationsrechte an demokratisch verwalteten Wirtschaftsformen.

Unabhängig von dem quantitativen Bedeutungsverlust war die genossenschaftliche Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Ziele bisweilen sehr umstritten. Für die positive Wirkung der Konsumgenossenschaften wurden vor allem wirtschaftshistorische Argumente geltend gemacht. Als Form anonymen Sozialkapitals läßt sich ihre sozialpolitische Funktion, die sie für lange Zeit ausübte, nicht abstreiten. Über die oft herausgestellte Verbesserung der Wettbewerbsverhältnisse speziell für den Konsumenten hinaus, beließ sie auch den Produktionsbereich nicht unberührt. Die Arbeitsbedingungen innerhalb der genossenschaftlichen Eigenbetriebe übertrafen gelegentlich sogar gewerkschaftliche Ansprüche und galten weithin als vorbildlich. Für die Entwicklung der Arbeiterbewegung insgesamt fanden die pädagogischen Einwirkungsmomente der Konsumvereine eine besondere Würdigung und begründeten deren Ruf einer Schule des „praktischen Sozialismus“. Wichtiger als das demokratische Prinzip der Wirtschaftszielbestimmung durch die Versammlung der Genossen erschien die Aneignung von Qualifikationen der Wirtschaftsführung, die die Berechtigung allgemeiner Partizipationsforderungen unterstreichen sollten. Heute erfährt das Instrument der Genossenschaften zwar eine gewisse Reaktualisierung auf dem Hintergrund entwicklungspolitischer Strategien oder im Zusammenhang des Ausbaus einer „alternativen Ökonomie“; die wirtschaftspolitische Problematik westlicher Industriegesellschaften begrenzt es allerdings auf ein bloßes Nischendasein. Schließlich sind auch hier die Aussichten für die verschiedenen Genossenschaften, berufsständische oder solche im kommunalen Wohnungssektor beispielsweise, nicht sehr ermutigend.

Im Vordergrund der Diskussion um freigeinwirtschaftliche Instrumentarien befinden sich nunmehr diejenigen Unternehmensformen, die sich am weitesten der ökonomischen Entwicklung angepaßt haben; einerseits mit dem Nachteil einer oberflächlich betrachtet scheinbar vollständigen Konvergenz, andererseits um den Gewinn größter Flexibilität und gemeinwirtschaftlicher Wirksamkeit

³⁵⁾ Th. Thiemeyer, Betriebliche Willensbildung im Dienste sozialer Gruppen — Die gemeinwirtschaftlichen Betriebe, in: Die Bedeutung gesellschaftlicher Veränderungen für die Willensbildung in Unternehmen (hrsg. v. H. Albach/D. Sadowski), Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 88, Berlin 1976, S. 38.

³⁶⁾ Auch diese Tatsache widerspricht dem vorgeblichen Pluralismus der (frei-) gemeinwirtschaftlichen Unternehmenskonzeption; vgl. B. Röper, Theorie und Praxis der gemeinwirtschaftlichen Konzeption. — Eine Analyse am Beispiel gemeinwirtschaftlicher Unternehmen, Göttingen 1976 (Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel 128), S. 38.

— wie aus den Unternehmen selbst und seitens des Trägers versichert wird.

Die direkte gewerkschaftliche Wirtschaftstätigkeit erstreckt sich auf drei Ebenen, und nur für eine wird der Anspruch der Vertretung des „öffentlichen Interesses“ uneingeschränkt erhoben. Neben den genossenschaftsähnlichen Unternehmen, etwa dem „Auto Club Europa“ oder der „Büchergilde Gutenberg“, erfüllen „Bund Verlag“, Druckereibeteiligungen, eine Werbeagentur und die diversen Bildungseinrichtungen in der Form der Eigenbetriebe gewerkschaftliche Funktionsbedürfnisse „organisatorischer, bildungspolitischer und kulturpolitischer Art“³⁷⁾. Innerhalb der großen — gemeinwirtschaftlichen Unternehmen — „Bank für Gemeinwirtschaft“ (BfG), „Volksfürsorge“, „Neue Heimat“ und „co op“ — nimmt die direkte Tätigkeit im gewerkschaftlichen Eigeninteresse nur einen sehr geringen Teil aller Geschäftsaktivitäten ein. Beispielsweise liegt der Anteil des Hausbankengeschäfts der BfG mit dem DGB und den Einzelgewerkschaften unter 10 Prozent gegenüber noch 25 Prozent im Gründungsjahr 1958. Mit einer Konzernbilanzsumme von ca. 60,5 Milliarden DM gilt sie als viertgrößte überregionale Universalbank und ist mit diesem Status, den sie durch rapiden Ausbau ihres Allgemeingeschäfts bewußt verfolgte, „am ehesten mit Instituten wie der Deutschen Bank, der Dresdner Bank oder der Commerzbank vergleichbar“³⁸⁾. Die in fünf Sachbereiche untergliederte Volksfürsorge-Gruppe rangiert an dritter Stelle aller Versicherungsgesellschaften, beschäftigt allein etwa 7 400 Mitarbeiter und erreichte in der Sparte Lebensversicherungen — hier als zweitgrößtes Unternehmen — immerhin einen Marktanteil von 7,2 Prozent. Mit dem Bereich, der dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz unterliegt, ist die Neue Heimat das größte derartige Wohnungsunternehmen in der Bundesrepublik überhaupt. Einschließlich der NH-Städtebau ist die Marktposition des Konzerns bei einem Umsatz von ca. 3,5 Milliarden DM und rund 3 000 Beschäftigten jedoch relativ unbedeutend. Für die co op AG liegt dagegen der Marktanteil im Einzelhandelsbereich mit einem Umsatz von 6,7 Mrd. DM (1981) bei etwa 7 Prozent. Darüber hinaus trägt gerade co op

mit 38 000 Beschäftigten zu einem verhältnismäßig imposanten Erscheinungsbild der gewerkschaftlichen Unternehmensgruppe insgesamt bei. Sie ist nämlich bei einer Gesamtbeschäftigtenzahl von 64 000 einer der größten Arbeitgeber im gewerblichen Sektor³⁹⁾. Allerdings muß man sich vor Augen halten, daß einzelne Industrieunternehmen das doppelte oder gar dreifache Volumen erreichen.

Seit der Rückübertragung des Gewerkschaftsvermögens, die nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges im Einzelfall bis in die sechziger Jahre andauerte, vollzog sich in und mit den großen Unternehmen ein Funktionswandel, der Erscheinungsbild und Entwicklung dieser Betriebe den privatwirtschaftlichen völlig anglich. Zwei in der Öffentlichkeit wenig beachtete Vorgänge der jüngeren Zeit mögen dies verdeutlichen. Die mit beträchtlichen Mitteln der Gewerkschaften unterstützte Sanierung und Reorganisation der Konsumgenossenschaften führte 1974 zur Gründung der privatrechtlich organisierten co op Zentrale AG Frankfurt. Mit diesem gewerkschaftlich kontrollierten Unternehmen gliederte man sich zwar in vorhandene Tendenzen ein, leistete aber selbst „einen nicht unerheblichen Beitrag zur Konzentration im Einzelhandel“⁴⁰⁾.

Vorläufig formaler Schlußpunkt dieses bewußt mitgetragenen Anpassungsprozesses war die im gleichen Jahr erfolgte Gründung der Beteiligungsgesellschaft für Gemeinwirtschaft (BG AG), mit der sich faktisch ein einheitlicher Konzern gewerkschaftlicher Unternehmen konstituierte. Hier wurden die Besitzanteile des DGB und der Einzelgewerkschaften an den jeweiligen Unternehmen zusammengeführt. Nur die Neue Heimat blieb aufgrund ihres Gemeinnützigkeitsstatus bis auf Teile der NH-Städtebau ausgeschlossen. Außer den organisations- und vor allem steuertechnischen Vorteilen einer Holding-Gesellschaft sollte die BG AG eine verstärkte Koordinierung der einzelnen Geschäftspolitiken sowie größere Transparenz des Unternehmensbereiches erbringen.

Letzteres Argument aber berührt wohl das seit langem vorhandene Dilemma, das sich der Gewerkschaftsorganisation trotz vieler Warnungen erst in Form eines Skandals of-

³⁷⁾ A. von Loesch, Die gemeinwirtschaftlichen ..., a. a. O. (Anm. 3), S. 145.

³⁸⁾ Monopolkommission, Hauptgutachten 1980/81, 4, Fortschritte bei der Konzentrationserfassung, Baden-Baden 1982, S. 239.

³⁹⁾ Zur Datenübersicht vgl. Monopolkommission, a. a. O. (Anm. 38), S. 239 ff.; A. von Loesch, Die gemeinwirtschaftlichen ..., a. a. O. (Anm. 3), S. 161 ff.

⁴⁰⁾ Monopolkommission, a. a. O. (Anm. 38), S. 242.

fenbarte. Durchschaubar waren der gesamte Konzern und einzelne Bereiche allenfalls für die Unternehmensexperten. Zwar ist das Postulat einer zurückhaltenden Informationspolitik innerhalb marktwirtschaftlicher Konkurrenzbedingungen zunächst durchaus einsichtig. Daß aber vergleichsweise hoch rangierenden Gewerkschaftsfunktionären gegenüber grundlegende Informationen mit dem Hinweis auf „recht delikate (steuerliche; Ch. H.) Zusammenhänge“⁴¹⁾ verweigert werden, steht dagegen in der gleichen negativen Tradition wie die Tatsache, daß der letztjährige DGB-Bundeskongreß zum ersten Mal über die Gewerkschaftsunternehmen diskutierte. Die Häufung der Aufsichtsratsmandate — wider einschlägige Beschlüsse — rundet dabei das Bild nur noch ab. Das Spannungsverhältnis zwischen dem Verfügungs- und Kontrollrecht einer demokratischen Massenorganisation und den Autonomie fordernden Anpassungszwängen bewußt privatwirtschaftlich organisierter Unternehmen wurde zugunsten faktischer Selbstbeaufsichtigung letzterer entschieden. Die betriebliche Aufgabenstellung definierten denn auch die Unternehmensvorstände relativ eigenständig. Der propagandistische Aufwand, mit dem der Nachweis der Gemeinwirtschaftlichkeit erbracht werden sollte, stand und steht in umgekehrtem Verhältnis zu dem Grad der Verbreitung konkreter Informationen innerhalb der gewerkschaftlichen Trägerorganisation.

Hinweise auf den Rechtfertigungscharakter der freigemeinwirtschaftlichen Unternehmenskonzeption ergeben sich schon bei recht oberflächlicher Überprüfung des theoretischen Anspruchs. Bis 1972, lange nach dem Entstehen der „pluralistischen Gemeinwirtschaftstheorie“ Walter Hesselbachs, die neben der gesamtwirtschaftlichen Formenvielfalt den — nie vorhandenen — Typenreichtum gemeinwirtschaftlicher Unternehmen und besonders deren freiwillige „Gemeinwohlverpflichtung“ betonte, existierten seitens des DGB und der Einzelgewerkschaften keine konkreten Aufgabendefinitionen. Die im gleichen Jahr vom DGB-Bundesvorstand gemeinsam mit den Unternehmensleitungen dekretierten Bestimmungen über die Ziele und Funktionen gewerkschaftlicher Wirt-

schaftstätigkeit übernahmen weitgehend die vorhandenen Darlegungen. Beispielsweise steht auch hier an erster Stelle des gemeinwirtschaftlichen Aufgabenkataloges die Förderung des Leistungswettbewerbes — weit vor gesellschaftspolitischen Funktionen bzw. der exemplarischen Verwirklichung zentraler gewerkschaftlicher Forderungen⁴²⁾. Eine 1979 erfolgte Überarbeitung blieb ebenso diesem Rahmen verhaftet, klärte allenfalls Illusionen über die Möglichkeiten unternehmerischer Privilegierung von Gewerkschaftsmitgliedern. Zusammengekommen sind das jedenfalls Duzien genug für die Behauptung, „daß pragmatisches Handeln und nicht die Theorie-Diskussion in den Vordergrund gerückt“⁴³⁾ war.

Das von Weisser beschriebene Verhältnis der Sinnbestimmung hatte sich offensichtlich in der Praxis gerade umgekehrt. Der „subjektiv gemeinte Sinn“ prägte den „institutionell festgelegten“. Aufgrund des Expertentums der gemeinwirtschaftlichen Führungspersönlichkeiten und ihrer Allgegenwart auf gewerkschaftlicher Spitzenebene, etwa bei den Beratungen des Bundesvorstands, aber auch anderer Gremien, konnte dies weder verwundern, noch erregte es dauerhaft Anstoß. Bei allem Respekt vor den vielbeschworenen Führungsqualitäten der Unternehmensvorstände im einzelnen war es wohl nur eine Frage der Zeit, bis die großzügigen Freiräume zu anderen als gemeinwirtschaftlichen Zielsetzungen genutzt wurden. Der Angleichung an privatwirtschaftliche Unternehmen in Organisations- und Rechtsform entsprach auch die Einschätzung des Managements. Eine spezifische „Dienstgesinnung“, zentrale Kategorie früherer Diskussionen und von Weisser noch vehement gefordert, scheint für eine moderne Betriebsführung obsolet.

Ähnliche Behandlung erfährt die einstige Kardinalfrage von Gemeinwirtschaftlichkeit. War früher sozialpolitisch motivierter Gewinnverzicht das entscheidende Kriterium, ist es heute der „operative Einsatz der Gewinne mit gemeinwirtschaftlicher Zielsetzung“⁴⁴⁾. Die Gewinnmaximierung genießt damit, wie die Finanzziele generell, absoluten Vorrang. Gemeinwirtschaftlichkeit reduziert sich auf

⁴¹⁾ W. Hesselbach, in: H.-O. Vetter/W. Hesselbach (Hrsg.), Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen der deutschen Gewerkschaften. Protokoll der Diskussionsveranstaltung in Heidenrod-Springen v. 10.—12. Okt. 1977, Frankfurt a. M. 1978, S. 33.

⁴²⁾ Vgl. DGB-Bundesvorstand (Hrsg.), Ziele und Funktionen der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, Düsseldorf 1972.

⁴³⁾ B. Röper, a. a. O. (Anm. 36), S. 255.

⁴⁴⁾ A. von Loesch, Die gemeinwirtschaftlichen ... a. a. O. (Anm. 3), S. 165.

die Art der Gewinnverwendung. Die prägnanteste Charakterisierung eines solchen Merkmals lieferte Diether H. Hoffmann, seit jüngerer Zeit Vorstandsvorsitzender der Neuen Heimat. „Wenn das (die Art der Gewinnverwendung; Chr.H.) ausreichen würde, dann wäre Krupp ein gemeinwirtschaftliches Unternehmen — wenn wir einmal von der Apagoge für den Herrn von Bohlen absehen —, weil die Gewinne in die Stiftung hineinfließen und in sehr großem Umfang für wissenschaftliche und ähnliche Zwecke verwendet werden.“⁴⁵⁾ Dies war nun keinesfalls als Beleg gedacht für die oft lancierte Behauptung, es seien gerade die privatwirtschaftlichen Unternehmen, die sich in ihren Verhaltensweisen den gemeinwirtschaftlichen, insbesondere den gewerkschaftlichen, annäherten⁴⁶⁾.

Schließlich mag man es der „Ironie der Geschichte“ zuschreiben, daß es nicht der gewerkschaftlichen, sondern tatsächlich der „Kontrolle durch die öffentliche Meinung“⁴⁷⁾ überlassen war, Vorgänge wie die „Vermögensbildung in Vorstandshand“ oder die Bilanzkosmetik zwischen den gemeinnützigen und anderen Teilen der Neuen Heimat zu beurteilen. Der Unmut weiter Kreise innerhalb der Gewerkschaften, die all dies sowie die Notwendigkeit umfassender finanzieller Stützungsmaßnahmen für die NH-Städtebau⁴⁸⁾ einer nicht immer objektiven Presseberichterstattung entnehmen mußten, läßt auf Klärung hoffen. Ansatzpunkte für eine weniger legitimatorisch befrachtete, gemeinwirtschaftliche Unternehmenskonzeption im Zusammenhang zentraler gewerkschaftlicher Programmforderungen sind durchaus vorhanden.

Im Zentrum einer abschließenden Betrachtung einzelner und unvollständiger Aspekte der — hypothetisch für alle drei (öffentliche, öffentlich gebundene und freigemeinwirtschaftliche) Unternehmensbereiche geltenden — Ziele und Funktionen stehen wiederum die freigemeinwirtschaftlichen Unternehmen. Sie beanspruchen am stärksten die

augenfällige Einlösung der Aufgaben gemeinwirtschaftlicher Einzelwirtschaftspolitik in der Praxis — allerdings am wenigsten in bezug auf die gesellschaftspolitischen Ziele, deren Priorität sowohl die Tradition der gewerkschaftlichen Betriebe als auch das programmatische Selbstverständnis der Trägerorganisation erwarten ließe.

Die angesprochenen Kataloge der in Raumordnungs-, Struktur- und Konjunkturpolitik zusammengefaßten Leistungs- und Regulierungsaufgaben gemeinwirtschaftlicher Instrumentarien richten sich primär an die öffentlichen Unternehmen. Ihr Wirkungsfeld läßt sich im einzelnen nur schwer differenzieren, zumal sie recht häufig mit zahlreichen anderen Formen der wirtschaftspolitischen Intervention auftreten. Ihre Leistungs- bzw. Versorgungsfunktion ist traditionell ausgewiesen. Der Durchsetzung politischer Optionen zu rein bedarfsdeckender Bereitstellung „kollektiver Güter“ sind kaum andere Mittel gegeben. Dies rechtfertigt auch den Monopolcharakter der meisten, solchen Zwecken dienenden Unternehmen. Konjunkturpolitischen Verwendungsmöglichkeiten, sie zu pro- bzw. antizyklischer Investitionspolitik zu veranlassen, widersprechen außer dem Prinzip weitestgehender Eigenwirtschaftlichkeit auch eine Reihe rechtlicher Überlegungen. Faktisch erübrigte die vorhandene Mittelvielfalt diesbezügliche Instrumentierungsversuche der öffentlichen Unternehmen.

Ähnliches gilt für die Überlegung, sie als Korrektiv bzw. Initiator zur Wettbewerbsförderung einzusetzen. Hierbei wird zusätzlich die Erfahrung einer eher gegenläufigen Praxis entsprechender Ansätze geltend gemacht⁴⁹⁾. In diesem Wettbewerbsziel sehen allerdings die gewerkschaftlichen Unternehmenstheoretiker den Kern der Regulierungsfunktion der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen⁵⁰⁾. Als Ordnungsfaktor innerhalb verschiedener Marktsegmente agieren die freigemeinwirtschaftlichen Unternehmen vor allem auf atomistischen und oligopolistischen Märkten. Gemessen an historischen Erfahrungen kam diese Rolle einzelnen Betrieben wohl zu. Das Versicherungsunternehmen Volksfürsorge oder die verschiedenen Wohnungsbauunternehmen trugen sowohl zur Mißbrauchsbe-

⁴⁵⁾ D. H. Hoffmann, in: H.-O. Vetter/W. Hesselbach (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 41), S. 89.

⁴⁶⁾ Vgl. W. Hesselbach, a. a. O. (Anm. 5), S. 164.

⁴⁷⁾ A. von Loesch, Die besondere Arbeits- und Dienstgesinnung der Arbeitnehmer in öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 3 1980, S. 25.

⁴⁸⁾ Vgl. E. Martens/P. Christ, Laßt das Ding doch hochgehen, in: DIE ZEIT, Nr. 29 v. 16. 7. 1982; Nie wieder, in: DER SPIEGEL, Nr. 44 v. 1. 11. 1982, S. 100ff.

⁴⁹⁾ Vgl. Th. Thiemeyer, Wirtschaftslehre ..., a. a. O., (Anm. 20), S. 96; Janson, a. a. O. (Anm. 6), S. 73ff.

⁵⁰⁾ Vgl. A. von Loesch, Die gemeinwirtschaftlichen ..., a. a. O., (Anm. 3), S. 123; W. Hesselbach, a. a. O., (Anm. 5), S. 169.

kämpfung als auch zur Abmilderung von Wettbewerbsverzerrungen eindrucksvoll bei. Heute jedoch scheint es kaum glaubhaft, daß die Unternehmen, zumal in stark konzentrierten ökonomischen Sektoren, auch nur Impulse zur Intensivierung des Wettbewerbs vermitteln können. Das interessanteste Beispiel jüngerer Zeit war das gewerkschaftliche Unternehmen Touristik (gut). Trotz angeblicher Förderung des Wettbewerbs gelang es nicht, in der Touristik-Branche Fuß zu fassen. Der Verkauf des verlustreichen Unternehmens an einen der Marktführer 1977 trug letztendlich wohl eher zur Verschlechterung der Wettbewerbssituation in diesem Bereich bei.

Das Auftreten auf oligopolistischen Märkten als „Hecht im Karpfenteich“⁵¹⁾ erfordert wichtige Marktanteile, die die gewerkschaftlichen Unternehmen nicht besitzen. Entsprechende Versuche und Aktivitäten konnten durchaus einzelne Erfolge verbuchen, der Sichtweise von solchen Unternehmen als wettbewerbspolitische Ordnungsfaktoren können detaillierte Untersuchungen nicht folgen, „denn die Verwirklichung eines solchen Konzepts ist kaum zu belegen“⁵²⁾. Die starke Expansion der Unternehmen in den siebziger Jahren rührte zwar zum Teil auch von Wettbewerbsvorteilen her, die sich aus dem Trägerstatus der Gewerkschaften ergeben, waren aber kaum Grundlage einer dezidierten Wettbewerbspolitik. An erster und oft auch an einziger Stelle stand der Primat der Eigenwirtschaftlichkeit und damit die unternehmensbezogenen Finanzziele. So ergibt sich heute die Schlußfolgerung, „daß die Gewerkschaften die Unternehmenskonzentration weder besonders vorangetrieben noch ihr, was ihre wirtschaftlichen Aktivitäten angeht, entgegengewirkt haben. Ihr Verhalten ist vielmehr mit dem privater Kapitalgeber vergleichbar, d. h., sie haben im großen und ganzen erfolgreich versucht, durch internes und externes Wachstum konkurrenzfähig zu bleiben“⁵³⁾.

Obwohl das Ziel eines „marktwirtschaftlichen Regulativs“ die objektiven Möglichkeiten der Unternehmen sichtlich überfordert, blieben zugunsten seiner Propagierung andere Per-

spektiven immer stärker ausgespart. Die für die Unternehmen auch von Hesselbach noch angedeuteten gesellschaftspolitischen bzw. Alternativfunktionen fielen z. T. jedoch einem Selbstbeschränkungsakt zum Opfer, der den existentiellen und selten angezweifelte Vorrang erwerbswirtschaftlicher Erfolgskriterien übersteigt. Neuauflagen einer Insel- oder Keimzellentheorie, die die Unternehmen zum Kern einer großangelegten Systemüberwindungsstrategie erklären⁵⁴⁾, werden zwar mit Berechtigung in das Reich der Utopie verwiesen. Die vorhandenen „alternativen“ Leistungen nehmen sich jedoch recht dürftig aus. Sicherlich anerkennenswert sind gewisse Vorteile für die Kunden, etwa im Bereich des Kleinkreditgeschäfts der BfG, die hier als „Privileg“ für Gewerkschaftsmitglieder verminderte Kontoführungsgebühren berechnet. Auch für die anderen Unternehmen findet sich punktuell Gleichartiges. Im Branchenvergleich schneiden sie gleichwohl nicht immer sehr gut ab.

Von besonderem Interesse ist jedoch die Situation der Beschäftigten in gewerkschaftlichen Betrieben. Die tariflich vereinbarten Löhne und Gehälter für BfG und Volksfürsorge beispielsweise liegen deutlich über denen privater Unternehmen, allerdings ohne Berücksichtigung der betrieblichen Vereinbarungen, die dort im einzelnen abgeschlossen wurden. Bezüglich der betrieblichen Altersversorgung ist der Trend eher negativ. Einzelne Übereinkünfte, die auch für die Neue Heimat gelten⁵⁵⁾, wie sechs Wochen Urlaub für alle, Urlaubsgeld, 14 Monatsgehälter, Eigentumsförderung über die normalen Vermögensbildungsformen hinaus, Bildungsurlaub, erweiterter Kündigungsschutz, die nahezu alle tarifvertraglich abgesichert sind, verdienen sicherlich Beachtung. Schließlich realisierten die gewerkschaftlichen Unternehmen in der Vergangenheit auch tatsächlich einzelne Neuerungen, die, von den Gewerkschaften heftig gefordert, allgemein noch keine Gültigkeit besaßen. So geschehen 1969 mit

⁵¹⁾ G. Weisser, Axiomatik der Einzelwirtschaftspolitik, in: ders., Beiträge . . . , a. a. O. (Anm. 7), S. 729.

⁵²⁾ B. Röper, a. a. O. (Anm. 36), S. 247; vgl. auch J. Goldberg, Gewerkschaften als Unternehmer. Grenzen und Möglichkeiten ihrer gesellschaftspolitischen Wirksamkeit, Diss., Köln 1974, S. 254 ff.

⁵³⁾ Monopolkommission, a. a. O. (Anm. 38), S. 246 (Hervorhebungen im Original).

⁵⁴⁾ Vgl. G. Kalex, Wirtschaftsunternehmen der Arbeiterbewegung in Westdeutschland, Berlin (Ost) 1967, S. 225; neben dieser ausführlichen DDR-Version, die nur für kurze Zeit das Placet offizieller Meinung beanspruchen durfte, finden sich auch in ernsthafteren Darstellungen recht häufig entsprechende Anklänge, etwa bei F. Vilmar/K. O. Sattler, Wirtschaftsdemokratie und Humanisierung der Arbeit, Frankfurt a. M. 1978, S. 96.

⁵⁵⁾ Vgl. M. Fuhrich, Chr. Neusüß u. a., Neue Heimat. Gewerkschaften und Wohnungspolitik, Hamburg 1983, S. 51.

der Vierzig-Stunden-Woche, die zu dieser Zeit den Status gesetzlicher „Normalarbeitszeit“ noch nicht hatte und erst allmählich zur Regel der Unternehmenspraxis wurde. Soziale Leistungen und Arbeitsbedingungen liegen also „mit Sicherheit einen Hauch“ über den üblichen⁵⁶⁾; sie schöpfen die Möglichkeiten gewerkschaftlicher Verhaltensweisen genuin gewerkschaftlicher Prägung aber nicht aus.

Markantes Beispiel ist die Behandlung der Mitbestimmungsfrage auf betrieblicher Ebene. Ab 1969 wurde in den großen Unternehmen, die in Besitz oder weitgehender Kontrolle der Gewerkschaften sind, die paritätische Mitbestimmung nach dem Montan-Modell eingeführt. Diese Maßnahme wurde explizit in den Zusammenhang der gewerkschaftlichen Forderung nach genereller Übernahme dieses Modells gestellt und sollte als gesellschaftspolitisches Beispiel dienen⁵⁷⁾. Bis 1978 wurde die Regelung zurückgenommen und dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 angepaßt, wengleich letzteres genausowenig wie das entsprechende Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1978 eindeutige Obergrenzen für den Anteil der Arbeitnehmervertreter festlegte⁵⁸⁾. Angesichts der gewerkschaftsinternen Betroffenheit über diesen Rückschritt und der Umsetzungsschwierigkeiten innerhalb der einzelnen Unternehmen, wie sie etwa für co op beklagt wurden⁵⁹⁾, ist das ein schwer verständliches Vorgehen. Der Hinweis, daß die Einklagbarkeit der Gesetzesbestimmungen durch leitende Angestellte „so selbstverständlich die Rücknahme der alten Bestimmungen und die Einführung des neuen Gesetzes (erzwangen), daß die Möglichkeit, trotz des neuen Gesetzes die alten Regelungen aufrechtzuerhalten, nie ernsthaft diskutiert worden ist“⁶⁰⁾, birgt m. E. wenig Stichhaltiges — wenn man die gängige Rekrutierungspraxis des Unternehmensmanagements mit in Betracht zieht. Daß die Auf-

rechterhaltung jedoch weder erwogen noch auf breiterer Ebene diskutiert wurde, zeigt recht deutlich das mangelnde Gespür für gesellschaftspolitisch motivierte Beweise von Gemeinwirtschaftlichkeit. Den oft geforderten Status einer Gegenmacht können gewerkschaftliche Unternehmen im Sinne ökonomischer Marktmacht nicht erreichen. Die Rückkoppelung der Unternehmenspolitik an Ziele der Trägerorganisation allerdings böte Möglichkeiten, aus der BG AG tatsächlich einen gemeinwirtschaftlichen Konzern zu formen, der ohne Existenzrisiken sozialpolitisches Vorbild abgibt.

Das Problem der Mitbestimmungsfrage ist das einzige, das sich konkreter Unternehmenspolitik bislang überhaupt stellte. Welche Perspektiven aber könnten sich den „Gewerkschaften in der Krise“ eröffnen, wenn sie die Bewältigung zentraler wirtschaftspolitischer Aufgaben nicht nur halbherzig proklamierten, sondern in ihren Unternehmen zielstrebig aufnahmen und in ihre Gesamtaktivitäten einordneten? All die hehren Ziele des neuen Grundsatzprogramms des DGB bleiben nach wie vor mit dem Beigeschmack der Unverbindlichkeit behaftet, wenn sie nicht soweit wie möglich in dem eigenen Wirtschaftsbe- reich angestrebt werden. Daß sich damit letztendlich auch Teilantworten auf ein solches Phänomen wie die Massenarbeitslosigkeit ergeben, steht heute scheinbar noch außerhalb des Denkhorizontes einer höchst defensiven und dabei hilflosen Organisation. Humanisierung der Arbeit als traditioneller gewerkschaftlicher Aufgabenbereich erhält mit dem jetzigen Ausmaß der Arbeitslosigkeit eine ganz neue Qualität.

Die gesamte Bandbreite der mittlerweile vorhandenen Vorschläge zur Arbeitszeitverkürzung trifft auf vielfältige Widerstände, die wenig Hoffnung auf schnelle Realisierung erwecken. Besonders für die quantitativ wichtigste Maßnahme, die Verkürzung der Wochenarbeitszeit, finden sich nicht nur außerhalb der Gewerkschaften starke Vorbehalte. Selbst die IG Metall rechnet kaum mehr damit, den schon lange geforderten Einstieg in die Fünfunddreißig-Stunden-Woche in naher Zukunft zu erreichen. Welch gewichtigeres Argument aber könnte es geben, als den Verweis auf einzelne Unternehmen, die sich der differenzierten Strategien der Arbeitszeitverkürzung und -Flexibilisierung⁶¹⁾ bedienten

⁶¹⁾ Vgl. B. Teriet, Arbeitszeitflexibilisierung — eine Perspektive ohne Alternative, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/83, S. 28ff.

⁵⁶⁾ Vgl. J. Goldberg, a. a. O. (Anm. 52), S. 178.

⁵⁷⁾ Vgl. H.-O. Vetter, Mitbestimmung in den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen der Gewerkschaften, in: Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 3/1974, S. 101f.

⁵⁸⁾ Vgl. R. Robert, Mitbestimmung und Grundgesetz. Der Verfassungsstreit über das Mitbestimmungsgesetz 1976, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/79, S. 38.

⁵⁹⁾ Vgl. B. Otto, Erfahrungen mit dem neuen Mitbestimmungsgesetz bei co op, in: GMH, 28. Jg. (1977), S. 730.

⁶⁰⁾ A. von Loesch in einem Brief v. 5. 12. 1980 an den Verfasser.

und ihre Umsetzbarkeit unter Beweis stellen? Die gewerkschaftlichen Unternehmen, deren Personalzuwachsrate bis Anfang der achtziger Jahre weit über dem allgemeinen Niveau lag, können natürlich quantitativ keinen erheblichen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten. Wege können sie sehr wohl aufzeigen und zugleich mit all den Möglichkeiten zur Verkürzung der Lebens-, Jahres- bzw. Wochenarbeitszeit, zur Flexibilisierung (Teilzeitarbeit, job-sharing, usw.) und entsprechenden Modellen der Einkommensregelung im Sinne solidarischer Lohnpolitik zentralen gewerkschaftlichen Anliegen ein Stück näher kommen.

Neben den Fragen der Mitbestimmung und der Arbeitszeitregelung bietet der Bereich Humanisierung der Arbeit eine Fülle von Aspekten, die ohne Vernachlässigung der Eigenwirtschaftlichkeit der Unternehmen relativ leicht zu realisieren wären. So wie im Bereich der beruflichen Bildung innerbetrieblich bereits ein Anfang gemacht wurde, ließe sich auch der Einstieg in fortschrittliche Modelle der Arbeitsplatzgestaltung finden, die letztlich auch einem Problem Rechnung trügen, das sich am auffälligsten, aber nicht nur dem gewerkschaftlichen Einzelhandelsunternehmen stellt: die berufliche Gleichstellung der Frau. Wenn man — vielleicht mit einer gewissen Naivität — weiter davon ausgeht, daß Gewerkschaften zugunsten gesellschaftspolitischer Zielsetzungen auch zu kalkulierbaren wirtschaftlichen Risiken bereit sein sollten, erschließt sich auch das Blickfeld auf weitreichendere wirtschaftspolitische Alternativen. Als Form branchenspezifischer Strukturpolitik — auch in den gemeinwirtschaftlichen

Aufgabenkatalogen deutlich enthalten — wäre ein direktes Engagement im Bereich industrieller Produktion durchaus denkbar, das sich nicht nur dem Aspekt der Arbeitsplatzsicherung widmete. Angesichts der Situation in der deutschen Rüstungsindustrie geht es für die betroffene IG Metall heute kaum mehr um die Alternative Arbeitsplatzverlust oder Waffenproduktion. Vielmehr haben gerade innerhalb dieser Einzelgewerkschaft die Anstöße und Erfahrungen, die man in England mit dem Unternehmen Lukas Aerospace bei vergleichbarer Problematik mit der Umstellung auf die Fertigung ziviler Produkte machte⁶²⁾, nicht nur den früheren Zwiespalt beseitigt, sondern vor allem Hoffnungen geweckt. Die Mobilisierung des gewerkschaftlichen Unternehmenssektors für eine solche Aufgabe liegt jedoch von der Realität noch allzu weit entfernt. Seit der kurzen, im Sinne der Arbeitsplatzsicherung erfolgreichen Beteiligung der BfG an der Sanierung des Stinnes-Konzerns im Jahre 1963⁶³⁾ wurden direkte wirtschaftliche Aktivitäten im Industriesektor gänzlich tabuisiert.

Um mehr als Beispiele zu setzen, kann es für die gemeinwirtschaftlichen, insbesondere die gewerkschaftlichen Unternehmen im Rahmen eines wirtschaftspolitischen Einsatzes nicht gehen. Die vorhandenen Spielräume wurden bisher kaum berührt, geschweige denn bis an ihre Grenzbereiche hin ausgenutzt. Abgesehen von unscheinbaren Tendenzen dienten sie als legitimatorisches Beiwerk. Nicht zuletzt diese Tatsache stand bislang dem „Einsatz gemeinwirtschaftlicher Unternehmen als Instrumente einer sozialdemokratischen Wirtschaftspolitik“⁶⁴⁾ entgegen.

IV. Renaissance der Gemeinwirtschaft? Ein Ausblick

Theorie und Praxis von Gemeinwirtschaft befinden sich gegenwärtig am Rande der wirtschaftlichen Diskussion. Aktuelle Schlaglichter werden dies zunächst nicht ändern, sondern eher verfestigen. Der oftmals beklagte Grad der „Verbetriebswirtschaftlichung“ unternehmensbezogener Gemeinwirtschaftstheorie sollte dabei weniger als Vorwurf denn als Zeichen dafür gewertet werden, wie sehr die Debatte der Wirtschaftsreform generell ins Abseits geraten ist.

Es mangelt nicht an Versuchen, Gemeinwirtschaftskonzeptionen als Ansatzpunkt der

Überwindung des reformpolitischen Dilemmas neu zu beleben. Starker transformatorischer Impetus allein bietet noch keine Garantie für eine Gemeinwirtschaftstheorie, die

⁶²⁾ Vgl. P. Löw-Beer, *Industrie und Glück. Der Alternativplan von Lukas-Aerospace*, Berlin 1981; Mike Cooley, *Produkte für das Leben statt Waffen für den Tod. Arbeitnehmerstrategien für eine andere Produktion. Das Beispiel Aerospace*, Reinbek b. Hamburg 1982.

⁶³⁾ Vgl. B. Röper, a. a. O. (Anm. 36), S. 90.

⁶⁴⁾ A. von Loesch, *Wirtschaftsdemokratie durch Konkurrenzsozialismus. Zur Programmdiskussion in der SPD*, in: J. Huber, J. Kosta (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 8), S. 159.

Mängel und Grenzen einer pragmatisch gewachsenen Betriebskonzeption aufheben kann. Der Rückgriff auf die „historische Tragweite“ von Gemeinwirtschaft läuft, bei aller Berechtigung, die gesellschaftspolitischen Komponenten herauszustellen, am ehesten Gefahr, den Realitätsbezug zu verlieren. Sehr deutlich spiegelt sich dies in folgendem Zitat wider: „Gemeinwirtschaftliche Unternehmen sind noch keine ‚sozialistischen Inseln‘ im Meer des Kapitalismus. Die Erfahrungen mit den bestehenden gemeinnützigen Unternehmen müssen intensiver ausgewertet werden — und zwar im Rahmen einer zu rekonstruierenden Politischen Ökonomie wirtschaftsdemokratischer Prägung.“⁶⁵⁾ Die sich hier offenbarenden Illusionen müßten bei dem heutigen Stand der Diskussion eigentlich als ausgeräumt gelten.

Ähnlich desorientierend wirkt der Reiz mystifizierter historischer Vorbilder auch in anderen Zusammenhängen. Die Bemühungen innerhalb der Alternativbewegung zur Schaffung eigener ökonomischer Sektoren beschreiben oft genug mit dem Weg in den vermeintlichen „Postmaterialismus“ die Pfade der Resignation. Die Begeisterung für das Konzept der Produktivgenossenschaft übersieht allzu leicht die meist darin angelegten Konstruktionsmängel; unzureichende Kapitalausstattung etwa oder die Abschottungs- und Umwandlungstendenzen im Erfolgsfall. Trotz durchaus vorhandener positiver Ansätze wird die „Alternative Ökonomie“ ein Phantom bleiben⁶⁶⁾, solange sie die Voraussetzungen ihrer Nischen-Existenz und die faktisch gegebenen Entwicklungsmöglichkeiten überschätzt. Die Ergebnisse der traditionellen Diskussion um gemeinwirtschaftliche Unternehmensformen könnte manche Erfahrungskosten sparen hel-

fen, ohne daß man zwangsläufig in die hier gegebene Unterschätzung zurückfällt. In beiden Bereichen jedenfalls sind die wenigen praktischen und theoretischen Gemeinwirtschaftsbestrebungen zu finden. Voraussetzungen zur gesellschaftspolitischen Beispielsetzung bieten beide, wobei die Alternativprojekte viel eher das Risiko eingehen, zu ungeeigneten reformerischen Exerzierfeldern zu verkommen.

Es mag leicht der Eindruck des Utopischen entstehen, wenn man angesichts gängiger Praxis solche Exempelfunktion für den gemeinwirtschaftlichen, vor allem gewerkschaftlichen Unternehmenssektor versucht zu konkretisieren.

Daß sich die Gemeinwirtschaftstheorie, vor allem aber die Praxis auf Unternehmensebene, solchen Tendenzen öffnen wird, scheint momentan noch ausgeschlossen, kann langfristig aber nur um den Preis weiterer Verkümmerng verhindert werden.

Gemeinwirtschaftsstrategien größerer wirtschaftsreformpolitischer Reichweite zeichnen sich hierzulande nicht ab. Die spezifische Programmdiskussion der SPD wird allerdings vom schwedischen Beispiel nicht unbeeindruckt bleiben. Mit der sozialdemokratischen Regierungsübernahme im Oktober 1982 deuteten sich hier die ersten Realisierungsversuche eines umfangreichen Gemeinwirtschaftsplans an. Die partielle Abschöpfung von Unternehmensgewinnen und der Aufbau gewerkschaftlich kontrollierter Arbeitnehmer-Investivfonds⁶⁷⁾ geben Hinweise auf Strukturreformvorhaben, deren Dimensionen den Rahmen der gegenwärtigen Gemeinwirtschaftsdiskussion in der Bundesrepublik bei weitem übersteigen.

⁶⁵⁾ F. Vilmar/K. O. Sattler, a. a. O. (Anm. 54), S. 96.

⁶⁶⁾ Vgl. J. Huber, Wer soll das alles ändern? Die Alternativen der Alternativbewegung, Berlin 1980, S. 44ff.

⁶⁷⁾ Vgl. R. Meidner, Employee Investment Funds. An Approach to Collective Capital Formation, London 1978.

Gewinn- und Kapitalbeteiligung von Arbeitnehmern

I. Gewinn- und Kapitalbeteiligung von Arbeitnehmern: ein altes Thema — neu belebt

Das Thema „Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand“ ist wieder im Gespräch. Sicherlich ist es kein Zufall, daß der Startschuß für zahlreiche Ankündigungen und Initiativen auf diesem Gebiet zeitlich mit jener „Wende“ zusammenfällt, die zur Bildung einer konservativ-liberalen Koalition im Bundestag führte. Warum die Einigungsmöglichkeiten der alten Regierungspartner bei der Förderung *betrieblicher* Gewinn- und Kapitalbeteiligung so gering waren, wird noch zu erörtern sein. Augenblicklich jedenfalls überwiegt eine optimistische bis euphorische Stimmung: „Bei uns werden die Arbeitnehmer Miteigentümer“¹⁾ tönt es da verheißungsvoll; etwas vorsichtiger klingt schon die Einschätzung, es ginge jetzt darum, „einen wichtigen Schritt hin zu einer Eigentümergesellschaft“²⁾ zu tun. Skeptische Beobachter erinnern an jene „Wellentheorie“, die ein engagierter Wegbegleiter der vermögenspolitischen Diskussion aufgestellt hat: „Die vermögenspolitische Diskussion der letzten 20 Jahre ist in auffallender Weise von Wellenbewegungen gekennzeichnet. Die Diskussion schwillt in fast rhythmischer Art an und ebbt wieder ab. Dabei sind zwei verschiedenartige Ursachen für diese Wellenbewegungen erkennbar; Die wirtschaftlichen Konjunkturschwankungen und der Rhythmus der Bundestagswahlen ...“³⁾

Angesichts der strukturellen Krise unserer Volkswirtschaft mag manchen Zeitgenossen das neuerliche Aufflammen der vermögenspolitischen Diskussion verwundern. Diese Verwunderung kann aber nur aufkommen, wenn unter „Vermögenspolitik“ das Verteilen von Annehmlichkeiten und Vergünstigungen verstanden wird, die Arbeitnehmern in Zeiten

günstiger Ertragslage gewährt werden und fortan zum Besitzstand zählen, der nicht mehr geschmälert werden darf. Gerade darum geht es aber bei der betrieblichen Gewinn- und Kapitalbeteiligung nicht; sie kann nicht zu jenen Formen der Vermögenspolitik gerechnet werden, die zunächst Einkommensverbesserungen für Arbeitnehmer erzielen, die aber im zweiten Schritt von den Unternehmen über die Preise abgewälzt werden und damit inflationär wirken, womit letztlich für den Arbeitnehmer eine Art Nullsummenspiel betrieben wird.

Dabei sollen die Erfolge staatlicher Vermögensbildungsförderung der letzten 30 Jahre nicht verkannt werden. Insbesondere das 3. Vermögensbildungsgesetz führte zu einer erheblichen Ausweitung des allgemeinen wie des zweckorientierten Sparens (Bausparen, Lebensversicherungen), aber eben nur in verschwindend geringem Umfang zur Anlage von Mitteln im Unternehmen des Arbeitnehmers (lediglich die Anlage als Arbeitnehmerdarlehen und Belegschaftsaktie als Form der betrieblichen Kapitalbeteiligung ist im 3. VermBG vorgesehen). 1977 nutzten 15,6 Millionen Arbeitnehmer das Vermögensbildungsgesetz, 14,4 Millionen erhielten vermögenswirksame Leistungen von Arbeitgeberseite.

So beeindruckend diese Zahlen anmuten, so muß doch die Frage erlaubt sein, ob diese Form der Vermögenspolitik noch zeitgemäß ist. Immerhin mußte ein Eckpfeiler der Vermögenspolitik — die Sparförderung — aus haushaltspolitischen Gründen bereits mit dem 1. Subventionsabbaugesetz demontiert werden. Auch die Arbeitnehmer-Sparzulage wurde durch die Sparmaßnahmen beim Bundeshaushalt arg dezimiert (bei einzelnen Anlageformen nur noch 16% der vermögenswirksamen Leistungen statt 30% vor den Sparoperationen).

Unabhängig von der Finanzierungsfrage angesichts des rigorosen Sparzwangs der öffentlichen Hand muß aber noch viel grundsätzli-

¹⁾ N. Blüm, zitiert nach: DER SPIEGEL, Nr. 1/1983, S. 38.

²⁾ H.-D. Genscher, Rede auf dem „Dreikönigstreffen“ in Stuttgart am 6. 1. 1983, Redemanuskript, veröffentlicht in der fdk v. 6. 1. 1983.

³⁾ G. Halbach, Materialien zur Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand, Vierte Folge, 1973—1977, Bonn 1977, S. VII.

cher gefragt werden, ob es denn sinnvoll ist, das private Sparen zu fördern, damit Kreditinstitute diese Mittel an Unternehmen wieder ausleihen — anstatt von seiten der Arbeitnehmer die Mittel direkt im (eigenen) Unternehmen anzulegen. Diesem Gedanken entspricht eine Förderung betrieblicher Kapitalbeteiligung von Arbeitnehmern.

Damit ist freilich das Zielsystem betrieblicher Gewinn- und Kapitalbeteiligung nur vordergründig beschrieben. Das Zielsystem gibt es in der vermögenspolitischen Diskussion ohnehin nicht. Wenn in der Folge vier Zielgrößen beschrieben werden, dann handelt es sich hier um eine Auflistung, die keine Allgemeingültigkeit beanspruchen kann. Je nach politischer Orientierung wird das Zielsystem betrieblicher Gewinn- und Kapitalbeteiligung anders ausfallen, bis hin zur generellen Ablehnung dieser Art von Vermögenspolitik.

Es muß also zunächst offengelegt werden, welcher generellen gesellschaftspolitischen Konzeption die Zielgrößen einer Gewinn- und Kapitalbeteiligung von Arbeitnehmern untergeordnet sind. Zwei kurze, aber prägnante Zitate sollen an dieser Stelle als grobe Orientierung genügen:

„Nicht nur auf Freiheiten und Rechte als bloß formale Garantien des Bürgers gegenüber dem Staat, sondern als soziale Chancen in der alltäglichen Wirklichkeit der Gesellschaft kommt es an.“⁴⁾

„In einer Gesellschaft, in der Besitz und Geld der Schlüssel für fast alle Betätigung der Freiheit ist, ist die Frage des gerechten Anteils an der Ertragssteigerung der Wirtschaft und am Vermögenszuwachs nicht nur eine Gerechtigkeitsfrage: Sie ist die Freiheitsfrage schlechthin.“⁵⁾

Ausgehend von diesem Freiheitsbegriff als zentralem Orientierungspunkt innerhalb einer gesellschaftspolitischen Konzeption werden folgende Ziele für eine Beteiligung von Arbeitnehmern an Gewinn und Kapital vorgegeben:

1. Sie soll zu einer größeren *Selbstverwirklichung von Arbeitnehmern* in ihrem Unternehmen führen. Beteiligung am Gewinn bedeutet, daß ein Teil des Arbeitseinkommens zu Residualeinkommen wird und damit der Arbeitnehmer auch am Risiko unternehmerischen Handelns in einer Marktwirtschaft partizipiert. Umgekehrt ergibt sich daraus zwingend, daß Gewinnbeteiligung, sofern sie zu Kapitalbeteiligung führt, auch zu einer Erweiterung der Mitbestimmungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer beitragen muß. In diesem Punkt unterscheidet sich die hier vorgestellte Konzeption von jenen „wertneutralen“ Überlegungen, die nur an betriebswirtschaftlichen Zielgrößen wie Liquidität, Kapitalstruktur etc. orientiert sind.

2. Die Beteiligung von Arbeitnehmern am Produktivkapital muß *mit den ordnungspolitischen Grundsätzen einer Marktwirtschaft vereinbar* sein. Es muß demnach gewährleistet sein, daß autonome wirtschaftliche Einheiten am Markt um wirtschaftlichen Erfolg ringen; dies bedeutet eine grundsätzliche Absage an Modelle der Kapitalbeteiligung, die zu anonymen, mächtigen Fonds führen, die also zum einen Marktgleichgewichte stören können, zum anderen aber auch im Hinblick auf Zielgröße 1 (Selbstverwirklichung von Arbeitnehmern) nicht vertretbar erscheinen.

3. Partizipation von Arbeitnehmern am Produktivvermögen muß die *Bildung von Eigenkapital fördern*⁶⁾. Diese Forderung gewinnt angesichts einer stetig sinkenden Eigenkapital-Quote der Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland zunehmend an Gewicht.

4. Gewinn- und Kapitalbeteiligung soll schließlich dazu führen, daß das *Vermögen in unserer Gesellschaft breiter gestreut* wird. Dabei sollte klar sein, daß von dieser Überlegung nur die Neubildung von Vermögen betroffen sein kann und zum anderen eine sehr langfristige Sichtweise gewählt werden muß, um relevante Veränderungen in der Vermögensverteilung feststellen zu können.

⁴⁾ Flach/Maihofer/Scheel, Die Freiburger Thesen der Liberalen, Reinbek 1982, S. 58.

⁵⁾ A.a.O., S. 65.

⁶⁾ Vgl. F. Neunhöffer, Thesen zu einer liberalen Unternehmensverfassung, in: liberal, Heft 6/1971 (13. Jg.), S. 434.

II. Grundsätze der Gewinn- und Kapitalbeteiligung von Arbeitnehmern

Bevor auf Formen und Förderungsmöglichkeiten betrieblicher Gewinn- und Kapitalbeteiligung eingegangen wird, sind noch einige zentrale Fragen dieser Form der Vermögenspolitik zu erörtern:

1. Laboristische versus kapitalorientierte Auffassung

Die gelegentlich wortreich und hart geführte Auseinandersetzung zwischen „laboristischen“ und „kapitalorientierten“ Konzeptionen der Gewinn- und Kapitalbeteiligung soll hier nur angerissen werden. Für manche Autoren eine Art Glaubensfrage, erscheint sie bei näherer Betrachtung eher wie eine Phantomdiskussion. Worum geht es?

Laboristische Konzeptionen gehen davon aus, daß ohne den Faktor Arbeit weder betriebliche Leistungen noch Gewinne erbracht bzw. erzielt werden können. Aus dieser unbestreitbar richtigen Feststellung heraus folgern die „Laboristen“, daß den Arbeitnehmern neben dem Lohn bzw. Gehalt ein Anteil am Gewinn „zusteht“.

Demgegenüber beharren die Vertreter der kapitalorientierten Auffassung darauf, daß nur derjenige Gewinnanteile erhalten könne, der vorher Kapitalanteile gezeichnet hat. Die praktische Auswirkung dieser Auffassung mutet reichlich gestelzt an; Arbeitnehmern werden dann Beteiligungsrechte zugewiesen, die mit einem Wert von 0 zu Buche stehen (Leeranteile) und mit den Gewinnanteilen aufgefüllt werden. Angesichts solcher Konstruktionen ist die teilweise engagierte Diskussion über diese „Grundsatzfrage“ nicht recht verständlich.

2. Gesellschaftspolitische Aspekte der Arbeitnehmer-Beteiligung

a) Verteilungspolitische Betrachtung

Krelles schon betagte Feststellung, daß 1,7% aller Haushalte 70% des Produktivvermögens besitzen, stellt für den einen eine normale Erscheinung innerhalb unserer Marktwirtschaft dar, andere sehen in dieser statistischen Größe einen gesellschaftspolitischen Skandal. Relativierend muß freilich zunächst einmal eingeworfen werden, daß das Produktivvermögen nur 40% des Gesamtvermögens unserer Volkswirtschaft umfaßt, so daß die

Konzentration insgesamt nicht so drastische Formen annimmt⁷⁾. Gleichwohl bleibt die Vermögensverteilung eine nicht befriedigende Kennziffer unserer gesellschaftlichen Realität, zumal der Bereich des Produktivvermögens den größten Einfluß auf die Machtverhältnisse in einer Gesellschaft ausübt.

Gewinn- und Kapitalbeteiligung von Arbeitnehmern verfolgt zwar auch das Ziel, die Einkommens- und Vermögensverteilung gerechter zu gestalten; Illusionen über Tempo und Ausmaß der möglichen Korrekturen sollten jedoch vermieden werden. Zum einen sind die Zeiten rasanten wirtschaftlichen Aufschwungs auf lange Sicht vorbei, zum anderen steht der „Altbestand“ an Vermögen nicht zur Disposition. Richtig ist daher sicherlich der Einwand, daß eine vorwiegend in den Jahren des „Wirtschaftswunders“ entstandene Konzentration des Produktivvermögens bei relativ wenigen Kapitaleignern bei gleichzeitiger geringer Ersparnisbildung der Arbeitnehmer jetzt nicht mehr voll kompensiert werden kann⁸⁾.

b) Arbeitnehmer-Beteiligung als Weg zur Fortentwicklung der sozialen Marktwirtschaft

Ein zentraler Vorwurf der Kritiker betrieblicher Gewinn- und Kapitalbeteiligung besteht darin, daß die gegebenen Machtverhältnisse in der Wirtschaft nur stabilisiert würden und den Arbeitnehmern ein zusätzliches Risiko aufgebürdet werde. Nun ist zwar richtig, daß betriebliche Gewinn- und Kapitalbeteiligung von Arbeitnehmern kein Mittel der „Systemüberwindung“ darstellen kann und soll; daraus kann aber nicht abgeleitet werden, eine Veränderung unserer Wirtschaft zu mehr Mitwirkungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer sei auf diesem Weg nicht möglich. Darum aber geht es in diesem Kontext: Kapitalbeteiligung in den Unternehmen bewirkt mit der Zeit auch Veränderungen in der Entscheidungsfindung. Gleichzeitig verändert sich auch die Rolle des Arbeitnehmers. Dadurch, daß ein Teil seines Einkommens zu Gewinn-

⁷⁾ Vgl. W. Drechsler, Konsequente Vermögenspolitik. Aktien für alle und Beteiligungen für Mitarbeiter, Stuttgart 1976, S. 37f.

⁸⁾ Vgl. H.-G. Guski, Probleme der Vermögensbildung, Hannover 1974, S. 7.

einkommen wird, verändert sich die Einstellung zum Gewinn und anderen ökonomischen Daten wie Umsatzerlöse, Kostencharakter von Löhnen und Gehälter etc.

Kapital und Arbeit sind zum Umdenken aufgefordert: Die „Unternehmer“ müssen den Arbeitnehmern, die Kapitaleinlagen tätigen, mehr Informations- und Entscheidungsrechte einräumen, natürlich abhängig vom Ausmaß der Beteiligung und vom Risikocharakter der Beteiligung. Gleichzeitig erreichen sie aber eine Stärkung der Eigenkapitalbasis des Unternehmens und eine stärkere Identifikation der Arbeitnehmer mit dem Unternehmen. Volkswirtschaftlich gesehen bedeutet eine Stärkung der Eigenkapitalausstattung der Unternehmen ein Mehr an Krisenfestigkeit; ordnungspolitisch könnte es zu einer stärkeren und begründeteren Identifikation mit der Marktwirtschaft als ordnungspolitischer Grundlage unseres Wirtschaftssystems kommen.

Die Arbeitnehmer müssen im Wege der Kapitalbeteiligung einen Teil des Unternehmerrisikos mittragen, können dafür aber nicht nur ein Mehr an Selbstverwirklichung am Arbeitsplatz Stück für Stück erwirken, sondern auch *ihr* Unternehmen krisensicherer machen und damit das originäre Arbeitnehmerrisiko — den Verlust des Arbeitsplatzes — mindern.

Wenn im Augenblick zu beklagen ist, daß von seiten der Arbeitgeber vermögenspolitische Initiativen blockiert werden, sei kurz an deren eigene Beschlußlage erinnert: „Damit unsere Privateigentumsordnung auf Dauer bestehen kann, müssen immer mehr Bürger privates Eigentum auch an den Produktionsmitteln erwerben und eine möglichst breite Schicht von Eigentümern diese Ordnung tragen.“⁹⁾

Die Bildung von Produktivkapital in Arbeitnehmerhand trägt aber auch dazu bei, auf dem Gebiet der Stabilitätspolitik neue Perspektiven zu eröffnen.

Die — je nach Betrachtungsweise — existierende Lohn-Preis- oder Preis-Lohn-Spirale gehört zu den Hauptursachen der nach wie vor zu hohen Inflationsrate in der Bundesrepublik Deutschland. Solange die Gewerkschaften es als ihren Auftrag ansehen, Preissteigerungsraten in den Lohnrunden durch entspre-

chende Lohnerhöhungen zumindest zu kompensieren, die Unternehmen anschließend diese Mehrkosten durch Preisaufschläge wieder abwälzen, bleibt die Lohnpolitik ein steter Inflationsherd. Die Geldpolitik der Notenbank kann dies nicht verhindern; sie kann durch einen restriktiven Kurs letztendlich nur (ungewollt) bewirken, daß die Arbeitslosigkeit zunimmt, während der Preisauftrieb bleibt.

Durch Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen könnten neue Formen der Lohnpolitik an Gewicht gewinnen, da die am Unternehmen beteiligten Arbeitnehmer erkennen können, daß Lohn- = Kostenerhöhungen zu geringeren Gewinnerwartungen führen und damit einen Teil ihres Einkommens vermindern. Vermögenspolitik könnte so nicht nur eine sozialpolitische Aufgabe sein, sondern auch „Teil einer breit angelegten Wachstums- und Vollbeschäftigungspolitik“¹⁰⁾.

Dies setzt aber voraus, daß beide Tarifpartner eine Umorientierung vornehmen. Insbesondere bei den Gewerkschaften ist dies allerdings derzeit nicht zu erkennen, im Gegensatz übrigens zu den Vertrauensleuten „vor Ort“, die selber schon Erfahrungen mit betrieblichen Beteiligungsmodellen gemacht haben.

3. Betriebswirtschaftliche Aspekte der Arbeitnehmer-Beteiligung

Eine Beteiligung der Arbeitnehmer an Gewinn und Kapital hat nicht nur gesamtwirtschaftliche Auswirkungen. Sie beeinflusst die Vermögens- und Ertragslage jedes einzelnen Unternehmens, das von der Möglichkeit der Arbeitnehmer-Partizipation Gebrauch macht.

a) Der Finanzierungseffekt

Gewinn- und Kapitalbeteiligung von Arbeitnehmern bringt dem Unternehmen Liquiditätsverbesserungen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind: Zunächst einmal ist entscheidend, daß Gewinnanteile der Arbeitnehmer im Unternehmen bleiben und nicht etwa laufend für unternehmensfremde Zwecke verausgabt werden. Ferner muß es sich bei den Gewinnausschüttungen an Arbeitnehmer für das Unternehmen um Betriebsausgaben handeln, da sonst die noch zu

⁹⁾ Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Grundzüge einer weiterführenden tarifvertraglichen Vermögenspolitik, Oktober 1976.

¹⁰⁾ H. Friderichs, Realistische Vorschläge zur Fortentwicklung der Vermögenspolitik, BMWI-Dokumentation Nr. 229, August 1976, S. 1.

erläuternden Steuerspareffekte nicht realisiert werden können. Die Liquiditätsvorteile für eine Unternehmung mit Arbeitnehmer-Beteiligung resultieren entweder aus dem sogenannten Steuerspareffekt oder aus dem Steuerstundungseffekt.

Der *Steuerspareffekt* ist darin begründet, daß für die Unternehmung sowohl die Gewinnanteile der Mitarbeiter als auch die Verzinsung des Mitarbeiter-Kapitals in bestimmten Fällen einkommen- bzw. körperschaftsteuerlich als Betriebsausgaben gem. § 4 Abs. 4 EStG gelten. Sie mindern damit das zu versteuernde Einkommen bei der Einkommensteuer (Personengesellschaften) bzw. Körperschaftsteuer (Kapitalgesellschaften, jur. Personen). Bei der Berechnung der Steuerersparnis geht man von durchschnittlichen Steuerbelastungen aus, die natürlich in der Praxis im Detail errechnet werden müssen und in der Regel davon abweichen werden. Weiterhin greifen wir bei der Errechnung des Steuerspareffektes auf die *Teilsteuerverrechnung*¹¹⁾ zurück, um die Wechselwirkungen zwischen einzelnen Steuerarten (insbesondere zwischen Gewerbe- und Einkommen-/Körperschaftsteuer) zu erfassen.

Zu einem Steuerspareffekt kommt es immer dann, wenn die Steuerbelastung des Unternehmens höher ist als die der Arbeitnehmer. Ein einfaches Beispiel soll dies verdeutlichen: Wir gehen dabei von einer durchschnittlichen Grenzsteuerbelastung bei einem Arbeitnehmer von 23,514% aus (Teilsteuersatz für Arbeitnehmer mit einem Einkommen in der Proportionalzone des Einkommensteuer-Tarifs bis DM 18 000,—/36 000,—), während bei dem Unternehmen ein Teilsteuersatz von 61,739% angesetzt wird (56% Körperschaftsteuersatz + Gewerbesteuer unter Berücksichtigung der Abzugsfähigkeit).

Bei einer Unternehmung, die einen Gewinn von DM 1 000 000 erzielt und von diesem Gewinn gemäß einer entsprechenden Betriebsvereinbarung eine Risikoprämie von DM 100 000 und eine Eigenkapitalverzinsung auf das Altkapital von DM 500 000 abzieht, ergibt sich folgender Steuerspareffekt:

Es verbleibt nach obiger Rechnung ein verteilungsfähiger Gewinn von DM 400 000. Dieser kann entweder a) thesauriert oder b) mit einer

Arbeitnehmer-Beteiligung versehen werden. Wir wollen in unserer Modellrechnung davon ausgehen, daß die DM 400 000 im Verhältnis 1:1 an „Kapital und Arbeit“ verteilt werden. Es ergeben sich dann folgende Belastungen:

50% des verteilungsfähigen Gewinnes	DM 200 000
%. Teilsteuersatz von 61,739%	DM 123 478
verbleiben netto	DM 76 522
50% des verteilungsfähigen Gewinnes	DM 200 000
%. Teilsteuersatz von 23,514%	DM 47 028
verbleiben netto	DM 152 972
Steuerspareffekt:	DM 152 972
%. <u>DM 76 450</u>	<u>DM 76 450</u>

Der Steuerspareffekt beträgt in diesem Beispiel immerhin DM 76 450.

Gegen dieses Beispiel kann eingewendet werden, daß die Belastung der Arbeitnehmer zu niedrig veranschlagt sei. So sei die Belastung durch Sozialabgaben gar nicht berücksichtigt. Dieses Argument kann nicht vollständig widerlegt werden, allerdings kann darauf hingewiesen werden, daß die Gewinnbeteiligung nicht monatlich ausgeschüttet wird, sondern in der Regel einmal im Jahr erfolgt. Dieser Termin kann bekanntlich so gewählt werden, daß das Grenzeinkommen gar nicht mehr von der Sozialabgabepflicht betroffen ist, weil die Höchstgrenzen überschritten wurden.

Richtig ist aber, daß je nach Lohn- und Gehaltsniveau des Unternehmens der Steuerspareffekt unterschiedlich hoch ausfällt. Nicht näher eingegangen werden kann auf das Sonderproblem, daß bei Kapitalgesellschaften seit der Reform der Körperschaftsteuer die obige Modellrechnung durch das „Schütt-Aus-Hol-Zurück-Verfahren“ modifiziert werden kann, so daß die Belastung des Unternehmens mit 56% Körperschaftsteuer zusätzlich Gewerbesteuer unrichtig ist.

Noch drastischer zeigt sich der Liquiditätseffekt beim Steuerstundungseffekt¹²⁾. Der Steuerstundungseffekt profitiert vom Zuflußprinzip, das dem Einkommensteuergesetz zugrundeliegt. Die §§ 8, 11 und 38a EStG legen fest, daß Einnahmen in dem Veranla-

¹¹⁾ S. dazu G. Rose, Die Steuerbelastung der Unternehmung. Grundzüge der Teilsteuerverrechnung. Schriftenreihe „Besteuerung der Unternehmung“, Band 1, Wiesbaden 1973.

¹²⁾ Vgl. E. Gaugler, H. J. Schneider, Auswirkungen der Mitarbeiter-Kapitalbeteiligung auf Liquidität und Kapitalstruktur, in: Der Betriebswirt, 18. Jg., 1977 5/77, S. 126.

gungszeitraum steuerlich als Einkünfte zu behandeln sind, in dem sie dem Steuerpflichtigen zugeflossen sind. Dies gewinnt für die Anlageform des Mitarbeiterdarlehens insofern an Bedeutung, als sowohl das Finanzgericht München als auch das Sozialgericht Augsburg in Urteilen bestätigt haben¹³⁾, daß bei Kapitalbeteiligungen nicht gesellschaftsrechtlicher Art ein Zufluß — bei Beachtung bestimmter Voraussetzungen — erst dann anzunehmen ist, wenn die Mitarbeiter über ihren Kapitalanteil verfügen können. Wenn also das Unternehmen die Erträge aus einem Arbeitnehmerdarlehen mehrere Jahre lang direkt auf ein Beteiligungskonto bucht und erst nach Ablauf dieser Zeit der Mitarbeiter direkten Zugriff hat, wird der Ertrag aus dieser Beteiligung erst zu diesem späten Zeitpunkt mit Steuer und ggf. Sozialabgaben belastet.

Sowohl für den Steuerspar- als auch für den Steuerstundungseffekt gilt aber, daß der Liquiditätsvorteil nur dann für ein Unternehmen auf Dauer erhalten bleibt, wenn die Beteiligung der Arbeitnehmer nicht zum frühest möglichen Zeitpunkt wieder aus dem Unternehmen abgezogen wird. Ziel muß eine dauerhafte Beteiligung der Arbeitnehmer sein. Nur dann wird sich sowohl die Liquiditätslage als auch die Kapitalstruktur des Unternehmens verbessern.

Zur Vermeidung von Mißverständnissen muß darauf hingewiesen werden, daß der Finanzierungseffekt bei Arbeitnehmerbeteiligungen ein *unternehmensbezogener* und kein *unternehmerbezogener* ist. Die bisherigen alleinigen Kapitaleigner müssen also zunächst Gewinnanteile „abgeben“, erhalten dafür aber aufgrund von Steuerspareffekten zusätzliche flüssige Mittel und Kapital. Wer natürlich ein Unternehmen nur als Objekt betrachtet, das man solange aussaugt, bis es lebensunfähig ist, hat kein Interesse an einer Mitarbeiterbeteiligung. Insofern ist die Diskussion über Arbeitnehmer-Beteiligung auch im „Unternehmerlager“ zur Klärung der Rolle als Unternehmer recht interessant. Diese Überlegungen sollten aber auch jenen Kritikern der Gewinn- und Kapitalbeteiligung aus den Reihen der Gewerkschaften zu denken geben, die allzu gerne rein egoistische Unternehmerinteressen als Motiv der Arbeitnehmer-Beteiligung unterstellen.

Nur wenn unternehmensbezogenes Denken bei Kapitaleignern wie Arbeitnehmern vor-

herrscht, kann die Gewinn- und Kapitalbeteiligung von Arbeitnehmern funktionieren.

b) Der Produktivitätseffekt

Kaum (nach)rechenbar und damit umstrittener als der Liquiditätseffekt ist die Verbesserung der Produktivität durch Arbeitnehmer-Beteiligung. Der Produktivitätseffekt basiert auf der Grundüberlegung, daß eine unmittelbare kapitalmäßige Beteiligung des Arbeitnehmers es diesem erleichtert, sich mit dem Unternehmen zu identifizieren¹⁴⁾. Damit steigen Motivation und Leistungswille, eine Verbesserung des Arbeitsklimas wird vermutet. Erste empirische Überprüfungen dieser Hypothese scheinen dies zu bestätigen¹⁵⁾. Unternehmen mit einem hohen Beteiligungsgrad waren demnach anderen Unternehmen sowohl in der Produktivität als auch in der Rentabilität überlegen. Eine Verallgemeinerung wäre allerdings unangebracht; es muß nicht nur die materielle Seite stimmen, die Mitarbeiter-Beteiligung muß auf entsprechenden Informationsmöglichkeiten und Entscheidungsmöglichkeiten aufbauen.

In diesem Zusammenhang sei an jene Konzeptionen erinnert, die unter dem Oberbegriff „Partnerschaft“ zusammengefaßt werden können. In der konkreten Ausgestaltung unterschiedlich, postulieren sie jedoch alle ein Konsensmodell für das Verhältnis von Kapital und Arbeit. Nach der Partnerschaftsdefinition der Arbeitsgemeinschaft zur Förderung der Partnerschaft in der Wirtschaft (AGP), die hier federführend in der Bundesrepublik Deutschland wirkt, setzt sie sowohl eine materielle wie eine immaterielle Seite voraus.

c) Ein erstes Fazit

Gewinn- und Kapitalbeteiligung von Arbeitnehmern bieten der Unternehmung eine Reihe meßbarer Vorteile. Gleichzeitig verändert sich durch eine Beteiligung der Arbeitnehmer deren Rolle im Unternehmen. Gewinn- und Kapitalbeteiligung stellt also eine sinnvolle Fortentwicklung des Unternehmensbildes im mikroökonomischen, der Marktwirtschaft im makroökonomischen Bereich dar.

Welche Möglichkeiten bestehen nun heute, um Arbeitnehmer zu beteiligen? Wie könnten diese Beteiligungsformen gefördert werden?

¹⁴⁾ Vgl. W. Drechsler (1976), S. 58.

¹⁵⁾ Vgl. o.V., Jetzt ist der Kanzler im Obligo, in: Industriemagazin, Nov. 1978, S. 50ff.

III. Bestandsaufnahme: Arten und Probleme der Arbeitnehmer-Beteiligung

Nach einer Untersuchung von Guski und Schneider¹⁶⁾ gab es Mitte der siebziger Jahre etwa 800 Unternehmen in der Bundesrepublik mit Arbeitnehmer-Beteiligung. Diese Zahl zeigt in aller Deutlichkeit, in welcher starkem Maße die Beteiligung von Arbeitnehmern an Gewinn und Kapital noch in den Kinderschuhen steckt. Diese rund 800 Unternehmen beteiligen insgesamt 850 000 Arbeitnehmer; das Kapital der Arbeitnehmer betrug zusammengerechnet 2,5 Milliarden Mark, wobei 2,2 Milliarden Mark auch am geschäftlichen Risiko teilhaben¹⁷⁾. Am stärksten ausgeprägt ist die Kapitalbeteiligung bei der Unternehmensform der Aktiengesellschaft; hier sind es immerhin 6% aller Unternehmen, die Arbeitnehmer beteiligen.

Bezüglich der Anzahl der Beteiligungsunternehmen dominieren in der Statistik von Guski und Schneider eindeutig mittelständische Unternehmen. Sie stellen rund zwei Drittel der Beteiligungsmodelle, beschäftigen allerdings nur einen kleinen Anteil der bereits erwähnten 850 000 Arbeitnehmer, die am Kapital ihres Unternehmens beteiligt sind¹⁸⁾.

Guski/Schneider kamen hinsichtlich der Höhe der Kapitalbeteiligung des einzelnen Arbeitnehmers zu Ergebnissen, die aufhorchen lassen: „Bereits in jedem fünften Unternehmen der mittelständischen Betriebe (d. Untersuchung Guski/Schneiders, also Beteiligungsunternehmen, Anm. d. Verf.) haben Mitarbeiter Anteile von DM 7 500,— und darüber, die Mitarbeiter in Großunternehmen hingegen nur in jeder zehnten Gesellschaft. Dementsprechend ist auch der Anteil der Firmen, in denen die durchschnittlichen Kapitalanteile DM 1 000,— nicht übersteigen, in den Großunternehmen mit einem Viertel verhältnismäßig hoch, während er in den übrigen Betrieben nur 11 Prozent beträgt.“¹⁹⁾

Ferner weisen die beiden Autoren auf den beachtlichen Tatbestand hin, daß in knapp 8%

der mittelständischen Beteiligungsunternehmen maximale Mitarbeiter-Kapitalanteile von DM 50 000 pro Kopf bestehen. Maximale Anteile von DM 20 000 bis DM 50 000 gibt es immerhin noch bei 12% der mittelständischen Unternehmen, die Guski/Schneider in ihre Untersuchung einbezogen hatten²⁰⁾.

Bevor einzelne Formen der Kapitalbeteiligung näher dargestellt werden, gibt ein statistischer Überblick über die Verteilung der Beteiligungsformen eine Vorstellung von der Bedeutung der verschiedenen Varianten²¹⁾:

Beteiligungsformen	Anzahl	in %
Darlehen	251	31,4 %
Aktie	244	30,5 %
Stille Beteiligung	133	16,6 %
Indirekte Beteiligung	100	12,6 %
Schuldverschreibung	25	3,1 %
Belegschaftsfonds	23	2,7 %
Kommanditbeteiligung	18	2,2 %
GmbH-Beteiligung	7	0,9 %
	<u>801</u>	<u>100,0 %</u>

Zu den einzelnen Formen der Arbeitnehmer-Beteiligung:

a) Das *Arbeitnehmer-Darlehen* gewährt bei der Vertragsgestaltung große Freiräume²²⁾. Da es sich um keine gesellschaftsrechtliche Beteiligungsform handelt, finden lediglich die Regelungen des BGB Anwendung. Soweit die Verzinsung des Darlehens an den Gewinn des Unternehmens gebunden ist, handelt es sich um ein partiarisches Darlehen.

Das Arbeitnehmerdarlehen gehört zu den Beteiligungsformen, die bereits im Rahmen des 3. VermBG förderungsfähig sind (§ 2 Abs. 1 a 3. VermBG). Soweit über dieses Gesetz Arbeitnehmer-Sparzulage für die Anlageform des Arbeitnehmerdarlehens gewährt werden soll, müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein: Zum einen gelten die Einkommensgrenzen des Vermögensbildungsgesetzes, die gem. § 12 Abs. 1 DM 24 000 oder bei Zusammenveranlagung von Ehegatten nach § 26b EStG DM 48 000 betragen.

¹⁶⁾ Vgl. hierzu H.-G. Guski, H. J. Schneider, Betriebliche Vermögensbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 1977.

¹⁷⁾ H.-G. Guski, H. J. Schneider, Betriebliche Vermögensbeteiligung in der Diskussion, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/78, S. 15 ff., FN 28.

¹⁸⁾ Vgl. ebenda.

¹⁹⁾ Guski/Schneider (1977), S. 16.

²⁰⁾ Vgl. ebenda.

²¹⁾ Vgl. Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport, Rheinland-Pfalz: Betriebliche Vermögensbeteiligung in Rheinland-Pfalz, Mainz 1978.

²²⁾ Anwendung finden die §§ 607 ff. BGB.

Die Verzinsung des Arbeitnehmerdarlehens muß mindestens 4% betragen; diese Grenze trägt dem steuerrechtlichen Begriff der Niederverzinslichkeit Rechnung.

Arbeitnehmerdarlehen müssen durch eine Bankbürgschaft abgesichert werden. Damit entstehen dem Beteiligungsunternehmen nicht nur zusätzliche Kosten durch Provisionen, gleichzeitig verringert sich tendenziell auch der Kreditrahmen des Unternehmens.

Für Unternehmen mit weniger als 51 Arbeitnehmern besteht schließlich die Möglichkeit, einen Betrag von maximal DM 3 000 bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens gem. § 14 Abs. 1 des 3. VermBG abzuziehen (15% der vermögenswirksamen Leistungen, maximal DM 3 000).

Darlehenszinsen und Zuwendungen zur Begründung eines Darlehensverhältnisses stellen für das Unternehmen Betriebsausgaben dar, die gem. § 4 Abs. 4 EStG abzugsfähig sind. Bei der Gewerbesteuer allerdings kommt es zu einer Hinzurechnung, da die Darlehen als Dauerschulden, die Zinsen damit als Dauerschuldzinsen anzusehen sind.

Beim Arbeitnehmer stellen die erhaltenen Zinsen (Zuflußprinzip!) Einkünfte aus Kapitalvermögen dar, die bis zu einem Betrag von DM 400/DM 800 steuerfrei bleiben (soweit keine weiteren Einkünfte aus Kapitalvermögen existieren).

Das Arbeitnehmerdarlehen ist in jeder Hinsicht die „schwächste“ Form der Arbeitnehmer-Beteiligung. Es stellt grundsätzlich Fremdkapital für das Unternehmen dar und trägt damit nichts zur Stärkung der Eigenkapitalbasis bei. Bei Absicherung durch Bankbürgschaften und Verlustausschluß entfällt jede Form der Risikoteilhabe und damit natürlich jegliche Berechtigung für eine erweiterte Mitwirkung der Arbeitnehmer. In der Praxis hat das Arbeitnehmerdarlehen oftmals als „Einstieg“ in die Mitarbeiterbeteiligung gedient.

b) Die *stille Beteiligung* kommt in der Form der typischen wie der atypischen stillen Beteiligung vor.

Die typische stille Beteiligung wird in den §§ 335—342 HGB geregelt. Demnach geht die Einlage des stillen Gesellschafters in das Vermögen des Inhabers des Handelsgeschäfts über. Es handelt sich insofern bilanziell um Eigenkapital des Beteiligungsunternehmens. Allerdings ist auch die stille Beteiligung grundsätzlich eine „schwache“ Form des Eigenkapitals, da zwar der Ausschluß einer Ver-

lustbeteiligung vereinbart werden kann, nicht jedoch der Ausschluß der Gewinnbeteiligung. Die vertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten sind ähnlich wie beim Arbeitnehmerdarlehen groß.

Begründung einer stillen Beteiligung über Zuschüsse des Arbeitgebers an den Arbeitnehmer und die „Verzinsung“ der stillen Beteiligung stellen Betriebsausgaben dar (abzugsfähig); bei der Gewerbesteuer besteht eine Hinzurechnungsvorschrift der Gewinnanteile des stillen Gesellschafters — es sei denn, der „Stille“ ist selber mit seinen Einkünften gewerbesteuerpflichtig.

Im Gegensatz zum Arbeitnehmerdarlehen ist die stille Beteiligung in keinerlei Form förderungsfähig. Sie zählt nicht zu den begünstigten Anlageformen des 3. Vermögensbildungsgesetzes.

Die Zuschüsse des Beteiligungsunternehmens zur Begründung einer stillen Beteiligung lösen Lohnsteuer- und Sozialabgabenpflicht aus. Die Erträge stellen Einkünfte aus Kapitalvermögen dar.

Die stille Beteiligung hat vor allem bei den kleineren und mittleren Beteiligungsunternehmen eine große Bedeutung. Die steuerlichen Probleme halten sich in Grenzen; Form-erfordernisse treten in größerem Umfange nicht auf (keine Eintragung ins Handelsregister etc.). In der Bilanz können stille Beteiligungen als Eigenkapitalbestandteil ausgewiesen werden. Gleichwohl ist die boshafte Formulierung vom Gesellschafter 2. Klasse nicht unberechtigt: Schon die Bezeichnung weist darauf hin, daß der „Stille“ keine besonderen Mitwirkungsmöglichkeiten besitzt. Dahinter steckt natürlich kein böser Wille des Gesetzgebers, denn die Einrichtung des stillen Gesellschafters ist ja nicht unter dem Gesichtspunkt der Mitarbeiterbeteiligung entstanden.

Gleichwohl bietet die Beteiligungsform des stillen Gesellschafters auch Möglichkeiten einer weitergehenden Mitwirkung im Rahmen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit im Unternehmen. Das HGB selbst räumt dem stillen Gesellschafter Kontrollrechte ein, darüber hinaus können weitere Vereinbarungen über eine entsprechende Betriebsvereinbarung getroffen werden.

Es muß darauf hingewiesen werden, daß unter dem Gesichtspunkt eines Gerechtigkeitspostulats sowohl die typische stille Beteiligung als auch das Arbeitnehmerdarlehen einen wesentlichen Nachteil aufweisen: Beide beruhen

auf der Nominalbewertung und schließen die Beteiligung des Arbeitnehmers an den stillen Reserven des Unternehmens aus. Der neu gebildete innere Wert des Unternehmens kann aber nur bei der Bewertung von z. B. Kommanditanteilen zum Ausdruck kommen²³⁾.

Die *atypische stille Beteiligung* leitet bereits zur Beteiligung als Kommanditist über. Der atypisch „Stille“ ist im Gegensatz zum eben Dargelegten am inneren Wert des Unternehmens beteiligt. Er hat bei der Auseinandersetzung im Rahmen des Ausscheidens Anspruch auf seinen Anteil an den stillen Reserven und dem Firmenwert.

Das entscheidende Problem, das bei dieser Form der Beteiligung auftritt, ist der steuerliche Wegfall des Arbeitnehmerstatus bei der steuerlichen Behandlung. „Schuld“ daran ist die Definition und Auslegung des Begriffs der Mitunternehmerschaft (§ 15 Abs. 1 Nr. 2 EStG).

Da dies auch der entscheidende Haken bei einer Beteiligung der Mitarbeiter als Kommanditisten ist, soll die *Kommanditbeteiligung* an dieser Stelle mitbehandelt werden: „Die faktische Unmöglichkeit, Mitarbeiter als Kommanditisten zu beteiligen, (ist) vermögenspolitisch ein Ärgernis. Mit ihrer Substanzbeteiligung, ihrer auf die Einlage beschränkten Haftung und mit Mitspracheregelungen, die sich nach Art und Umfang in abgewogener Form vereinbaren lassen, wäre die Kommanditbeteiligung von Mitarbeitern in vielen Fällen die ideale Lösung.“²⁴⁾

Die „faktische Unmöglichkeit“ besteht darin, daß durch die Begründung der Mitunternehmerschaft beim Kommanditisten seine Einkünfte zu Einkünften aus Gewerbebetrieb werden. Gewinnanteile auch eines Arbeitnehmer-Kommanditisten sind damit nach geltendem Recht Bestandteil des Gewinns des Unternehmens, der im Wege der einheitlichen und gesonderten Gewinnfeststellung (§§ 179, 180 AO) ermittelt und verteilt wird. Gleichzeitig werden aber nicht nur die Gewinnanteile Einkünfte aus Gewerbebetrieb, sondern auch sämtliche Leistungen der Gesellschaft an den Mitarbeiter. Mit anderen Worten: Lohn bzw. Gehalt der Mitarbeiter werden in diesem Fall zu Gewinnausschüttungen; der Arbeitnehmer verliert steuerrechtlich seinen Arbeitnehmer-

Status (Wegfall der Freibeträge). Es ist daher nicht verwunderlich, daß die Kommanditbeteiligung bislang kaum eine Rolle bei der Beteiligung von Arbeitnehmern spielt.

Es wäre allerdings ungerecht, die Schuld an der blockierenden Wirkung des Mitunternehmer-Begriffs allein dem Gesetzgeber zuzuschreiben. Finanzverwaltung und Finanzgerichtsbarkeit haben wesentlich zur Interpretation des Mitunternehmer-Begriffs beigetragen. Denn es ist keineswegs aus dem Wortlaut des § 15 Abs. 1 Nr. 2 EStG abzuleiten, daß praktisch jede Vergütung des Unternehmens an den Mitunternehmer zu Einkünften aus Gewerbebetrieb deklariert wird. Selbst wenn nur eine geringfügige Beteiligung vorliegt und die Tätigkeitsvergütung den Tariflohn nicht übersteigt, muß § 15 Abs. 1 Nr. 2 EStG angewandt werden²⁵⁾. Inwieweit über eine Änderung des § 15 Abs. 1 alleine hier eine Besserung erreicht werden kann, wird noch zu prüfen sein.

c) Die *GmbH-Beteiligung* hat mit solchen Problemen nicht zu kämpfen. Da es sich um eine Beteiligung an einer Kapitalgesellschaft handelt, kommt eine Mitunternehmerschaft von vornherein nicht in Frage.

Die Gewinnanteile des Arbeitnehmer-Gesellschafters sind Teil des Steuerbilanzgewinns der GmbH und von dieser bei Ausschüttung mit 36%, bei Thesaurierung mit 56% Körperschaftsteuer belastet. Der Arbeitnehmer bezieht die Gewinnanteile als Einkünfte aus Kapitalvermögen und muß vorab Kapitalertragsteuer von 25% auf den Ausschüttungsbetrag abziehen lassen, es sei denn, ein Nichtveranlagungsbescheid gem. § 44a EStG liegt vor.

Es sind nicht steuerliche Gründe, die dafür sorgen, daß es nur sehr wenige Modelle der Beteiligung von Arbeitnehmern als GmbH-Gesellschafter gibt. Ursache dafür sind die Formvorschriften des GmbH-Gesetzes, die dazu zwingen, jeden Gesellschafterwechsel notariell zu beurkunden. Die Novellierung des GmbH-Gesetzes hat in diesem Zusammenhang keine Erleichterung gebracht. Damit scheidet die GmbH-Beteiligung schon aus diesem Grunde als Beteiligungsform aus.

d) Die *Belegschaftsaktie* ist die derzeit — von der Anzahl der begünstigten Mitarbeiter her — „beliebteste“ Form der Mitarbeiter-Be-

²³⁾ Vgl. E. Dobroschke, Die stille Kapitalbeteiligung von Mitarbeitern und die Mitarbeiter-Kapitalgesellschaften, in: DB 1976 (Sonderdruck), S. 5.

²⁴⁾ W. Drechsler (1976), S. 74.

²⁵⁾ Vgl. Bundesminister der Finanzen: Schreiben betr. Besteuerung der Mitunternehmer von Personengesellschaften, BStBl 1978 I, S. 8 Tz. 81.

teiligung. Dies liegt sowohl an der Problemlosigkeit einer Beteiligung über Aktien als auch an der bisherigen besonderen Förderung der Belegschaftsaktie durch den Staat.

Unproblematisch ist die Ausgabe von Belegschaftsaktien insbesondere bei börsennotierten Aktiengesellschaften, da hier eine Weiterveräußerung durch den Arbeitnehmer auch vom Veräußerungsvorgang her keine Schwierigkeiten bereitet. Aber auch bei den übrigen Aktiengesellschaften gilt, daß das einmal ausgegebene Aktienkapital der Unternehmung zur Verfügung steht, unabhängig davon, was die Aktionäre mit ihren Anteilen unternehmen. Es kommt zu keinen komplizierten Auseinandersetzungen beim Ausscheiden von Aktionären und die Beteiligung am inneren Wert der Beteiligungsunternehmung schlägt sich prinzipiell im Kurswert der Aktie nieder.

Die steuerliche Behandlung der Einkünfte unterscheidet sich aus der Sicht des Arbeitnehmers nicht von der bei einer GmbH, so daß hierauf verwiesen werden kann. Ausgehend von dieser grundsätzlichen Behandlung einer Beteiligung in Form der Belegschaftsaktie gibt es aber eine Reihe steuerlicher Vorteile, die die Belegschaftsaktie so attraktiv gestalten:

Die Belegschaftsaktie ist gem. § 2 Abs. 1 d des 3. VermBG als Anlageform anerkannt. Damit werden Aufwendungen des Arbeitnehmers für den Erwerb eigener Aktien des Arbeitgebers zu einem Vorzugskurs unter Vereinbarung einer sechsjährigen Sperrfrist mit der Arbeitnehmer-Sparzulage gefördert. Im Rahmen des Sparprämiengesetzes konnten in der Vergangenheit auch Sparprämien beim Erwerb von Belegschaftsaktien zusätzlich verinnahmt werden.

Schließlich existiert mit dem § 8 des Gesetzes über steuerrechtliche Maßnahmen bei Erhöhung des Nennkapitals aus Gesellschaftsmitteln und bei Überlassung von eigenen Aktien an Arbeitnehmer (in der Folge kurz Kapitalerhöhungssteuergesetz oder KapErhStG genannt) eine weitere besondere Förderung der Belegschaftsaktie. § 8 KapErhStG läßt nämlich den geldwerten Vorteil beim Arbeitnehmer bei der Ausgabe von Belegschaftsaktien zu Vorzugskursen steuerfrei (bei der Lohnsteuer), soweit der geldwerte Vorteil nicht die Hälfte des Börsenkurses und 300 DM übersteigt. Vor dem 2. Haushaltsstrukturgesetz lag die Grenze gar bei 500 DM.

Auf weitere, allerdings seltene Beteiligungsformen wie Schuldverschreibungen, Genußscheine, indirekte Beteiligungen und Belegschaftsfonds kann hier nicht näher eingegangen werden.

IV. Vorschläge zur Förderung von Arbeitnehmer-Beteiligungen

Ausgehend von den bei der Beschreibung der unterschiedlichen Beteiligungsformen festgestellten Problemen sollen nunmehr einige Vorschläge erörtert werden, die auf eine verstärkte Förderung der Beteiligung von Arbeitnehmern am Produktivkapital abzielen. Dabei sollen zunächst die „pragmatischen“ Ansätze beleuchtet werden, bevor ein Blick auf eine Konzeption geworfen wird, die das Problem von einer grundsätzlicheren Position aus angeht.

1. Änderungen im Steuerrecht

a) Erweiterung des Anlagekatalogs des 3. VermBG

Bislang sind nur Belegschaftsaktien, Arbeitnehmerdarlehen und die Schuldverschreibung im Anlagekatalog des § 2 des 3. VermBG

enthalten. Eine Vielzahl von Vorschlägen verfolgt das Ziel, diesen Katalog zu erweitern. Am weitesten gehen hier die Gesetzesentwürfe der CDU/CSU²⁶⁾. So sieht der Gesetzesantrag des Landes Niedersachsen vor, auch Kuxe, GmbH-Anteile, stille Beteiligungen, Geschäftsanteile einer eG, Kommanditanteile, Anteilsscheine an einem Wertpapier-Sondervermögen u. a. m. in den § 2 Abs. 1 a aufzunehmen.

²⁶⁾ Siehe dazu z. B. Entwurf eines Gesetzes zur Förderung freiwilliger betrieblicher Gewinn- und Kapitalbeteiligung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Drucksache 8/1565; Gesetzesantrag des Landes Niedersachsen: „Entwurf eines Vermögensbildungsgesetzes zur Förderung von Arbeitnehmerbeteiligungen am Produktivvermögen“, Bundesrats-Drucksache 239/82.

Gegen die Aufnahme der stillen Beteiligung in den § 2 des 3. VermBG ist nichts einzuwenden. Da die stille Beteiligung bei Begründung und Auseinandersetzung auf dem Nominalprinzip beruht, bestehen keine Bewertungsprobleme. Die Aufnahme in den Anlagekatalog sollte jedoch von bestimmten Auflagen abhängig gemacht werden: Im Sinne einer Erweiterung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer sollten nur solche stille Beteiligungen als Anlage im Rahmen des 3. VermBG anerkannt werden, die — neben der üblichen Sperrfrist von sechs Jahren — an ein Mindestmaß an Mitwirkungsrechten gekoppelt sind, die über die handelsrechtlich vorgesehenen Kontrollmöglichkeiten hinausgehen. Beteiligungsunternehmen mit stillen Gesellschaftern sollten einen paritätisch besetzten Partnerschaftsausschuß ins Leben rufen, der die Fragen der Gewinnverteilung auf der Grundlage einer Betriebsvereinbarung entscheidet, laufend über wichtige geschäftspolitische Entscheidungen informiert wird und eine Prüfung des Jahresabschlusses vornimmt. Auf diese Weise wird zwar das Entscheidungsgefüge im Unternehmen durch die stillen Gesellschafter nicht grundlegend verändert, aber ein erster, wesentlicher Schritt zu größerer Mitwirkung — allein schon über mehr Information und Kontrolle — wäre getan.

Theoretisch bestünde auch die Möglichkeit, speziell für die Beteiligung von Arbeitnehmern als „Stille“ einen neuen Typus des stillen Gesellschafters im HGB oder einem Sondergesetz zu regeln. Dieser Typus des stillen Gesellschafters könnte dann mit einem stärkeren Mitwirkungsrecht ausgestattet werden, so daß damit der bisher „normale“ Fall der Hineinnahme eines stillen Gesellschafters von vermögenspolitischen Überlegungen unberührt bleibt. Gegen solche Konstruktionen spricht aber allein schon das Gebot, unser ohnehin schon kompliziertes Gesellschaftsrecht nicht noch komplizierter zu machen, wenn durch freie Vereinbarung der Vertragspartner dasselbe Ergebnis auch erreicht werden kann.

Die Erweiterung des 3. VermBG um die Anlageform der Kommanditbeteiligung (und ggfs. der atypischen stillen Gesellschaftsbeteiligung) bleibt hingegen auch dann äußerst problematisch, wenn man — wie die CDU/CSU — eine Veränderung des § 15 Abs. 1 Nr. 2 anstrebt (darauf wird noch gesondert eingegangen).

Neben der Problematik der Mitunternehmerschaft taucht nämlich bei der Kommanditbeteiligung die Schwierigkeit der Bewertung auf. Da der Kommanditist auch an den stillen Reserven beteiligt ist, müßte dies schon bei der Einbringung Berücksichtigung finden, was aber nur durch sehr aufwendige Berechnungen möglich ist. Geht man dieser Problematik dadurch aus dem Weg, daß man bei der Begründung einer Kommanditbeteiligung nominal bewertet, käme dies einer „kalten“ Übertragung stiller Reserven von den Altgesellschaftern auf die Arbeitnehmer-Kommanditisten gleich²⁷⁾.

Erhebliche Bewertungsprobleme gibt es auch bei der GmbH-Beteiligung; andererseits steht nicht zu befürchten, daß mit der Aufnahme der GmbH-Beteiligung als Anlageform des 3. VermBG ein „Run“ auf diese Beteiligungsform beginnt, einfach weil die formalen Voraussetzungen — wie geschildert — zu kompliziert sind. Die Aufnahme des GmbH-Anteils in den § 2 des 3. VermBG kann daher vorgenommen werden, wenngleich es keine optimale Lösung ist und Verfahrensrisiken nicht ganz ausgeschlossen werden können.

Ergänzend kann noch darauf hingewiesen werden, daß auch gegen die Förderung von Anteilen an einer Kapitalbeteiligungsgesellschaft und Belegschaftsfonds nichts einzuwenden ist²⁸⁾. Eine Art „Glaubenskrieg“ entbrennt allerdings regelmäßig an der Frage, ob als Kapitalbeteiligungsgesellschaft auch eine gemeinsame Einrichtung der Tarifpartner in Frage kommt. Ein derartiger „Fonds“ erregt die Gemüter deshalb so sehr, weil viele Beobachter der Diskussion befürchten, ein derartiger Fonds könnte zur Untergrabung der betrieblichen Kapitalbeteiligung führen. Auf der anderen Seite wird eine tarifvertragliche Verankerung der Arbeitnehmer-Beteiligung vermutlich nur dann erreichbar sein, wenn den Gewerkschaften diese Anlageform zugestanden wird. Es müßte allerdings — vom Ansatz und der Zielsetzung dieser Konzeption her — gewährleistet sein, daß der Arbeitnehmer immer ein volles Wahlrecht hat und die Anlage bei einem Tariffonds nur eine Alternative ist.

²⁷⁾ Vgl. Meinungsäußerung des Abg. Cronenberg (F.D.P.), Protokoll der 100. Sitzung des Deutschen Bundestags, 8. Wahlperiode, v. 22. 6. 1978.

²⁸⁾ Vgl. auch Interfach-Kommission der F.D.P. (Bundesverband): Stellungnahme für eine betriebliche Vermögensbildung, 1978, nicht veröffentlicht.

b) Änderung des § 15 Abs. 1 Nr. 2 EStG

Angesichts der gravierenden Konsequenzen des § 15 Abs. 1 Nr. 2 EStG für die Arbeitnehmerbeteiligung an Personengesellschaften hat es schon vielfältige Versuche gegeben, dem § 15 den „Zahn zu ziehen“. Dabei muß aber nochmals darauf hingewiesen werden, daß die von Rechtsprechung und Exekutive herausgebildete Auslegung des § 15 das Mitunternehmenschafts-Problem erst in voller Stärke herausgearbeitet hat.

Alle bisherigen Lösungsvorschläge können jedenfalls nicht befriedigen. So forderte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion 1975, daß die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit der Teilhaber von Personengesellschaften, die als Arbeitnehmer im Unternehmen tätig sind, nicht unter § 15 Abs. 1 Nr. 2 EStG fallen sollen, wenn die einzelne Beteiligung einen „bestimmten“ — offensichtlich von der CDU/CSU konkret nicht bestimmbar — Prozentsatz des Eigenkapitals nicht übersteigt²⁹⁾.

Der neue Anlauf des Landes Niedersachsen will die „angemessenen Bezüge von Arbeitnehmern einer Kommanditgesellschaft“³⁰⁾ von der Mitunternehmenschaft „befreien“, „wenn die Arbeitnehmer wegen ihrer Arbeitnehmereigenschaft als Kommanditisten beteiligt und durch Gesellschaftsvertrag zur Vertretung der Kommanditgesellschaft berufen sind“.

Dies ist mit Sicherheit auch nicht der große Wurf. § 15 EStG ist nach Auffassung des Verfassers nicht isoliert für die Zwecke der Vermögenspolitik zu ändern. Was nützt, ist in der Tat eine Neuregelung des Verhältnisses von Personengesellschaft zu den Gesellschaftern im Steuerrecht. Im Rahmen einer großen Steuerreform, die diesen Namen auch verdient, sollte u. a. die Einführung einer Teilhabersteuer geprüft werden. Die Erläuterung würde hier den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

c) Sonstige Vorschläge

Im Rahmen der Veränderungen des 3. VermBG könnte auch eine Erweiterung des Förderrahmens von 624 DM auf 936 DM vorgenommen werden. Dieser Gedanke findet

²⁹⁾ Vgl. BT-Drucksache 7/3664: Antrag der Abgeordneten Pieroth, Burgbacher und der Fraktion der CDU/CSU betr. Förderung der betrieblichen Gewinn- und Kapitalbeteiligung der Arbeitnehmer (31. 5. 1975).

³⁰⁾ Gesetzesantrag des Landes Niedersachsens (1982), S. 32 (Begründung).

sich sowohl im Antrag des Landes Niedersachsen als auch in entsprechenden Diskussionsbeiträgen innerhalb der Fachgremien der F.D.P. bei der augenblicklichen haushaltspolitischen Enge der öffentlichen Hand erfolgt dieser Vorschlag allerdings mit einem — zeitlich unbestimmten — Finanzierungsvorbehalt („... sobald es die Haushaltslage zuläßt...“).

In diesem Zusammenhang wird zu Recht überlegt, die Erweiterung des Förderrahmens um 312 DM nur für Anlageformen vorzusehen, die eine Beteiligung am Produktivvermögen darstellen. Darin könnte eine politische Präferenz für Arbeitnehmerbeteiligungen am Produktivvermögen gegenüber allgemeinem Sparen, Bausparen etc. ausgedrückt werden.

Ähnlich gelagert, allerdings im Rahmen des derzeitigen Höchstbetrages von 624 DM sich bewegend, sind Vorschläge, nur noch Anlageformen im Produktivkapital mit 23% Arbeitnehmer-Sparzulage zu prämiieren und bei allen anderen Anlageformen nur 16% zu gewähren. Der dadurch entstehende Finanzierungsspielraum dürfte aber nach den bereits vorgenommenen Veränderungen des 3. VermBG nicht mehr allzu groß sein.

Angesichts der Ausschöpfung des 624-DM-Gesetzes durch tarifvertragliche Regelungen dürfte erst eine Erweiterung auf 936 DM bei gleichzeitiger Beschränkung auf Anlagen im Produktivkapital einen entscheidenden Durchbruch der Förderung von Arbeitnehmer-Kapitalbeteiligungen bedeuten.

Schließlich ist noch zu erwähnen, daß auch der § 8 KapErhStG Gegenstand von Überlegungen zur größeren Förderung von Arbeitnehmer-Beteiligungen ist. Die CDU/CSU schlägt seit längerer Zeit vor, § 8 KapErhStG auf alle anderen Beteiligungsformen auszuweiten und den Inhalt dann in das Einkommensteuergesetz als neuen § 19a zu übernehmen. Dies brächte natürlich Mehrbelastungen für die öffentlichen Haushalte in unübersehbarer Höhe mit sich.

Denkbar ist im Gegensatz dazu aber auch die ersatzlose Streichung des § 8, womit erst einmal „Chancengleichheit“ geschaffen würde, da der § 8 bekanntlich einseitig die Belegschaftsaktie fördert. Die durch diese Operation frei werdende Finanzmasse könnte dann benutzt werden, um den Förderrahmen des 3. VermBG zu erweitern.

Mit dieser Auflistung konnte nur ein grober Überblick über die wesentlichen Vorschläge

zur Förderung von Arbeitnehmer-Beteiligungen gegeben werden. Bevor die Meinungen von Parteien und Tarifpartnern bezüglich ihrer Haltung zu diesen Vorschlägen referiert werden, soll eine sehr weitgehende grundsätzliche Alternative zu den bisherigen Beteiligungsformen beleuchtet werden.

2. Die Arbeitsgesellschaft als radikale Alternative?

Die Arbeitsgesellschaft ist kein neuer Vorschlag. Vielmehr ist sie seit 1971 Bestandteil eines politischen Programms (Freiburger Thesen der F.D.P.). Seither ist allerdings nicht einmal ansatzweise versucht worden, diese Rechtsform als Angebot für Unternehmen, die Arbeitnehmer beteiligen wollen, zu schaffen.

Der Grundgedanke bei der Arbeitsgesellschaft besteht darin, daß ein Teil der Gesellschafter Kapital, ein anderer Teil Arbeitsleistungen einbringt. Kapital- und Arbeitsgesellschafter sind im Unternehmen nach Maßgabe des wirtschaftlichen Gewichts ihrer Beiträge völlig gleichberechtigt an Entscheidungen und Erfolg beteiligt. Dabei wird das wirtschaftliche Gewicht des Faktors Arbeit durch die Lohnsumme angezeigt, beim Faktor Kapital durch einen langfristig erzielbaren Zins.

Ein modifiziertes Beispiel Neunhöffers soll dies verdeutlichen³¹⁾:

Nehmen wir eine Unternehmung an, die ein Eigenkapital von 250 Millionen DM aufweist, die Lohnsumme der Arbeitnehmer betrage 90 Millionen DM. Dann errechnet sich der „Normalgewinn“ dieses Unternehmens aus den wirtschaftlichen Beiträgen der beiden Faktoren: Beitrag des Faktors Arbeit = DM 90 000 000 Lohnsumme, Beitrag der Kapitaleigner ist bei einer angenommenen Verzinsung von 8% ein Betrag von DM 20 000 000. Der Normalgewinn beträgt demnach DM 110 000 000.

Ergibt sich nun aus der jährlichen Gewinn- und Verlustrechnung ein ermittelter Gewinn von DM 30 000 000, dann beträgt der verteilungsfähige Gewinn in der Arbeitsgesellschaft DM 120 000 000, nämlich Lohnsumme zuzüglich Bilanzgewinn. Da der Gewinn

109% des Normalgewinns ausmacht, werden die Faktoren entsprechend „entlohnt“: Die Kapitaleigner erhalten $1,09 \times 20$ Mio. DM = 21,8 Mio. DM, die Arbeitnehmer $1,09 \times 90$ Mio. DM = 98,1 Mio. DM.

In diesem Fall stehen sich die Kapitaleigner schlechter als bei herkömmlicher Verteilung des Gewinnes. In Jahren schlechter Ertragslage hingegen sieht es anders aus, da dann die Verzinsung der Kapitaleinlagen (in unserem Beispiel) weniger stark betroffen wird als die Lohnsumme. Es kann dann dazu kommen, daß die Arbeitnehmer weniger als die Lohnsumme im Endergebnis erhalten.

Der Anspruch der Arbeitsgesellschafter auf ihren Anteil am Gewinn ist unabhängig davon, welcher Teil des Gewinnes ausgeschüttet wird; die Beteiligung am thesaurierten Gewinn führt zu Kapitalanteilen der Arbeitnehmer.

Die Arbeitsgesellschaft hat damit zwei wesentliche Vorteile gegenüber allen anderen Beteiligungsformen:

1. Bei rückläufiger Auftragslage kann Arbeitslosigkeit vermieden werden; hinzunehmen ist „lediglich“ ein Einkommensverlust.

2. Der Arbeitsgesellschafter hat ein erheblich größeres Mitspracherecht als z. B. der Arbeitnehmer in einem Unternehmen mit paritätischer Mitbestimmung. Dies ist auch aufgrund seines größeren Risikos vertretbar.

Steuerrechtlich könnten Löhne und Gehälter sowie der Gewinnanteil der Arbeitsgesellschafter als Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit deklariert werden. Natürlich steht dies im Widerspruch zur Mitunternehmer-Definition; eine entsprechende Zuordnung der Einkünfte des Arbeitsgesellschafter zum Wirkungsbereich des § 19 EStG wäre zugegebenermaßen recht willkürlich. Auf der anderen Seite wäre eine derartige Sonderbehandlung der Arbeitsgesellschaft begründbar, da es sich um eine Unternehmensform handeln würde, bei der die Arbeitnehmer ein Ausmaß an Mitbestimmung und Gewinnbeteiligung bekommen, das in anderen Unternehmen in der Regel auf Ablehnung stoßen dürfte. Dieser „Experimentalcharakter“ sollte ruhig steuerlich gefördert werden. Ein Ansturm auf die Rechtsform der Arbeitsgesellschaft befürchtet der Verfasser nicht.

³¹⁾ Vgl. F. Neunhöffer, Thesen zu einer liberalen Unternehmensverfassung, in: liberal, Heft 6/1971.

V. Arbeitnehmer-Beteiligung in der politischen Auseinandersetzung

In der Diskussion über eine Förderung betrieblicher Gewinn- und Kapitalbeteiligung scheinen die Rollen bei den im Bundestag vertretenen Parteien wie auch bei den Tarifpartnern klar verteilt zu sein: Die „Koalition der Mitte“ möchte offenbar lieber heute als morgen die Förderung der Beteiligung am Produktivvermögen starten, grundsätzlich unterstützt von seiten der Unternehmer- bzw. Arbeitgeberorganisationen. SPD und Gewerkschaften stehen in Opposition zu solchen Plänen und pochen auf überbetriebliche Fondslösungen. Gleichwohl ist die Realität komplexer, gleichzeitig zeigen sich auch Kompromißmöglichkeiten.

Die CDU/CSU hat sich zumindest vordergründig mit zahlreichen Anträgen und Gesetzentwürfen in den letzten Jahren an die Spitze der Bewegung gesetzt. Die programmatische Ausrichtung dieser Politik wird recht gut im Abschnitt „Zielsetzung“ des Gesetzesantrages des Landes Niedersachsen im Bundesrat sichtbar: Arbeitnehmer-Beteiligung soll die Eigenkapitalausstattung der Unternehmen stärken, die Produktivität erhöhen, den Verteilungskampf entschärfen und Arbeitsplätze sichern. Die Selbstverwirklichung des Arbeitnehmers als Ziel und eine verstärkte Mitwirkung im Unternehmen werden zwar in der Begründung des Antrages ebenfalls erwähnt, nehmen aber sichtbar einen nachrangigen Platz ein.

Die F.D.P. forderte in den Freiburger Thesen noch eine überbetriebliche Vermögensbildung mit Fonds, rückte jedoch recht bald von dieser Konzeption ab. Zunehmend richtete sich das Augenmerk auf betriebliche Lösungen, was auch programmatisch gut zu begründen war, denn anonyme große Fonds schienen nicht geeignet, mehr Selbstbestimmung des einzelnen Arbeitnehmers zu erreichen. Insofern hat sich die Haltung der F.D.P. nicht erst seit der Bonner „Wende“ geändert; verschoben hat sich allerdings die Akzentuierung: Ging es dem früheren Generalsekretär Günter Verheugen immer auch darum, Beteiligung und Mitwirkung (= Entscheidungsrechte) gekoppelt zu sehen und Arbeitnehmer-Beteiligung als Fortschreibung des Freiburger Programms darzustellen, überwiegen mittlerweile andere Tonlagen. Da ist etwa davon die Rede, Arbeitnehmer-Beteiligung sei eine Alternative zu einer „sozialistischen Ge-

sellschaftsordnung“, womit völlig ungewohnte Kampflinien gezogen werden.

Die SPD hat sich immer gegen eine rein betriebliche Lösung gewehrt. Der Orientierungs-Rahmen '85 enthält als Forderung der Sozialdemokraten eine Vermögensbildungs-Abgabe, die von dezentral organisierten Fonds verwaltet werden sollte³²). In verschiedenen Koalitionsverhandlungen mit der F.D.P. hatte man im Jahre 1980 letztendlich eine Kompromißformel akzeptiert, die die Förderung der betrieblichen Arbeitnehmer-Beteiligung akzeptierte, wenn auch dezentrale Fonds in Form von gemeinsamen Einrichtungen der Tarifpartner förderungsfähig wären und die Einkommensgrenzen des VermBG beibehalten würden.

Diese Kompromißformel bleibt auch heute noch aktuell, denn eine Förderung der betrieblichen Kapitalbeteiligung ganz gegen den Willen der Gewerkschaften durchsetzen zu wollen, scheint wenig sachdienlich. Die Gewerkschaften freilich vertreten eine Auffassung, die in etwa der der SPD entspricht (oder umgekehrt). Dabei gibt es durchaus Nuancierungen: Während es sowohl von der DAG als auch von der IG Textil Vorschläge eines Investivlohn-Tarifvertrages gibt, lehnt die überwiegende Zahl der Einzelgewerkschaften und der DGB die betriebliche Kapitalbeteiligung grundsätzlich ab. Man befürchtet Einnahmehausfälle beim Staat und den Sozialversicherungsträgern, einseitige Vorteile für die Unternehmer und ein Doppelrisiko beim Arbeitnehmer³³); man befürchtet, daß „Kleinkapitalisten produziert (werden), die ohne Rücksicht auf gesamtgesellschaftliche soziale Notwendigkeiten dann an einer Gewinnmaximierung ihres eigenen Beteiligungsrechtes interessiert sind“³⁴).

Die Arbeitgeberverbände schließlich stehen seit 1976 der betrieblichen Kapitalbeteiligung grundsätzlich positiv gegenüber. Daß dies noch nicht bedeutet, daß diese Zustimmung

³²) Vgl. Vorstand der SPD (Hrsg.), Beschluß zum Orientierungsrahmen '85 (Parteitag Hannover 1973), RZ 184ff.

³³) Vgl. C. Schäfer, Zur gegenwärtigen vermögenspolitischen Diskussion, in: WSI-Mitteilungen 10/1977, S. 600ff.

³⁴) H. Kluncker in einer Sendung des Bayerischen Rundfunks, Wirtschaftsfunk, vom 30. 8. 1977.

durchgängig ist und zu Initiativen führt, zeigt sich zur Zeit. Vorstöße der DAG trafen bei den Arbeitgebern auf kein Echo. Auch in Zeiten knapper öffentlicher Mittel kann nicht auf notwendige Reformen verzichtet werden. Reformen müssen aber nicht gleichbedeutend sein mit zusätzlichen Staats-

ausgaben, sie können vielmehr aufkommensneutral gestaltet werden und darüber hinaus zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft führen. Arbeitnehmer-Beteiligung am Produktivvermögen ist eine derartige Reform, die seit Jahren überfällig ist.

Staatsfinanzen und öffentlicher Dienst

I. Einleitung

1. Gesamtbeschäftigungszahl und Personalkosten

Zu Beginn der achtziger Jahre sind im öffentlichen Dienst rd. 4,5 Mio. Arbeitnehmer tätig, von denen 3,85 Mio. Voll- und 650 000 Teilzeitbeschäftigte sind. Damit steht jeder fünfte Erwerbstätige in den Lohn- bzw. Gehaltslisten der öffentlichen Hand; der öffentliche Dienst ist hierzulande der größte Arbeitgeber. Im internationalen Vergleich steht die Bundesrepublik im Mittelfeld der entwickelten westlichen Industrienationen, in denen die Zahl der öffentlichen Bediensteten z. T. absolut und relativ stärker zugenommen hat. Von grundlegender und entscheidender Bedeutung ist der unterschiedliche Rechtsstatus der drei verschiedenen Arbeitnehmergruppen: Dualismus von privat-rechtlichem Arbeitnehmerstatus von Angestellten und Arbeitern und öffentlich-rechtlichem Dienstverhältnis der Beamten. Bei einer Unterscheidung nach diesen Statusverhältnissen ergibt sich, daß Beamte (einschl. Richter) mit ca. 1,75 Mio. die größte Gruppe bilden; die Zahl der Angestellten beträgt 1,6 Mio., die der Arbeiter rd. 1,1 Mio.¹⁾

Durch die Beschäftigungs-, Tarif- und Besoldungspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden fallen Entscheidungen, die für die gesamte Finanz- und Wirtschaftspolitik des Staates von entscheidender Bedeutung sind. Tarif- und Besoldungsverhandlungen haben damit in hohem Maße politische Auswirkungen. Dies gilt besonders in Zeiten zunehmender Arbeitslosigkeit und wachsender Staatsverschuldung.

¹⁾ Vgl. Wirtschaft und Statistik, Heft 8 (1982), S. 589ff. Diese Angaben beziehen sich auf das Personal im unmittelbaren öffentlichen Dienst (Behörden, Gerichte und Einrichtungen des Bundes und der Länder, Gemeinden/Gemeindeverbände, Zweckverbände, Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost) und im mittelbaren öffentlichen Dienst (Sozialversicherungsträger, Bundesanstalt für Arbeit und Träger der Zusatzversorgung); 95% des Personals konzentriert sich im zuerst genannten Bereich.

Steigende Personalausgaben können den finanziellen und damit den politischen Gestaltungsspielraum der öffentlichen Haushalte beträchtlich einschränken, zumal weitere feste Ausgabenblöcke finanziert werden müssen (u. a. laufender Sachaufwand, Transferzahlungen an Individuen und Verbände sowie an das Ausland). Ein immer größer werdender Teil der öffentlichen Einnahmen muß für die Bezahlung des Personals verwendet werden und steht damit für andere Aufgaben (besonders öffentliche Investitionsvorhaben) nicht zur Verfügung: Der Anteil der Personalkosten an den Gesamtausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden ist von rund einem Viertel in den Anfangsjahren der Bundesrepublik auf rund 35 Prozent im Jahre 1980 gestiegen. In absoluten Ziffern ausgedrückt bedeutet dies, daß für Personalaufwendungen ca. 200 Mrd. DM ausgegeben werden müssen. Besonders stark betroffen mit knapp über 50 Prozent sind die Haushalte der Länder (einschließl. Stadtstaaten), die aufgrund der vom Grundgesetz vorgegebenen Aufgabenverteilungen u. a. für den personal- und damit kostenintensiven Bereich „Bildungswesen (einschl. Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten)“ verantwortlich sind; die Quote beim Bund beträgt ca. 22 Prozent (vor allem für Verteidigungsverwaltung und militärisches Personal), die der Gemeinden/Gemeindeverbände rund 30 Prozent (besonders Gesundheitswesen und allgemeine Verwaltung)²⁾.

2. Zusammenhang von Investitions- und Personalausgaben

Der Investitionsanteil an den Gesamtausgaben ist in den vergangenen Jahren stark zurückgefallen. Der Zusammenhang von Personal- und Investitionsanteil an den Gesamtausgaben ist immer dann besonders wichtig,

²⁾ Vgl. Wirtschaft und Statistik, Heft 12 (1982), S. 918ff.

wenn starke Gehaltserhöhungen anstehen oder wenn öffentliche Investitionen zur Wiederbelebung der Konjunktur notwendig wären. Öffentliche Ausgaben für Investitionen (in Form von Bauten, Grunderwerb, aber auch Beteiligungen und Darlehen) sind in den vergangenen Jahren keine Stütze der wirtschaftlichen Entwicklung gewesen. Die Gründe liegen vor allem darin, daß diese Ausgaben weniger als die meisten anderen gesetzlich oder tarifvertraglich geregelt sind und deswegen kaum politische Risiken auftreten, wenn sie bei einer angestrebten Ausgabenverminderung gekürzt oder verschoben werden. Vor allem die Bundesbank hat diesen Zusammenhang, der einer antizyklischen Finanzpolitik zuwiderläuft, wiederholt kritisiert.

Dieser Sachverhalt gilt vor allem für die Gemeinden, deren Investitionstätigkeit in der Vergangenheit erheblich beeinträchtigt worden ist. Die ihnen zufließenden Steuern nahmen wesentlich langsamer zu als die ihnen durch das föderalistische Prinzip zugewiesenen Aufgaben (vor allem im Infrastrukturbereich). Ihre Verschuldung ist daher stärker gestiegen als die des Bundes und der Länder. Fast 90 Prozent der gemeindlichen Ausgaben sind gesetzlich oder vertraglich festgelegt, so daß die Investitionskraft gerade in dem Bereich relativ schwach ist, der zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen erbringt.

Während der Investitionsbedarf ständig wuchs, nahm der für Investitionsvorhaben zur

Verfügung stehende Anteil kommunaler Mittel in den vergangenen Jahren immer mehr ab. Als Folge geringerer Steuereinnahmen, steigender Sozillasten und rückläufiger staatlicher Zuweisungen rechnen die Kommunen für das laufende Jahr mit einem weiteren Einbruch ihrer Investitionen; aus dem Gemeindefinanzbericht 1983 geht weiterhin hervor, daß die Städte und Gemeinden ihre Ausgaben auf dem Stand von 1981 einfrieren müssen³⁾. Die Bürger mußten, wie der Deutsche Städtetag es formulierte, im vergangenen Jahr „spürbare Einschränkungen bis hin zur Schließung von Kindergärten, Bibliotheken und Bädern hinnehmen“; auch in diesem Jahr müssen Gebühren „auf breiter Front“ angehoben werden. Angesichts der konjunkturellen Situation und zunehmender Arbeitslosigkeit wären aber verstärkte Anstrengungen der Kommunen notwendig.

Im folgenden soll zwei Fragen nachgegangen werden:

— Welche Maßnahmen können öffentliche Körperschaften ergreifen, um die einleitend skizzierte Entwicklung zu bremsen? Welche Mittel werden ihnen in der wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion empfohlen und wie realistisch sind diese Vorschläge?

— Was tun die Gewerkschaften und Interessenverbände der im öffentlichen Dienst Beschäftigten, um die Interessen ihrer Mitglieder durchzusetzen bzw. zu schützen?

II. Handlungsalternativen von Bund, Ländern und Gemeinden

1. Neuverschuldung und Finanzausgleich

Eingegrenzte Finanzspielräume wurden im öffentlichen Bereich im wesentlichen nicht ökonomisch, sondern politisch „angegangen“. Zum einen können Bund, Länder und Gemeinden versuchen, Finanzierungslücken durch eine erhöhte Kreditaufnahme am Kapitalmarkt zu überbrücken; dies birgt allerdings die Gefahr einer inflationären Entwicklung in sich; zudem bestehen haushaltsrechtliche Einschränkungen der Kreditaufnahme. Insbesondere die Gemeinden haben sich wiederholt — im Rahmen ihrer begrenzten Zugangsmöglichkeiten — weitere Finanzmittel auf dem Kapitalmarkt beschafft: Der zur Aufgabenbewältigung (u. a. Schul- und Gesundheitswesen, Bau- und Wohnungsmarkt) notwen-

dige Bedarf übersteigt ihre Finanzkraft bei weitem, und auch die Zuweisungen und Darlehen von Bund und Ländern können keinen Ausgleich bewirken.

Diese Strategie einer Neuverschuldung hatte in der Vergangenheit zunächst politisch wenig negative Folgen. Wichtige Zusammenhänge waren von der Öffentlichkeit kaum zu durchschauen; damit war die Wahrscheinlichkeit von Reaktionen gering. Langfristig allerdings treten erhebliche Probleme auf: Wegen des hohen Niveaus der Neuverschuldung

³⁾ Mehr als die Hälfte aller Städte und Gemeinden Nordrhein-Westfalens sind in diesem Jahr nicht in der Lage, ihre Haushalte auszugleichen; insgesamt fehlen nahezu 700 Mio. DM.

werden die Zins- und Tilgungslasten selbst dann noch steigen, wenn die Neuverschuldung langsam abnimmt. 1976 überschritt der Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben zum ersten Male die Fünf-Prozent-Grenze; seitdem hat er sich bei Bund, Ländern und Gemeinden auf diesem hohen Niveau gehalten. Folglich tritt eine zunehmende Konkurrenz mit der Erfüllung anderer Staatsaufgaben ein! Seit 1974 ist eine starke Erhöhung dieser über Kredite finanzierten Ausgaben festzustellen, welche allerdings nicht verhindern konnte, daß der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben zurückging; die Haushaltsstruktur hat sich zuungunsten der investiven Ausgaben verändert. In den vergangenen Jahren waren die Erhöhungen der Kreditaufnahme politisch kontrovers zwischen Regierungsparteien und Opposition und ökonomisch zumindest nicht unumstritten.

Zum ändern kann versucht werden, über den Finanzausgleich, durch Änderung der Finanzausgleichsgesetze also, mehr Mittel zu beschaffen, worum sich u. a. der Deutsche Städte- und Gemeindebund wiederholt bemüht hat. Im Rahmen des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erfolgt eine Umverteilung des Steueraufkommens, von der im wesentlichen die Gemeinden profitieren. Für diese stellen Zuschüsse (im Rahmen der sogenannten Gemeinschaftsaufgaben und Konjunkturprogramme) eine wichtige Einnahmequelle dar. Länder und vor allem Kommunen verfügen damit über eine Strategie, die der Bund nicht einschlagen kann: Sie können — ohne Änderung der Steuersätze — einen Mehraufwand ausgleichen, wenn es ihnen gelingt, zusätzliche Umverteilungen durchzusetzen. Dieser in der Vergangenheit mehrfach beschrittene Weg ist in der augenblicklichen Situation allerdings verschlossen.

2. Preis- und Steuererhöhungen

Öffentliche Körperschaften können zusätzliche Personalkosten häufig nicht durch Preiserhöhungen auf die Verbraucher abwälzen, was private Unternehmen oft vermögen. Diese Unmöglichkeit einer Überwälzung gilt bis zu einem gewissen Grad selbst für staatlich festgesetzte Preise, da deren Erhöhung das politisch hoch eingestufte Ziel eines (relativ) stabilen Preisniveaus weiter gefährden würde. Staatlich regulierten Preisen wird in der Öffentlichkeit eine große Bedeutung bei-

gemessen, die ihrer tatsächlichen Wichtigkeit für die Entwicklung des Preisniveaus nicht unbedingt zu entsprechen braucht.

Preiserhöhungen werden im öffentlichen Bereich nicht vermieden, weil in diesem Fall — wie in der Privatwirtschaft — die Nachfrage zurückgehen würde, sondern weil die Regierung politische Folgen befürchtet: Da die verantwortlichen Politiker aus Gründen der Wiederwahl Stimmenkalküle anstellen, sind sie bemüht, mögliche Stimmverluste bei der nächsten Wahl zu vermeiden.

Auch eine Steuererhöhung scheidet aus dem genannten Grund des Stimmenkalküls häufig aus. Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung verfügt vor allem der Bund über diese Möglichkeit, während die Länder weitgehend und die Gemeinden vollständig von der Gesetzgebungshoheit über Steuern ausgeschlossen sind. Besonders den Gemeinden ist damit die Strategie einer Steuererhöhung nicht nur aus politischen, sondern auch aus rechtlichen Gründen genommen. Die Kommunen können lediglich Gebührenerhöhungen vornehmen (direkte marktähnliche Entgelte z. B. bei Schwimmbädern, Kindergärten, Kindertagesheimen, Volkshochschulen, Theatern, Museen), was seit einiger Zeit auch allerorten geschieht. Weiterhin können sie die Hebesätze für die Gewerbesteuer erhöhen, was gegenwärtig überall diskutiert und in manchen Städten auch praktiziert wird. Diese Maßnahme wirkt aus konjunkturellen Gründen jedoch erhebliche Probleme auf.

Falls der Bund eine Steuererhöhung im politischen Kräftespiel überhaupt durchsetzen kann, tritt ein weiteres Problem auf, da Steuererhöhungen in ihren Wirkungen nicht neutral sind, sondern ganz bestimmte Gruppen besonders benachteiligen: Wer soll zur Finanzierung des Mehraufwands herangezogen werden? Eine Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer, die nicht zurückgezahlt wird, bezieht lediglich die besser Verdienenden in die Verteilung der Lasten ein; wenn steuerpflichtige Jahreseinkommen ab 50 000 DM (bei Ledigen) bzw. 100 000 DM (bei Verheirateten) einbezogen werden, sind ca. eine Mio. Arbeitnehmer betroffen. Demgegenüber trifft eine Erhöhung der Mehrwertsteuer alle großen Gruppen. Zur Erinnerung: Seit 1977 ist der Anteil der MWS am gesamten Steueraufkommen von rund 21 auf knapp 27 Prozent gestiegen. Ihre nächste Erhöhung (von 13 auf 14 Prozent) tritt zum 1. Juli 1983 in Kraft. Außerdem ist zu beachten, daß der Staat mit seiner Entscheidung über die Steuerquote zu-

gleich die Gewinnmöglichkeiten der Unternehmen und die (Netto-)Einkommen der privaten Haushalte steuert; damit beeinflusst er auch die Investitionsneigung und die Sparfähigkeit.

3. Mechanisierung und Rationalisierung

Es bleiben einige Alternativen übrig, die den öffentlichen Arbeitgebern immer wieder als mögliche Reaktionen auf Kostensteigerungen empfohlen werden. Unerwünschte politische Folgen in Form von Stimmverlusten bei der nächsten Wahl sind im Gegensatz zu den bisher genannten Maßnahmen hierbei kaum zu erwarten.

Eine Verminderung der Personalkosten kann versucht werden durch die beschleunigte Einführung arbeitssparender Technologien bzw. durch beschleunigten technischen Fortschritt. Seit einer Reihe von Jahren werden Überlegungen zur Mechanisierung und Rationalisierung in öffentlichen Verwaltungen angestellt, wobei u. a. die Verwendung von EDV-Anlagen eine wichtige Rolle spielt. Rationalisierungsmaßnahmen konzentrieren sich auf

- staatliche und kommunale Wirtschaftsunternehmen,
- kommunale Gemeinschaftsdienste,
- die Verteidigungsverwaltung des Bundes.

Neben der Modernisierung in der öffentlichen Verwaltung sind auch im Bereich der öffentlichen Betriebe solche Möglichkeiten vorhanden (besonders Versorgungsbetriebe, Verkehrsbetriebe, Betriebe zur Pflege, Wartung und Instandhaltung öffentlicher Anlagen und Einrichtungen).

Ein beträchtlicher Teil der Personalausgaben konzentriert sich allerdings in bestimmten Dienstleistungsbereichen, in denen Rationalisierungsmaßnahmen enge Grenzen gesetzt sind (u. a. Polizei, Kulturbereich). Zudem sind Produktivitätsfortschritte im gesamten Dienstleistungsbereich eher gering; das Aufspüren bislang ungenutzter Kapazitäten erweist sich im öffentlichen Dienst als außerordentlich schwierig. Eine solche „kostenorientierte Modernisierung“ kann schließlich zu erheblichen Konflikten zwischen den Interessenorganisationen der Betroffenen und den öffentlichen Arbeitgebern führen⁴⁾.

⁴⁾ Vgl. zusammenfassend N. Altmann/K. Düll/G. Kammerer, Öffentliche Verwaltung, Modernisierung als gesellschaftliches Problem, Frankfurt 1971.

4. Einstellungsstopp

Weiterhin kann versucht werden, durch einen teilweise oder völligen Einstellungsstopp eine Drosselung des Personalanstiegs zu erreichen oder die Beschäftigtenzahl sogar leicht zu senken. Hierbei wird ein normaler Fluktuationsverlust vorausgesetzt, der besonders durch Pensionierungen verursacht werden soll (sogenannter natürlicher Abgang). Aber auch diese Alternativen sind auf die Dauer nicht sehr erfolgversprechend: Beim absoluten Einstellungsstopp ist die Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht mehr von politischen und gesetzlichen Erfordernissen abhängig, sondern von reinen Zufälligkeiten. Auch bei der sachlich häufig wenig gerechtfertigten Taktik der gezielten Nichtwiederbesetzung freierwerdender Stellen wird die Wirkung auf den Gesamtpersonalstand leicht überschätzt. Die Möglichkeit, auf diesem Wege verborgene Personalreserven aufzudecken, wird im Laufe der Zeit immer geringer und dauernd schwieriger. Ein undifferenzierter Einstellungsstopp — wie er zur Zeit immer wieder empfohlen und in einigen Bundesländern auch praktiziert wird — ist noch lange kein Rezept für Haushaltssanierung, zumal er auf Dauer wahrscheinlich zu einer Leistungsverlechterung führt.

Schließlich trat in den vergangenen Jahren der Staat eine Einschränkung der Personalkosten auch aus einem anderen Grund nicht durch eine Politik des Personalabbaus erzielen: Im Gegensatz zu privaten Arbeitgebern garantiert er seinen Beschäftigten die Arbeitsplätze weitgehend: Für Beamte gilt im Rahmen der sogenannten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums das Lebenszeitprinzip; Angestellte und Arbeiter sind gemäß Bundesangestellten-Tarif (BAT) nach 15 Dienstjahren und frühestens mit Vollendung des 40. Lebensjahres unkündbar. — Sogar die einfache Umsetzung von Personal scheidet häufig an erworbenen Rechtsansprüchen. Zumindest in Zeiten einer hohen Beschäftigungslosigkeit kann der Staat keine Erhöhung der Arbeitslosenquote durch Entlassungen seinerseits zulassen, da er durch seine (Wirtschafts-)Politik u. a. für ein hohes Beschäftigungsniveau zu sorgen hat.

5. Privatisierung

Eine Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen mit dem Ziel einer Verkleinerung des öffentlichen Finanzbedarfs wurde in den letzten Jahren verschiedentlich vorgeschla-

gen. Solche Maßnahmen durchsetzen wollen u. a.

— CDU/CSU und Teile der FDP,

— Bund der Steuerzahler und Zentralverband des Deutschen Handwerks,

— der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Finanzen und der Sachverständigenrat⁵⁾.

Schließlich trat in den vergangenen Jahren auch der Bundesinnenminister bei Haushalts-einsparungen eher für eine Einschränkung der Staatsaufgaben ein als für einen Besol-dungs- oder Beförderungsstopp.

Auch diese Alternative ist jedoch wenig er-folgsversprechend, zumal sozial schwache Gruppen von solchen Leistungen ausge-schlossen würden, wenn bei der Notwendig-keit einer kostendeckenden Produktion im privaten Bereich Preissteigerungen eintreten. Erhalten bleiben müßte auch die Qualität der Leistungen sowie das flächendeckende und dauernd erbrachte Angebot. Wie die Erfah-rung der vergangenen Jahre zeigt, sind einer Privatisierung allenfalls bestimmte öffentli-che Aufgaben im Rahmen der Versorgungs- und Entsorgungsleistungen zugänglich. Diese werden aufgrund der zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bestehenden Aufgabenver-teilung auf kommunaler Ebene erfüllt (beson-ders Müllabfuhr, Schlachthöfe, Wasser- und Energieversorgung, Personennahverkehr, Wohnungsvermittlung).

Die überwiegende Mehrzahl der in den spä-ten sechziger und frühen siebziger Jahren neu eingerichteten Stellen befinden sich je-doch in Leistungsbereichen, die für eine Pri-vatisierung denkbar ungeeignet sind: Bildung, Sozial- und Gesundheitswesen, innere und äußere Sicherheit. Weiterhin müssen soge-nannte hoheitliche Aufgaben wegen ent-sprechender Regelungen im Grundgesetz (Art. 33 IV) auf jeden Fall von staatlichen In-stanzen wahrgenommen werden. Forderun-gen nach Privatisierung stoßen also nicht nur auf politische, sondern auch auf verfassungs-rechtliche Grenzen. Hinzu kommt, daß ein Personalabbau auch politisch kaum zu verant-worten wäre, da er zu einer Erhöhung der Arbeitslosenquote führen würde. Schließlich lehnen auch die DGB-Gewerkschaften des öf-

fentlichen Dienstes — nicht hingegen der DBB — Privatisierungsmaßnahmen kompro-mißlos und entschieden ab, so daß ähnlich wie bei der „kostenorientierten Modernisierung“ erhebliche Konflikte auftreten würden. Zu-dem besteht das Problem, daß gerade die we-nigen gewinnträchtigen Bereiche der öffentli-chen Dienstleistungspalette am ehesten pri-vatisierungsfähig wären.

Durchgeführte Untersuchungen behaupten zwar gelegentlich Kostenvorteile bei privater Erstellung; die Aussagefähigkeit solcher Ver-gleichsstudien ist allerdings begrenzt⁶⁾. Wei-terhin bleibt zu fragen, ob die (höheren) Ko-sten bei Produktion im öffentlichen Bereich nicht durch gemeinwirtschaftliche Auflagen (mit-)verursacht werden. Schließlich muß auch beachtet werden, daß häufig die im öf-fentlichen Bereich erstellten Dienstleistun-gen erst die für die Privatwirtschaft notwen-digen Rahmenbedingungen schaffen: Der öf-fentliche Dienst hat sich zu einem wichtigen Bestandteil der wirtschaftlichen und gesell-schaftlichen Infrastruktur gewandelt.

6. Was tun?

Bei den genannten Reaktionsmöglichkeiten der öffentlichen Arbeitgeber auf Kostenstei-gerungen stellt sich die wichtige Frage: Wer-den nicht die dem politischen Willensbil-dungsprozeß ausgesetzten Grundsatzent-scheidungen von Regierung und Parlament gerade durch die Verwirklichung solcher Maßnahmen beeinträchtigt? Sind nicht die Stellenvermehrungen in den entscheidenden Bereichen (besonders Bildung und Ausbil-dung, Polizei, Verteidigungsverwaltung, Ge-sundheitswesen) durch (ordnungs-)politische Entscheidungen der Parlamente — und damit indirekt der Mehrheit der Wähler — bedingt? Eine Verkleinerung des staatlichen Aufga-benkatalogs in einem quantitativ bedeuten-den Ausmaß ist politisch nicht durchsetzbar und auch nicht unbedingt wünschenswert: Eine wirksame Verminderung von Personal dürfte ohne Reduzierung der staatlichen Auf-gaben wenig realistisch sein; die Möglichkeit, Aufgaben abzugeben, ist wegen des Sozial-staatsgebots vergleichsweise bescheiden.

Die Personalausgaben, deren Anteil an den Gesamtkosten im öffentlichen Dienst größer

⁵⁾ Vgl. zum Gesamtproblem D. Bischoff/K.-O. Ni-kusch, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Berlin 1977; Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistun-gen, hrsg. vom Hauptvorstand der ÖTV, Stuttgart 1977/78; W. Däubler, Privatisierung als Rechtspro-blem, Neuwied 1980.

⁶⁾ Vgl. zusammenfassend Ch. B. Blankart, Ökono-mie der öffentlichen Unternehmen. Eine institutio-nelle Analyse der Staatswirtschaft, München 1980, S. 152ff.

ist als in der Privatwirtschaft, stellen den größten Ausgabenblock innerhalb der öffentlichen Haushalte dar. In der hitzigen öffentlichen Diskussion wird jedoch häufig übersehen, daß diese Tatsache weitgehend durch den Charakter der angebotenen Güter und Dienstleistungen bedingt wird: Ein hoher Anteil der Personalkosten ist gewissermaßen ein typisches Merkmal im gesamten Dienstleistungsbereich und damit auch von öffentlich erbrachten Dienstleistungen.

Aus den bisherigen Ausführungen sollte nun freilich nicht der Schluß gezogen werden, daß die öffentlichen Arbeitgeber gar nichts tun

könnten. Sie werden in den kommenden Jahren aus mehreren Gründen bei den Personalkosten ansetzen müssen (u. a. bei Ministerial- und Dienstalterszulagen, Beihilferegelungen, Zusatzversorgung bei Angestellten und Arbeitern, Arbeitsmarktabgabe für Beamte, Begrenzung der Gehalts- bzw. Lohnerhöhungen). Zum einen sind, wie eingangs skizziert, die Ausgaben für Investitionen bereits so entscheidend reduziert worden, daß weitere Kürzungen immer schwieriger werden; zum anderen ist wegen des hohen Anteils der Personal- an den Gesamtausgaben eine Begrenzung mittelfristig unumgänglich.

III. Zu Strategie und Einflußmöglichkeiten der Verbände

1. Die Besoldungsvorstellungen der Dachverbände

Die beiden Dachverbände sind: Deutscher Beamtenbund (DBB) mit mehr als 820 000 Mitgliedern und Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) mit ca. 850 000 beamteten Mitgliedern in sieben der insgesamt 17 Industriegewerkschaften (vor allem Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands — GdED, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft — GEW, Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr — ÖTV, Gewerkschaft der Polizei — GdP, Deutsche Postgewerkschaft — DPG). Durch den Wettbewerb der Beamtenverbände ergibt sich eine Situation, die in anderen Bereichen — mit zumeist monopolisierten Interessenvertretungen wie bei privaten Arbeitgeberverbänden und der Landwirtschaft — kaum anzutreffen ist und die als untypisch für die bundesrepublikanischen Verhältnisse anzusehen ist: Zwei ungefähr gleich starke Spitzenverbände stehen sich gegenüber. Insgesamt handelt es sich im Besoldungsbereich um eine sowohl theoretisch interessante als auch praktisch wichtige Variante der Interessenvertretung von Arbeitnehmern: An die Stelle der Einflußnahme durch Tarifverhandlungen, wie sie für die Privatwirtschaft und den Tarifbereich des öffentlichen Dienstes typisch sind, tritt im Besoldungsbereich der Lobbyismus der Beamtenverbände, d. h. die Beeinflussung der einkommenspolitischen Entscheidungen politischer Instanzen⁷⁾ (Regierung und Parlament).

⁷⁾ Vgl. zum folgenden B. Keller, Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände, Frankfurt—New York 1983, S. 193 ff.

Die Vorstellungen der Dachverbände über Besoldungsforderungen sind normalerweise recht ähnlich. Der DGB betrachtet jedoch Tarif- und Besoldungsrunden als Einheit, d. h. er ist konkret daran interessiert, daß Beamte auch von der Entlohnung her wie Angestellte und Arbeiter behandelt werden. Dieses Konzept impliziert die Übertragung der Tarifverhandlungsergebnisse in gleicher Höhe und zum selben Zeitpunkt in die Gesetzentwürfe über Besoldungserhöhungen. Weiterhin hat der DGB mehrfach gefordert, strukturelle Verbesserungen der unteren Beamtgehälter, d. h. beim einfachen Dienst, vorzunehmen. Der DBB dagegen betont die Eigenständigkeit der Besoldung gegenüber der Tarifpolitik, indem er den Sonderstatus seiner Mitglieder betont. Diese Vorstellung manifestiert sich u. a. darin, daß verschiedentlich Erhöhungen gefordert werden, welche über die Abschlüsse im Tarifbereich hinausgehen. Bei einem reinen Nachvollzug des Tarifabschlusses wird nach DBB-Auffassung das zuständige Parlament seines Einflusses auf die Besoldung beraubt.

Zwischenverbandliche Konflikte entstehen weiterhin dadurch, daß der DGB im Besoldungsbereich — ähnlich wie die DGB-Gewerkschaften im Tarifbereich — in den siebziger Jahren häufig eine Nivellierungspolitik verfolgt hat, welche sich in Forderungen nach Sockel- bzw. Mindestbeträgen und nach Kapungsgrenzen niederschlug. Diese Strategie ist auf wachsenden Widerstand des DBB gestoßen, der eine derartige Besoldungspolitik mit der Begründung ablehnt, daß diese dem Leistungsprinzip zuwiderlaufende Regelung mit den Grundsätzen des Beamten- und Besoldungsrechts nicht zu vereinbaren sei. Statt

dessen fordert der DBB rein lineare Erhöhungen; er vertritt damit eine ähnliche Position wie die Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG) bzw. wie die Tarifgemeinschaft für Angestellte im öffentlichen Dienst, die innerhalb des Tarifbereichs an den Kollektivverhandlungen beteiligt sind.

Diese unterschiedlichen Forderungsstrukturen sind der folgerichtige Ausdruck allgemeiner Positionen der Dachverbände: Während der DGB die Einheit von Arbeitern, Angestellten und Beamten bzw. die Einheitlichkeit des öffentlichen Dienstes durchsetzen will, votiert der DBB für einen Sonderstatus des Berufsbeamtentums.

2. Einflußnahme durch Interessenverbände

Gesetzlich vorgeschriebene Partizipationsrechte

Da die Beamtenorganisationen die Interessen ihrer Mitglieder nicht über Tarifverhandlungen, d. h. mit Hilfe von Streikdrohungen und Streiks, durchsetzen können, wird eine Einflußnahme durch lobbying um so wichtiger. Eine Möglichkeit, und zwar die formal-juristische, besteht darin, daß die Beamtenverbände über in den Beamtengesetzen verankerte Anhörungsrechte⁸⁾ bei den öffentlichen Arbeitgebern verfügen, welche ihnen Möglichkeiten der Einwirkung und Einflußnahme bei einer ganzen Reihe für sie wichtiger Probleme eröffnen: Bei der Vorbereitung von Besoldungsneuregelungen ist ebenso wie bei anderen Gesetzesänderungen die Anhörung der Beamtenverbände durch das Bundesinnenministerium erforderlich, das im gesamten Verfahrensverlauf eine zentrale Position einnimmt.

Diese Spitzenorganisationen haben damit ein Recht vollständig erreicht, welches die Politik vieler Verbände anstrebt, nämlich die gesetzliche Garantie einer Anhörung bzw. eine Institutionalisierung der Interessenvertretung. Die Interessenorganisationen der Beamten brauchen im Gegensatz zu anderen Verbänden nicht von sich aus aktiv zu werden, sondern die Bundesregierung ergreift die Initiative, indem sie zu Gesprächen einlädt. Andere

Verbände verfügen nicht über derartige Rechtsansprüche wie die Beamtenorganisationen.

Diese aus beamtenrechtlichen Besonderheiten sich ergebenden Regelungen finden ihr Pendant in allgemein gültigen Vorschriften der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) der Bundesministerien, welche die Beziehungen zwischen Ministerien und Verbänden umfassend festlegt. § 23 GGO besagt, daß die Ministerien bei der Ausarbeitung von Gesetzesinitiativen Vertreter von sachlich interessierten Spitzen- und Dachverbänden hinzuziehen können.

Das Resultat dieser beamtenspezifischen und allgemeinen Regelungen ist die Institutionalisierung des Verbandseinflusses innerhalb des politischen Entscheidungssystems in Verbindung mit einer Konzentration des Verbandswesens und einer Privilegierung der Groß- bzw. Dachverbände, die damit eine ähnliche Sonderstellung genießen wie die Tarifpartner des privaten Sektors bzw. die Gewerkschaften im Tarifbereich des öffentlichen Dienstes. Durch die bestehende Rechtsordnung werden den Dachverbänden institutionalisierte Formen der Einflußnahme im Rahmen des politisch-administrativen Systems eröffnet.

Informelle Treffen zur Vorbereitung der eigentlichen Beteiligungsgespräche haben die Aufgabe, Meinungen und Vorstellungen der Beamtenverbände bereits frühzeitig in Erfahrung zu bringen. Danach leitet die Bundesregierung den von Beamten der Ministerialbürokratie vorbereiteten Gesetzentwurf, der als Grundlage der Beteiligungsgespräche anzusehen ist, den Spitzenverbänden zwecks Stellungnahme zu. An den verbandsinternen Abstimmungen werden innerhalb des DGB auch diejenigen Einzelgewerkschaften beteiligt, welche Beamte organisieren. Innerhalb des DBB formuliert der Hauptvorstand die Forderungen.

Anschließend finden einmal oder mehrfach Beteiligungsgespräche statt, welche zu Revisionen (innerhalb) des Gesetzentwurfes führen können. Es ist im übrigen durchaus üblich, daß die offizielle Anhörung der Beamtenvertretungen vor Abschluß der Tarifverhandlungen stattfindet, und der Innenminister auf der Basis seines Angebots in den Tarifgesprächen Vorschläge für die Besoldungsregelung unterbreitet.

Der nächste Verfahrensschritt ist die Abstimmung der beteiligten Ministerien sowie die Entscheidung des Kabinetts über den (geän-

⁸⁾ Gemäß § 58 Beamtenrechtsrahmengesetz, welches für die Beamten der Länder gilt, sind bei Vorbereitungen durch die obersten Landesbehörden die zuständigen Gewerkschaften „zu beteiligen“. § 94 Bundesbeamtengesetz, das die Beamten des Bundes betrifft, besagt: „Die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften sind bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse zu beteiligen.“

erten) Gesetzentwurf. Anschließend muß — wie bei allen zustimmungspflichtigen Gesetzen — zunächst der Bundesrat über die Kabinettsvorlage beschließen, über deren Inhalt die Länder schon vorab orientiert worden sind. Die Zustimmung des Bundestages ist im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens auf jeden Fall erforderlich. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, daß die Besoldungsgesetze in jedem Fall der Zustimmung der Ländervertretung bedürfen, welche die Gesetzentwürfe in bezug auf Länderkompetenzen, finanzielle Konsequenzen und administrative Praktikabilität überprüft.

Es besteht weitgehend Konsens⁹⁾, daß die Beteiligungsgespräche faktisch durchaus Verhandlungscharakter haben: Die Beamtenverbände stellen wie die Gewerkschaften Forderungskataloge auf, die Diskussion wird partiell auch öffentlich geführt, die Politiker können wegen des von ihnen angestellten Stimmenmaximierungskalküls Forderungen in aller Regel nicht pauschal zurückweisen.

Tatsächliche Partizipation

Die Interessenorganisationen verfügen über kein institutionalisiertes Partizipationsrecht bei den beschlußfassenden Gremien Bundesrat und Bundestag, d. h. ihre formalen Beteiligungsrechte beschränken sich auf die Phase der Gesetzesvorbereitung. Diese juristische Regelung bedeutet jedoch nicht, daß später keinerlei Einflußchancen mehr bestehen; neben den durch die Rechtsordnung gesetzten formalen Rahmenbedingungen sind weitere Faktoren zu benennen, um den tatsächlichen Einfluß dieser Interessengruppen im politischen System bestimmen zu können.

Informelle Kontakte zu einzelnen Parlamentariern sind häufig und werden dadurch erleichtert, daß der Anteil der öffentlich Bediensteten an den Parlamentsmitgliedern überproportional hoch ist; er hat sich seit 1949 dauernd erhöht und liegt gegenwärtig bei über 40 Prozent¹⁰⁾. Weiterhin ist in die-

sem Zusammenhang die Tatsache wichtig, daß öffentlich Bedienstete nicht nur im Parlament die größte interfraktionelle Gruppe bilden, sondern auch in den politischen Parteien maßgeblich an der Willensbildung beteiligt und überproportional häufig deren Funktionsträger sind.

Die skizzierte Verbeamtungstendenz hat Auswirkungen auf den parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß; sie setzt sich gewissermaßen automatisch in den Ausschüssen fort; vor allem dem Innenausschuß kommt hier eine besondere Bedeutung zu, da er für Beamtenfragen zuständig ist. Einerseits bedarf es dieser Experten und ihres Fachwissens, um Durchsetzungsstrategien für politische Programme zu entwerfen und das Steuerungspotential zu erhöhen; andererseits kann gerade in diesem Fall nicht ausgeschlossen werden, daß etwa in Parlamentsvorlagen spezifische Gruppeninteressen eingehen, die als solche kaum noch erkennbar sind, da sie häufig in einer sachlich-objektiven „Verkleidung“ erscheinen.

Der Einfluß der Ministerialbürokratie besteht sowohl im Prozeß der Gesetzesvorbereitung als auch bei deren Durchführung. In unserem Fall ist die Tatsache von Bedeutung, daß die Angehörigen der Ministerialbürokratie ebenfalls Beamte sind und insofern den Interessen dieser Statusgruppe wohlwollend gegenüberstehen, d. h. nicht als interessenneutrale Instanz, sondern als *pressure group* in eigener Angelegenheit angesehen werden können. Die Beamtenverbände stehen damit kaum vor dem für die übrigen Verbände typischen Problem, ihren Vertretern einen gesicherten Zugang zu den parlamentarischen Entscheidungsträgern verschaffen zu müssen.

Weiterhin dienen Gespräche der Verbandsfunktionäre mit Spitzenpolitikern — etwa dem Bundeskanzler — der Interessendurchsetzung. Auch öffentliche Appelle bzw. Briefe oder Telegramme an verantwortliche Politiker und an die Bundestagsfraktionen mit der Aufforderung, bestimmten Regelungen zuzustimmen bzw. günstigere zu beschließen, gehören zum Interventionsinstrumentarium. Die schriftliche Form der Kommunikation wird vor und nach Beteiligungsgesprächen,

⁹⁾ W. McPherson, *Public employee relations in West Germany*, Ann Arbor/Mich. 1971, S. 125f.; H. Weitbrecht, *Wirkung und Verfahren der Tarifautonomie. Ein soziologischer Vergleich zum Konflikt der Tarifpartner in Wirtschaft und öffentlichem Dienst*, Baden-Baden 1973, S. 11f.

¹⁰⁾ 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%. In den Parlamenten der Bundesländer sind im übrigen ähnliche, z. T. noch deutlichere Verbeamtungstendenzen als im Bundestag festzustellen. Vgl. K. Schrode, *Beamtenabgeordnete in Landtagen der Bundesrepu-*

blik Deutschland. Eine Untersuchung über das parlamentarische Verhalten von Abgeordneten in den Landtagen von Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz, die in der öffentlichen Verwaltung tätig sind, Heidelberg 1977.

aber auch unabhängig von diesen praktiziert, um eigenen Vorstellungen zum Durchbruch zu verhelfen¹¹⁾.

Insgesamt ergeben sich nicht nur bei der Vorbereitung und Beratung der Gesetzesvorlagen, sondern auch bei der Formulierung der Endfassung und bei der parlamentarischen Entscheidung Möglichkeiten der Beeinflussung, die formaler und/oder informeller Natur sind. Zwar handelt es sich rein juristisch lediglich um ein Konsultations- und Anhörungsrecht ohne Zustimmungserfordernisse bei der Gesetzesvorbereitung; tatsächlich sind jedoch wesentlich weitergehende Einflüsse der Interessenverbände festzustellen¹²⁾.

Da im öffentlichen Dienst überwiegend politische Mechanismen Steuerungsfunktion übernehmen, während in der Privatwirtschaft eher Marktmechanismen wirksam sind, ist diese Einflüsse durch lobbying überaus effektiv im Sinne der sie einsetzenden Gruppe. Mit anderen Worten: Konflikte im Besoldungsbereich werden nicht wie in der Privatwirtschaft und im Tarifbereich des öffentlichen Dienstes von tarifpolitischen Machtpositionen her ausgetragen, d. h. unter Einsatz von Streik und Streikdrohung bei der institutionellen Voraussetzung von Tarifautonomie, sondern eher mit politischen Mitteln wie lobbying durch Interessenorganisationen.

Gruppenspezifische Verbesserungen

Bisher sind ausschließlich die formalen und informellen, den Dachverbänden zur Verfügung stehenden Einflüßmöglichkeiten analy-

siert 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 Einflüssen. Hierbei sind vor allem die betreffenden Berufsverbände von Bedeutung, deren Aktivitäten häufig von den Spitzenorganisationen koordiniert werden.

Im öffentlichen Sektor wurden kollektive Statuspassagen vorgenommen, die sogar häufig individuelle Höhergruppierungen dominierten: Einzelne Lehrergruppen gelangten in mehreren Bundesländern aus der Besoldungsgruppe A 11 nach A 12 oder von A 12 nach A 13, verschiedene Gruppen von Polizeibeamten wurden in bestimmten Bundesländern höhergestuft, gleiches galt für Absolventen der Höheren Technischen Lehranstalten sowie bei kommunalen Neugliederungen; Finanzrichter wurden automatisch mit den Dienstjahren von A 13 bis A 16 durchgestuft. Auch die infolge der Besoldungsneuregelungsgesetze geschaffenen spezifischen Verbesserungen der Stellenkegel für Beamte in Sonderlaufbahnen stellten derartige Strukturverbesserungen dar.

Zu den strukturellen Verbesserungen gehörten neben kollektiven Statuspassagen ohne faktische Änderung der Tätigkeitsinhalte auch Anhebungen bei der Dienstpostenbewertung, schnellere Beförderungen, Dienstalterzulagen, Familien- und Sozialzuschläge. Sie waren neben den regulären Tarif- bzw. Besoldungserhöhungen und der Zunahme von Planstellen, d. h. der Personalentwicklung, sogar die dritte entscheidende Determinante der Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst.

Derartige strukturelle Verbesserungen wurden in aller Regel getrennt von Tarif- und Besoldungserhöhungen durchgeführt. Sie blieben daher in der Öffentlichkeit entweder weitgehend unbemerkt oder wurden erst im nachhinein erkannt. Die aus den verschiedenen Strukturverbesserungen für die öffentlichen Haushalte sich ergebenden Konsequenzen infolge zusätzlich zu Tarif- und Besoldungszuwächsen entstehender Kosten wurden kaum erwähnt, so daß in der Öffentlichkeit leicht unzutreffende Vorstellungen über das tatsächliche Ausmaß von Einkommensverbesserungen hervorgerufen wurden.

Wegen dieses geringen Grades an Offenheit bzw. wegen des Mangels an Transparenz in der Personalkostenentwicklung war es ande-

¹¹⁾ Der Leiter der Abteilung Beamte-Öffentlichkeit im DGB-Bundesvorstand hat die weiteren, informellen Möglichkeiten zusammengefaßt. Vgl. Th. Brinkmann, Die beamtenpolitische Arbeit des DGB im Rahmen seiner Aufgaben für den öffentlichen Dienst, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 2 (1975), S. 112; vgl. für den DBB u. a.: Auf dem Wege zur Dienstrechtsreform? Eine Zwischenbilanz, hrsg. vom DBB-Bundesvorstand, Düsseldorf 1976, S. 28 ff.; DBB-Bundesvertretertag 1979. Geschäftsbericht der Bundesleitung, hrsg. von der DBB-Bundesleitung, D 1 ff., Düsseldorf 1979.

¹²⁾ Dieses Resultat steht in Übereinstimmung mit dem empirisch abgesicherten Ergebnis der politikwissenschaftlichen Verbandsforschung, „daß die Verbände in allen Stadien der Gesetzgebung (Referenten-, Parlaments- und Regierungsebene) ihren Einfluß geltend machen. U. von Alemann/R. G. Heinze, Verbandspolitik und Verbandforschung in der Bundesrepublik, in: Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente, hrsg. von U. v. Alemann, R. G. Heinze, Opladen 1979, S. 17.

erseits für die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) einfacher, derartige Verbesserungen zu ermöglichen, als Besoldungserhöhungen zuzugestehen, deren Publizität beachtlich war. Da ein Überschreiten der vom Staat etwa im Jahreswirtschaftsbericht anvisierten gesamtwirtschaftlichen Orientierungsdaten gerade im öffentlichen Dienst von erheblicher Signalwirkung für die Privatwirtschaft gewesen wäre, boten sich indirekt-strukturelle Verbesserungen an, um Forderungen der Interessenverbände zu erfüllen, ohne negativ wirksam werdende Signale für die Lohnentwicklung in der Privatwirtschaft zu setzen.

Die Verbesserung des materiellen Status einzelner überschaubarer Gruppen hatte regelmäßig entsprechende Forderungen vergleichbarer anderer Besoldungsgruppen oder Laufbahnen zur Folge, die mit Gerechtigkeitsargumenten operierten bzw. Gleichbehandlung durch Wiederherstellung der ursprünglichen Abstände forderten. Es entstand eine Sogwirkung, die von den Interessenverbänden zur Durchsetzung weiterer Forderungen genutzt wurde¹³⁾. Dieser Trend wurde dadurch verstärkt, daß der Anteil der öffentlich Bediensteten an den Mitgliedern aller westdeutschen Parlamente überdurchschnittlich hoch ist, wodurch ein nachdrücklicher Widerstand gegen Stellenanhebungen und ähnliche Verbesserungen, d. h. gegen Forderungen des eigenen Berufsstandes, verhindert oder zumindest erschwert wird.

Das wesentliche Resultat der beschriebenen Entwicklung ist die Wandlung des Stellenkegels innerhalb der vier Laufbahnen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes in eine Zwiebel, d. h. eine zunehmende personelle Verdichtung in den jeweils höchsten Laufbahnstufen. Dieser Trend der sogenannten qualitativen Überbesetzung, der vom quantitativen einer puren Stellenvermehrung unterschieden werden muß, ist nicht nur beim Bund, sondern auch bei den Ländern und Gemeinden festzustellen. Diese Entwicklung ist vor allem im Besoldungsbereich eingetreten, aber auch im Tarifbereich ist bei Angestellten der Durchstieg (sogenannter Be-

währungsaufstieg) durch die Vergütungsgruppen häufig anzutreffen. Ein besonderes Beispiel stellt die Entwicklung innerhalb der Ministerialbürokratien von Ländern und Bund dar.

Diese Ausführungen über Strukturmaßnahmen müssen unter Berücksichtigung konjunktureller Bedingungen differenziert werden: Sowohl gruppenspezifische Verbesserungen als auch globale Erhöhungen im Rahmen der Tarif- und Besoldungspolitik ließen sich vor allem in Phasen florierender Konjunktur durchsetzen, wie die Entwicklung der späten sechziger und frühen siebziger Jahre deutlich gezeigt hat. Zwar bleiben auch in Zeiten ökonomischer Instabilität, d. h. knapper werdender finanzieller Mittel der Gebietskörperschaften sowie einer wachsenden Arbeitslosenquote, die aufgezeigten Einflußmöglichkeiten der Interessenorganisationen bestehen; eingeschränkt werden jedoch neben den in Tarif- und Besoldungsrunden durchsetzbaren Erhöhungen vor allem die Chancen kollektiven Aufstiegs, zumal Leistungs- und Anciennitätsprinzip möglicherweise auseinanderfallen. Weitgehend verhindert wird durch die Interessenpolitik der Dachverbände jedoch selbst in diesen Situationen ein möglicher Abbau von Leistungen. Dies kann anhand der Diskussionen um Einsparungsmöglichkeiten bei den verschiedenen Haushaltsentwürfen der letzten Jahre gezeigt werden.

Durch die von den Interessenverbänden betriebene Verrechtlichung der Diskussion wird versucht, einmal erreichte Positionen zumindest festzuschreiben. Kollektive negative Statuspassagen — als Korrelat zu den beschriebenen positiven — sind auch in ökonomischen Krisen nur bei Neueinstellungen möglich, deren quantitative Bedeutung dann allerdings gering ist.

3. Öffentliche Kritik und Reaktionen der Verbände

Die Verhandlungsmacht der Interessenverbände im öffentlichen Dienst besteht vor allem in deren Fähigkeit, die politischen Kosten der Arbeitgeber — die hier zugleich Politiker sind — zu erhöhen, während in der Privatwirtschaft die Möglichkeit der Beeinflussung der ökonomischen Kosten der Arbeitgeber gewerkschaftliche Verhandlungsmacht bedingt. Die im öffentlichen Dienst tätigen Wähler können nämlich die politischen Kosten erhöhen, indem sie — wegen ihrer Meinung nach zu geringen Lohnsteigerungen —

¹³⁾ Diese lange Jahre gängige Praxis ist treffend charakterisiert worden u. a. bei: H.-E. Meixner, Die Beförderungssituation im öffentlichen Dienst, in: Die Personalvertretung 1978, Heft 4, S. 203; Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, Gutachten Nr. 141561 der Deutschen Revisions- und Treuhand-Aktiengesellschaft Treuarbeit zur Frage eines Besoldungsrückstandes, Bonn 1972, S. 71f.

Stimmzug androhen bzw. realisieren. Besonders während der Zeit der sozial-liberalen Koalition wurden derartige Drohungen von den Verbandsfunktionären verschiedentlich sogar offen ausgesprochen¹⁴⁾. Dieser Droheffekt des Stimmpotentials von Verbänden wird dadurch verstärkt, daß Politiker ihre Entscheidungen unter der Randbedingung bestehender Unsicherheit treffen müssen.

Seit der ökonomischen Krise Mitte der siebziger Jahre hat sich die Kritik am öffentlichen Dienst erheblich verstärkt¹⁵⁾. Insoweit Besoldungserhöhungen Gegenstand sind, tritt die öffentliche Meinung ein für eine möglichst geringe zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte, ohne freilich in der Regel konkrete Zahlen zu nennen. Dies geschieht vor allem in Zeiten wirtschaftlicher Instabilität mit wachsender Arbeitslosigkeit und zunehmender Knappheit öffentlicher Mittel; hierfür bietet die Entwicklung der vergangenen Jahre vielfache Belege. Bereits bei der bloßen Ankündigung von Forderungen werden diese als ungerechtfertigt bzw. überhöht bezeichnet, was wiederum besonders für den Besoldungsbereich gilt.

Da der Aktionsspielraum von Interessengruppen u. a. davon abhängt, wie die Verbandsbelange der Öffentlichkeit präsentiert werden können, muß zweierlei versucht werden: Zum einen müssen die eigenen Forderungen als möglichst positiv, d. h. als im Interesse großer Gruppen liegend, dargestellt werden; zum anderen muß an dem Verband geäußerte Kritik, welche die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit erhöht, als ungerechtfertigt und überzogen dargestellt werden.

Die Interessenorganisationen — vor allem der DBB — versuchen, die seit geraumer Zeit zunehmende Kritik zu entschärfen; die sich abzeichnende Konfrontation wird als „deutliche Herausforderung zur Kommunikation“ angesehen. Da die Verbände sich unter dem Zwang sehen, auf Tendenzen der öffentlichen

Meinung und Argumentationen der Kritiker kontinuierlich zu antworten, wird u. a. eine intensive mittelbare und unmittelbare Öffentlichkeitsarbeit betrieben. Die wichtigsten Kommunikationspartner im Außenbereich sind Parlamente, Regierungen, der vorparlamentarische Raum sowie Presse, Rundfunk und Fernsehen. Die Schlüsselrolle der Journalisten als „kritische Multiplikatoren“ wird geschickt genutzt. Zu der unmittelbaren Öffentlichkeitsarbeit zählen u. a.

— öffentliche Ansprachen und Vorträge von Verbandsfunktionären,

— Seminare des Bildungs- und Sozialwerks des DBB,

— Flugblätter, Anzeigen, Broschüren, Dokumentationen und umfangreiche Publikationen¹⁶⁾ in Form von Schriftenreihen.

Die seit 1959 jährlich stattfindenden beamtenpolitischen Arbeitstagen sowie die alle vier Jahre durchgeführten Bundesvertretertage des DBB haben neben der Aufgabe der Binnenstabilisierung des Verbandes bzw. der Integration der Mitglieder vor allem die Aufgabe, geäußerte Kritik öffentlich zu widerlegen bzw. die Gruppeninteressen in der Öffentlichkeit zu propagieren. Führende Politiker aller im Bundestag vertretenen Parteien, der jeweilige Bundesinnenminister sowie vom DBB eingeladene Wissenschaftler nehmen regelmäßig an diesen Veranstaltungen teil, deren Publizität in den Massenmedien durchaus beachtlich ist.

Durch diese Anwesenheit von Repräsentanten des politischen Systems wird die Legitimität des Verbandes anerkannt. Stellungnahmen zu Beamtenproblemen im allgemeinen sowie zu Fragen der Besoldungs- und Tarifpolitik im besonderen werden häufig abgegeben, auch wenn derartige Angelegenheiten nicht unmittelbar zur Diskussion stehen. Politiker sind hierbei dem Druck ausgesetzt, gruppenspezifisch günstige Änderungen zu annonciieren, auf die später von den Interessenverbänden Bezug genommen werden kann. Schließlich ergeben derartige Tagungen Gelegenheit zu vertraulichen Vorgesprächen über Besoldungsfragen und andere materielle Forderungen zwischen Verbandsführung und zuständigem Minister.

¹⁶⁾ Von diesen am bekanntesten und am weitesten verbreitet ist die Reihe „Godesberger Taschenbücher. Schriften zur Staats- und Gesellschaftspolitik“; vgl. auch die Reihe „DBB-Dokumente“. Das Publikationsprogramm für Mitglieder umfaßt u. a. die Monatszeitschrift „Der Beamtenbund“ und das „DBB Magazin“.

¹⁴⁾ Vgl. zu empirischen Nachweisen im einzelnen Keller, Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst, a. a. O., S. 234 ff.

¹⁵⁾ Für viele: U. Lohmar, Staatsbürokratie. Das hoheitliche Gewerbe. Deutsche Aspekte eines neuen Klassenkampfes, München 1978; B. Breuel, Den Amtsschimmel absatteln. Weniger Bürokratie — mehr Bürgernähe, Düsseldorf-Wien 1979; Schlankheitskur für den Staat, hrsg. von H. Zuber, Stuttgart 1979; Vorgänge — Zeitschrift für Gesellschaftspolitik, Heft 1 (1981), S. 52—106; F. Rühle, Bürokratie — wer bremst ihr Wachstum? Materialien zur Bürokratisierung, insbesondere in den USA und in der Schweiz, Bern 1981.

IV. Schlußfolgerungen: Die Beamtenverbände im Verbandssystem

Verbände sind aufgrund der grundgesetzlich garantierten Tarifautonomie eingeteilt worden in solche, die staatliche Entscheidungen lediglich beeinflussen bzw. mitgestalten können (z. B. Bauernverband, Verbände der Kriegssopfer), und solche, die aufgrund zuerkannter autonomer Gestaltungsmöglichkeiten selbst Daten für staatliche Politik setzen können (Tarifparteien, Großinvestoren). Die Interessenorganisationen der Beamten sind der zuletzt genannten Gruppe zuzurechnen, obwohl sie nicht wie die Gewerkschaften über Kollektivverhandlungs- und Streikrecht verfügen. Da sie nicht nur die staatliche Willensbildung beeinflussen, sondern auch Daten setzen, welche die staatliche (Wirtschafts- und Einkommens-)Politik zu beachten hat, kann durchaus von einem korporatistischen Verhältnis zwischen diesen Verbänden und dem Staat ausgegangen werden¹⁷⁾.

Die zentrale These des liberal-pluralistischen Ansatzes innerhalb der neueren politischen Theorien, daß nämlich Verbandseinflüsse sich gegenseitig aufheben und neutralisieren, läßt sich auch und gerade am Beispiel der Beamtenverbände widerlegen. Diese gehören zu den wichtigsten und mächtigsten Interessengruppen in der Bundesrepublik. Die Mehrzahl der für Verbandsmacht verantwortlichen Bestimmungsfaktoren (u. a. Finanzkraft, Organisationsgrad, Prestige, rechtliche Privilegien, Wählerstimmen, Störpotential)¹⁸⁾ ist gegeben bzw. hochgradig entwickelt.

Spezifische gesellschaftliche Interessen verfügen über ungleiche politische Durchsetzungschancen bzw. allgemeine Interessen großer Gruppen sind nur schwer zu organisieren. Es konnte gezeigt werden, daß partikuläre Interessen kleiner Gruppen organisationsfähiger sind als allgemeine Interessen großer Gruppen¹⁹⁾. Es ist nicht auszuschließen, daß die Verbandsmacht der Beamtenorganisationen im politischen System zu Lasten

anderer Gruppen geht, zu denen ein Konkurrenzverhältnis bei der Aufteilung knapper Mittel besteht; dies gilt besonders für nicht oder nur schwer zu organisierende Interessen (u. a. Konsumenten im Wirtschafts-, Randgruppen im Sozialbereich). Die Filterwirkung des Verbandesystems bzw. seine allgemeine Auswahlfunktion läßt sich gerade am Beispiel der Beamtenverbände aufzeigen. Eine weitere Besonderheit des öffentlichen Dienstes gegenüber der Privatwirtschaft besteht darin, daß bei enger werdenden Verteilungsspielräumen nicht die Stelleninhaber (Arbeitsplatzbesitzer), sondern — und dafür um so heftiger — die Stellensuchenden benachteiligt werden. Die Beamtenverbände lösen die Zwitterstellung zwischen partikularer Interessenvertretung und solidarischer Gegenmacht deutlicher und eindeutiger zugunsten der zuerst genannten Alternative als die Gewerkschaften der Privatwirtschaft.

In den vergangenen Jahren ist zunehmend deutlich geworden, daß (Regierungs-)Politiker aus Gründen der Wiederwahl auch Argumente der übrigen Wählergruppen in ihr ökonomisch-politisches Gesamtmodell einbeziehen müssen²⁰⁾. Indem der öffentliche Dienst aufgrund der eingetretenen wirtschaftlichen Entwicklung zunehmend Zielscheibe der öffentlichen Kritik und Gegenstand der (tages-)politischen Diskussion geworden ist, sind Verhandlungsmacht und Einflußmöglichkeiten der Interessenverbände deutlich schwächer geworden²¹⁾.

Die wohl deutlichsten Belege für diese These bilden die beiden letzten Besoldungsneuregelungen: Während (zumindest in den späten sechziger und gesamten siebziger Jahren) die von den tariffähigen Arbeitern und Angestellten erzielten Verbesserungen stets zeit- und inhaltsgleich in die entsprechenden Besoldungsgesetze übernommen wurden, wurde 1982 — gegen den energischen Protest der Beamtenverbände — eine zweimonatige Verzögerung der Besoldungserhöhung (um 3,6 Prozent zum 1. Juli 1982) festgeschrieben

²⁰⁾ Ähnlich für die USA: Th. A. Kochan, *Collective bargaining and industrial relations. From theory to policy and practice*, Homewood/Ill. 1980, S. 446 ff.

²¹⁾ Auch in der Privatwirtschaft sind die Verteilungskämpfe härter und die Interessenvertretung schwieriger geworden. Vgl. zusammenfassend G. Brandt/O. Jacobi/W. Müller-Jentsch, *Anpassung an die Krise: Gewerkschaften in den siebziger Jahren*, Frankfurt—New York 1982.

¹⁷⁾ Vgl. zur Einführung u. a.: Verbände und Staat, a. a. O. (Anm. 12); U. v. Alemann (Hrsg.), *Neokorporatismus*, Frankfurt—New York 1981; R. G. Heinze, *Verbände, Politik und Neokorporatismus*. Zur politischen Soziologie organisierter Interessen, Opladen 1981; U. Billerbeck/R. Erd/O. Jacobi/E. Schudlich, *Korporatismus und gewerkschaftliche Interessenvertretung*, Frankfurt—New York 1982.

¹⁸⁾ Vgl. im einzelnen: B. Keller, *Macht und Einflußmöglichkeiten der Beamtenverbände*, in: WSI-Mitteilungen, Heft 10 (1981), S. 628—634.

¹⁹⁾ Vgl. M. Olson, *Die Logik des kollektiven Handelns*, Tübingen 1968.

und dadurch eine Abkoppelung vom Tarifbereich eingeleitet. Für 1983 wurde die „Anpassung“ der Beamtensoldung (um 2 Prozent ab 1. Juli) sogar im Vorhinein geregelt, während bisher das entsprechende Gesetz stets nach Abschluß der Tarifverhandlungsrunde erlassen wurde; die über viele Jahre praktizierte faktische Vorwegnahme der Besoldungsdurch die Tarifierhöhung wurde damit aufgehoben.

Durch diese Maßnahme sollen vor allem die Tarifverhandlungen des öffentlichen Dienstes beeinflußt werden, bei denen die Arbeitgeber einen ähnlichen Abschluß anstreben; darüber hinaus sollen aber auch „Signale“ für die Lohnbewegung in der Privatwirtschaft gesetzt werden. Die Gewerkschaften halten diesen Schritt für einen eklatanten und direkten Eingriff in die Tarifautonomie und für eine Verordnung von staatlichen Lohnleitlinien.

Christoph Hüttig: Gemeinwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Zum aktuellen Stand einer traditionsreichen Debatte

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/83, S. 3—17

Als nach der Aufdeckung der skandalösen Vorgänge um das gewerkschaftseigene Unternehmen Neue Heimat das Wort von der „gemeinen Wirtschaft“ die Runde machte, geriet — zum Teil aus Betroffenheit, zum Teil aus Hämme — nicht nur der gesamte gewerkschaftliche Unternehmensbereich in Mißkredit. Theorie und Praxis von Gemeinwirtschaft als reformpolitische Wirkungsfelder schienen überhaupt, soweit man sich ihrer noch erinnerte, einmal mehr in Frage gestellt.

Gerade unter betont kritischem Blickwinkel ist es möglich, zu einer durchaus positiven Bewertung gemeinwirtschaftlicher Konzeptionen zu gelangen. Die Fülle sozial- und wirtschaftspolitischer Leistungen, die, angefangen bei der Genossenschaftsbewegung im 19. Jahrhundert über die gewerkschaftlichen Betriebe zur Zeit der Weimarer Republik bis weit in die deutsche Nachkriegsgeschichte hinein, von gemeinwirtschaftlichen Unternehmen erbracht wurden, sind dabei mehr als Objekte nostalgischer, aber wertloser Erinnerung. Sie deuten auf die Möglichkeiten, die vor allem heute dem gewerkschaftlichen bzw. freigemeinwirtschaftlichen Unternehmenssektor ohne Existenzrisiken offenstehen.

Eine beispielhafte Praktizierung der vom DGB geforderten Maßnahmen zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit, zur Ausweitung der Mitbestimmungsrechte und zur Humanisierung der Arbeit in den Gewerkschaftsunternehmen würde den „Gewerkschaften in der Krise“ wesentlich mehr nützen als alle Festtagsproklamationen.

Ohnehin unter dem Zwang, die vorhandene, ausschließlich von den Unternehmensvorständen bestimmte Konzeption zu überdenken, sollte sich bei verbreiteter gewerkschaftsinterner Mitwirkung eine Form der gewerkschaftlichen Gemeinwirtschaft entwickeln lassen, die historische Tradition und aktuelle Programmatik wieder aufnimmt und sich vor Initiativen außerhalb ihres organisatorischen Rahmens, der „Alternativ“- bzw. Selbsthilfebewegung, nicht verschließt.

Gerhard Schorr: Gewinn- und Kapitalbeteiligung von Arbeitnehmern

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/83, S. 19—33

Nur knapp 1000 Unternehmen gibt es zur Zeit in der Bundesrepublik Deutschland, die ihre Arbeitnehmer an Gewinn und Kapital beteiligen. Insbesondere die kleineren und mittleren Unternehmen erhalten dabei keinerlei Unterstützung durch den Gesetzgeber. Dabei zeigt die Praxis der Mitarbeiter-Beteiligung, daß Liquidität, Kapitalstruktur und Produktivität verbessert werden können, wenn Arbeitnehmer zu Miteigentümern werden. Gleichzeitig kann die Partizipation von Arbeitnehmern am Risiko zu einer erweiterten Mitwirkung und Mitbestimmung führen, mithin zu größerer Selbstbestimmung des Industriebürgers am Arbeitsplatz.

Gewinn- und Kapitalbeteiligung eröffnet damit auch Perspektiven zur Weiterentwicklung der sozialen Marktwirtschaft. Verteilungskämpfe können entschärft, das Verhältnis von Kapital und Arbeit neu definiert werden. Marktwirtschaft als ordnungspolitische Grundlage unseres Wirtschaftssystems erhält auf diese Weise eine starke Verankerung bei den Arbeitnehmern.

Gewinn- und Kapitalbeteiligung fordert Gewerkschaften wie Unternehmerverbände gleichermaßen zum Umdenken auf. So ist es nicht verwunderlich, daß um die Förderung betrieblicher Modelle der Arbeitnehmer-Beteiligung seit Jahren immer wieder heftig gestritten wird. Durch den Regierungswechsel in Bonn hat die Diskussion noch an Aktualität gewonnen. Die Förderung der Gewinn- und Kapitalbeteiligung z. B. über das 3. Vermögensbildungsgesetz ist in greifbare Nähe gerückt. Der Großteil der Gewerkschaften steht diesen Plänen freilich nach wie vor ablehnend gegenüber. Von dieser Seite — wie auch von der SPD — fordert man überbetriebliche Fonds, zumindest als eine Alternative zur betrieblichen Anlage. Eine baldige Klärung der „Fronten“ ist dringend geboten.

Berndt Keller: Staatsfinanzen und öffentlicher Dienst

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/83, S. 34—46

Der Artikel setzt sich mit folgenden Fragen auseinander:

1. Welche Maßnahmen ergreifen Bund, Länder und Gemeinden, um den beträchtlichen Zuwachs an Personalkosten zu bremsen? Im einzelnen werden diskutiert und weitgehend problematisiert: Neuverschuldung und Finanzausgleich, Preis- und Steuererhöhungen, Mechanisierung und Rationalisierung, Einstellungsstopp, Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen.

2. Welche Strategie verfolgen die Interessenverbände der Beamten? Hier wird vor allem auf die gesetzlich garantierten Anhörungsrechte eingegangen und aufgezeigt, daß weitere wesentliche Einflußmöglichkeiten bestehen. Darüber hinaus wird geklärt, wie die Verbände auf die zunehmend stärkere Kritik am öffentlichen Dienst durch eine intensivierte Öffentlichkeitsarbeit reagieren.

Abschließend wird auf die Position der Beamtenverbände im Verbandssystem zusammenfassend eingegangen.