

Veröffentlichungen
des Instituts für Gesellschaftswissenschaften
Walberberg e. V.

Band IV

DEMOKRATIE UND MITBESTIMMUNG

Seewald Verlag Stuttgart

DEMOKRATIE UND MITBESTIMMUNG

DEMOKRATIE UND MITBESTIMMUNG

Symposium Internationale
Referate und Diskussionen

Herausgegeben von
Arthur F. Utz und
Heinrich B. Streithofen



ZK 70936



Seewald

Alle Rechte vorbehalten — Printed in Germany

© Seewald Verlag Dr. Heinrich Seewald, Stuttgart-Degerloch 1970

Druck: Franz Schmitt oHG., 52 Siegburg

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	7
Zur Einführung: Begriff und Problematik der Demokratisierung in Gesellschaft und Wirtschaft, von <i>Arthur F. Utz</i>	9
DIE ANTHROPOLOGISCHEN GRUNDLAGEN	
DES DEMOKRATISIERUNGSPROBLEMS	19
Der moderne Mensch in der modernen Welt, von <i>Georges Gusdorf</i>	21
Der Mensch in der Demokratie heute, von <i>Hans Zbinden</i>	45
Bericht über die Diskussion, von <i>Joseph F. Groner</i>	67
DIE SOZIOLOGISCHE ANALYSE	
DER DEMOKRATISIERUNGSVERSUCHE	73
Der „Demokratisierungsprozeß“ als gesamtgesellschaftliches Phänomen, von <i>Erwin K. Scheuch</i>	75
Bericht über die Diskussion, von <i>Joseph F. Groner</i>	99
DIE DEMOKRATISIERUNG DER WIRTSCHAFTSPOLITIK 103	
Die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik in Belgien, von <i>Alex Jacquemin</i>	105
Die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, von <i>Christian Watrin</i>	124
Die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik in Frankreich, von <i>Michel Praderie</i>	148
Die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik in Großbritannien, von <i>Hugh A. Clegg</i>	157
Die Wirtschaftsdemokratie nach dem Modell der Niederlande, von <i>Hubertus L. Jansen</i>	181
Die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik in Jugoslawien, von <i>France Cerne</i>	204
Die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik in Österreich, von <i>Monika Streissler</i>	232
Bericht über die Diskussion, von <i>Joseph F. Groner</i>	250
DER DEMOKRATISIERUNGSPROZESS IM BETRIEB	
UND UNTERNEHMEN	263
Mitbestimmung in kommunistischer Sicht, von <i>Hans Lades</i>	265
Demokratisierung der Wirtschaft und Mitbestimmung im Betrieb und Unternehmen, von <i>Kurt H. Biedenkopf</i>	286
Bericht über die Diskussion, von <i>Joseph F. Groner</i>	304
ANHANG:	
Überlegungen zum Gutachten Biedenkopf, von <i>Heinrich B. Streithofen</i>	315
Das Fazit des Kongresses, von <i>Arthur F. Utz</i>	323

VORWORT DER HERAUSGEBER

Das Internationale Institut für Sozialwissenschaften und Politik der Universität Freiburg/Schweiz und das Institut für Gesellschaftswissenschaften Walberberg e. V. veranstalteten vom 20. bis 22. Mai 1970 in Saarbrücken ein Symposium Internationale über den Demokratisierungsprozeß in Gesellschaft und Wirtschaft. Rund zweihundert Persönlichkeiten aus den Ländern der EWG, Großbritannien, Österreich, der Schweiz und Spanien nahmen an diesem Gedankenaustausch teil.

Zweck des Symposium und Beurteilung seines Verlaufs erfährt der Leser aus den Einleitungs- und Schlußbemerkungen.

Im vollen Wortlaut sind nur die Beiträge der Referenten abgedruckt. Die Diskussion kann nicht wörtlich wiedergegeben werden. Dies war schon aufgrund der hohen Teilnehmerzahl unmöglich. Prof. Dr. J. F. Groner, Fribourg, erarbeitete die Kurzfassung der Diskussion. Er übersetzte auch aus dem Französischen die Beiträge der Professoren Gusdorf, Praderie und Jacquemin. Den Beitrag aus dem Englischen übersetzte Prof. G. Kirstein.

Das Lesen der Druckfahnen und die Fertigstellung des Buches besorgten Frau H. Froehlich-Koenemann und Fräulein A. Weiskirch.

Zu besonderem Dank sind wir dem Organisationsleiter des Symposium Internationale, Herrn M. Jaschick, Bonn, seiner Gattin und seinem Sohn, ebenso den Mitarbeitern im Organisationsbüro, Fräulein B. Lampersbach und Herrn H. Mitzka, verpflichtet.

Nicht vergessen sei der Intendant des Saarländischen Rundfunks, Herr Dr. F. Mai, der uns gastlich auf dem Halberg aufnahm.

Freiburg/Schweiz - Walberberg, im September 1970

Arthur F. Utz

Heinrich B. Streithofen

ZUR EINFÜHRUNG

BEGRIFF UND PROBLEMATIK DER DEMOKRATISIERUNG IN GESELLSCHAFT UND WIRTSCHAFT

I. Zum Begriff der Demokratisierung

1. Der Begriff der Demokratisierung ist ein politischer Begriff, abgeleitet von der Demokratie als Staatsform. Demokratisiert wird also im eigentlichen Sinne des Wortes ein Staatsgebilde, das bislang noch keine Demokratie war. Das heißt, man räumt mit Ständerechten, irgendwelchen politischen Privilegien auf und gibt dem einzelnen Staatsbürger die direkte Kontaktmöglichkeit zur Staatsmacht über das Wahl- und Stimmrecht. Demokratisieren im strengsten Sinne ist egalisieren, wenngleich wir uns im klaren darüber sind, daß die reine Verwirklichung der Egalisierung für den politischen Bereich eine Utopie und eine Täuschung ist. Aber immerhin wird sie in etwa verwirklicht, indem man dem Volke die Kontrolle durch die öffentliche Meinung und das wirksame Eingriffsrecht in die Macht durch die Neuwahl seiner Repräsentanten zuspricht. Demokratisierung heißt also nicht Aufhebung aller Macht. Man könnte allerdings den Begriff in dieser Weise gebrauchen — und die anarchistischen Bewegungen tun dies tatsächlich —, aber dann wird der Begriff der Demokratie von dem substantiellen Untergrund losgelöst, auf dem er allein Sinn hat, nämlich vom Begriff des Staates.

2. Im weiteren Sinne kann man auch andere als staatliche Gebilde demokratisieren oder demokratisieren wollen, indem man auch dort versucht, die Direktive unter Kontrolle zu bringen und eine Egalisierung der Grundkompetenzen herbeizuführen. Die Entscheidungen, die in den einzelnen sozialen Strukturen gefällt werden, sollen demgemäß, ähnlich dem Vorgang in der Demokratie, unmittelbar oder mittelbar von allen Gruppen- oder Gesellschaftsgliedern abhängen. Soweit wie möglich getrieben, endet die Gesellschaftsform dann in der Kameradschaft, Brüderschaft, Partnerschaft oder Genossenschaft.

3. Der Begriff der Demokratisierung kann aber noch einen dritten Sinn haben. Er kann das Bemühen bezeichnen, den gesamten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich politisch-demokratisch zu organisieren. Es handelt sich dabei um die „Verstaatlichung“ aller gesellschaftlichen Gruppen gemäß dem demokrati-

* urz, Arthur F., Prof. Dr., Universität Fribourg.

schen Prinzip der Gleichheit. Für die russische Konzeption dieser Demokratisierung kann das Buch des Leningrader Professors *A. K. Belych*¹ aufschlußreich sein. *Belych* leugnet keineswegs den Pluralismus der gesellschaftlichen Gruppen. Er erkennt aber in ihnen die staatspolitische Bedeutung und versucht diese nun von oben, d. h. vom Staat her zu dirigieren. Wir sind im Westen an sich auch davon überzeugt, daß es kein individuelles oder gesellschaftliches Geschehen gibt, das sich nicht irgendwie konstruktiv oder destruktiv auf das staatliche Leben auswirkt. Der Staat nimmt den Alkoholverbrauch unter Kontrolle, er betreibt Familienpolitik, Bildungspolitik usw. Auch die Moral der Gesellschaftsglieder ist ihm nicht einerlei, selbst einem liberalen Staat mindestens dann nicht, wenn sie für den Bestand des Staates bedrohlich wird. Gegenüber der sowjetischen Konzeption von Staat und Gesellschaft sind wir aber der Auffassung, daß der Staat eigentlich erst „nachhaken“ sollte, wenn die einzelnen Gesellschaftsgruppen die ihnen zukommende Aufgabe nicht zu lösen vermögen. „Nachhaken“ ist dabei allerdings nicht im liberalen Sinne zeitlich zu verstehen, sondern im Sinne von rein subsidiärem Ein- oder Vordringen.

II. Die Problematik der Demokratisierung

1. An die Demokratisierung unserer Staatsgebilde haben wir uns nicht nur gewöhnt, sondern fühlen uns darin, wenigstens materiell, sogar wohl. Dennoch mischt sich in dieses Wohlempfinden ein gewisses Gefühl der Unsicherheit und Angst. Die komplizierten Sachfragen werden wegen ihrer Unberechenbarkeit für den einzelnen den Experten oder Verwaltungsinstanzen überlassen. Die gesellschaftlichen Planer, so stellen wir überrascht fest, sind doch nicht die Demokraten, sondern die Oligarchen, und, so fahren die Verteidiger der Wirtschaftsdemokratie fort, in einer Demokratie, in der die Eigentümer das entscheidende Verfügungsrecht über Produktivgüter haben, sind diese Oligarchen die Kapitalbesitzer oder die von ihnen bestellten Manager. Der Weg zur echten und reinen Demokratie scheint demnach nur über die Auflösung der bisherigen Institutionen zu führen. Die freiheitliche Gesellschaft des Westens ist mit dem liberalen Konzept angetreten. Sie hat geglaubt, daß individualistische und atomisierte Freiheiten sich gegenseitig von selbst die Waage halten und ins Gleichgewicht der Gerechtigkeit kommen. Die demokratische Staatsform hat von dieser Gesellschaftsauffassung profitiert und sich am Leben gehalten: im Spiel der denkerischen Kräfte siegt die rechte Vernunft. Nun aber, das wissen wir alle, selbst auch die Liberalen, braucht es mehr als nur das Spiel der denkerischen Kräfte. Es braucht einen über diesen waltenden Planer der gesellschaftlichen Ordnung und der gesellschaftlichen Zukunft. Bis heute haben wir noch keine demokratische Form der Planung

¹ Organisation, Politik und Leitung. Berlin 1969.

gefunden². Jedenfalls sind die Kanäle, die wir besitzen, nicht ausreichend, um alle Ströme unseres gesellschaftlichen Lebens zu fassen. Dabei gibt es immer noch Leute, die glauben, die Rückkehr zum alt-liberalen Kräftespiel sei die einzige Lösung. Dagegen stehen die Verfechter der vom Menschen konzipierten Ordnung mit ihrem marxistisch-utopischen, auf jeden Fall bis heute nur fallierten Programm einer planenden egalitären Gesellschaft, die zu verwirklichen, die Zerstörung der alten Gesellschaft Voraussetzung sei. Wie sehr selbst Befürworter der Planung diese echten Marxisten unterschätzen, beweist ihr Gerede, das westliche und das östliche Wirtschaftssystem würden sich einander annähern. Die geistig übertragenden Marxisten im Westen sind ebenso wie ihre Brüder im Osten überzeugt, daß man das kapitalistische System nicht langsam in ein kommunistisches verwandeln könne, daß vielmehr nur eine wahre Revolution die neue Gesellschaft gebäre. Für sie gibt es keine Übergänge und keine Berührungspunkte zwischen der demokratischen Gesellschaft, von der sie träumen, und der demokratischen Gesellschaft, die wir auf unseren Individual- und Grundrechten, wozu wir auch das Eigentum rechnen, aufgebaut haben.

Soll nun, das ist das Problem, die freiheitliche Welt unfähig sein, gesellschaftliche Wirklichkeit zu planen, ohne den Menschen zu verplanen, d. h. unter Rettung der demokratischen Lebensform? Oder muß man, um die Oligarchen auszumerzen und die echte Demokratie zu erstellen, beim humanistischen Marxismus seine Zuflucht suchen im Sinne etwa von *G. Lukacs, E. Bloch, L. Kolakowski, H. Marcuse, A. Schaff, J. Habermas, M. Horkheimer* usw.?

2. Die Demokratisierung der einzelnen Strukturen hat ohne Zweifel eine Verbesserung der menschlichen Beziehungen gebracht. Bei allem Verständnis für die Autorität, die in jedem gesellschaftlichen Gebilde notwendig ist, ist doch auch an den Mißbrauch der Gewalt, an die Art und Weise, wie der Autoritätsträger seine Gewalt dem Untergebenen gegenüber manifestiert, zu denken. Das Nur-Gehorchen um des Gehorchens, d. h. der Anerkennung des Autoritätsprinzips willen ist einer Unterordnung gewichen, die Einsicht in die Vernünftigkeit der Befehle verlangt. Allerdings führt die Überspannung dieses Verlangens zum Verlust der Autorität selbst. Unterordnung unter die Autorität ist ihrem Wesen nach Verzicht auf eigene Einsicht, Übernahme der praktischen Vernunft dessen, dem die Kompetenz zu befehlen übertragen worden ist. Aber immerhin ist dabei das Vertrauen in die praktische Vernunft des Autoritätsträgers und damit zugleich auch die Überzeugung von seiner überlegenen Einsicht Voraussetzung. Ohne jede Einsicht gibt es also keinen verantwortbaren Gehorsam. Nachdem diese Grundwahrheit der Ethik lange Zeit mißachtet worden war, nachdem durch alle gesellschaftlichen Gruppen hindurch bis hinauf zur über Krieg und Frieden und somit über das Leben von Millionen bestimmenden Regierung nur blinder

² Neuerdings ist ein beachtenswerter Versuch hierzu gemacht worden, vgl. H. HARNISCHFEGGER: *Planung in der sozialstaatlichen Demokratie*. Neuwied-Berlin 1969.

Gehorsam das Prinzip der Autorität war, ist es nicht verwunderlich, daß nun um der Menschenwürde willen volle Egalisierung gefordert wird. Wir müssen uns natürlich fragen, welche Folgen diese Egalisierung für die einzelnen Sozialstrukturen und für das Ganze der Staatsgesellschaft nach sich ziehen könnte.

Man darf die Sache nicht dramatisieren. Vor Jahren wurde von seiten katholischer Theoretiker und Politiker gegen die Egalisierung von Mann und Frau in Ehe und Familie gekämpft. Man fürchtete, daß mit der innergesellschaftlichen, hier: der innerehelichen Autorität, auch die Wesensstruktur der Ehe selbst untergehe. Es wird aber wohl niemals nachgewiesen werden können, daß die Gleichstellung von Mann und Frau in der Ehe, d. h. also die Eliminierung der Autorität in der Ehe eine Auflösung der Ehe in ihrer naturrechtlichen Grundstruktur herbeiführen wird. Im Gegenteil kann man erhoffen, daß das nicht ohne geschichtlichen Einfluß gewordene Autoritätsgefühl des Mannes der liebevollen Einfühlung in die Sorgen der Frau weichen wird.

Die Egalisierung im Schul-, besonders im Hochschulwesen, macht uns momentan größere Sorgen. Sehen wir einmal von den von außen her hereingeschmuggelten anarchischen Zündstoffen ab, so stellt sich für uns die Frage, ob wir nicht zu lange mit dem wissenschaftlichen Prestige der Professoren gespielt haben. Der Student erlebte das unkontrollierbare Unterordnungsverhältnis viel grausamer als der Soldat. Während der Soldat nach seiner Entlassung seinen Weg frei durch das Leben gehen kann, wird dem Studenten der Lebensweg versperrt, wenn er sich nicht bescheiden den Anordnungen fügt, deren innere Rechtfertigung er an entscheidenden Punkten nicht einsehen kann. Gewiß kann er über die wissenschaftliche Qualität von Professoren kaum etwas Gütiges aussagen. Aber es gibt doch gewisse Bereiche, innerhalb deren er sehr wohl spüren kann, daß etwas an den überkommenen Formen nicht in Ordnung ist. Es sei nur auf die Unkontrollierbarkeit der Examina hingewiesen. Die Forderung, dem Studenten gewisse Kontrollinstrumente in die Hand zu geben, besagt nicht, daß damit der „Standesunterschied“ von Professor und Student aufgehoben werden müßte. Wenn allerdings, wie es den Anschein hat, die Egalisierungstendenz bis zur Gleichmacherei ausarten sollte, dann würde die innere Struktur der Hochschule zerbrechen. Wenn wir die Überzeugung nicht mehr haben, daß es eine wissenschaftliche Kompetenz gibt, welche auch einen gewissen Respekt zu fordern das Recht hat, dann negieren wir die Grundwahrheit, daß der Mensch ein lernendes Wesen ist. Die „Durchdemokratisierung“ der Hochschule hieße nicht nur ihre innere Struktur zu zerstören, sondern sie direkt zu einem Instrument der Politik zu machen, also etwa das zu realisieren, was der Sowjetprofessor *Belych* unter Leitung und Organisation der Gesellschaft versteht. Die marxistischen Verteidiger der Universitätsdemokratie haben diesbezüglich keinen Zweifel gelassen.

Auf wirtschaftlicher Ebene geht der Kampf um die Demokratisierung an zwei Fronten vor sich, überbetrieblich und betrieblich. Der überbetriebliche steht

unter dem französischen Motto der „participation“, der betriebliche unter dem deutschen, in andere Sprachen nur holprig zu übersetzenden Begriff der „Mitbestimmung“. In der Bundesrepublik Deutschland hat sich der Streit auf die unternehmensbezogene Mitbestimmung konzentriert. Auch hier stellt sich das Problem, welche Auswirkungen die Egalisierung von Arbeitnehmer, Manager und Kapitaleigner hat, in zweifacher Weise, einmal hinsichtlich der Struktur des Unternehmens und seiner Funktion, zweitens hinsichtlich der Wirtschaftsordnung und somit der Ordnung in Gesellschaft und Staat überhaupt.

Was nun die Struktur des Unternehmens angeht, die durch die Mitbestimmung in Mitleidenschaft gezogen werden könnte, so ist zu erwägen, ob es wirklich so verhängnisvoll wäre, wenn sich diese vom rein arbeitsvertraglichen zum mehr sozialen Charakter hin wenden würde. Hätte man von unternehmerischer Seite aus frühzeitiger für eine solche Wendung gesorgt, dann wäre die Mitbestimmungsforderung wohl nie so weit vorgeprellt, daß sich der Arbeitnehmer im Unternehmen wie ein Bürger im Staat eingeschätzt hätte. Die Frage der Gewinnmaximierung des Unternehmens dürfte wohl nicht der entscheidende Gesichtspunkt in der Ablehnung der Mitbestimmung sein.

Entscheidend sind vielmehr die Auswirkungen auf die Wirtschaftsordnung und in der Folge auf die gesellschaftliche und staatliche Verfassung. Wie steht es mit der Mobilität des Kapitals, mit der mit dem Eigentum gekoppelten Investitionsfreude, der Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen, der Mobilität der Arbeitskräfte? Auf letztere scheinen die Arbeitnehmer selbst keinen so großen Wert mehr zu legen. Sie gehört aber zum System der freien Wirtschaft. Sie aufgeben zu wollen, hieße auf die Auswahl der Arbeitskraft nach Leistung verzichten. Wenn die Wirtschaftsordnung revolutioniert wird, dann auch die Wirtschaftspolitik, die Eingriffe des Staates in die Wirtschaft und in die Gesellschaft, der Staat selbst. Es könnte am Ende der Staat stehen, wie ihn die humanistischen Marxisten erwarten, nicht aus einer spontanen „Entwicklung“ des Kapitalismus, sondern aus einer Umwälzung, d. h. Revolution desselben.

3. Die völlige Durchdemokratisierung des Staates bis hinab in die letzten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gebilde ist ohne Zweifel der geheime Wunsch von manchen, die auf wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ebene von Demokratisierung sprechen. Diesen Wunsch öffentlich auszusprechen, scheuen sich die meisten, ausgenommen die Vertreter des marxistischen Humanismus. Im Grunde ist mit letzteren leichter zu diskutieren, weil man wenigstens weiß, worüber man diskutiert. Systematisch gesehen, wäre es an sich besser, man würde zunächst den marxistischen Humanismus durchdiskutieren und diejenigen, die der Demokratisierung in Wirtschaft und Gesellschaft das Wort reden, fragen, ob sie diesen wollen oder nicht. Dann käme man wohl aufgrund eines Konsensus bezüglich der Wirtschaftsordnung rascher zu einer gemeinsamen Lösung auf den unteren Ebenen, besonders der der Unternehmen. Wie die Diskussion momentan,

wenigstens in Deutschland, geführt wird, macht es den Eindruck, als ob es sich lediglich um eine Detailfrage der Vermenschlichung irgendeines kleinen Bereiches handelte. Es sei aber ausdrücklich angemerkt, daß diese Kritik beide Teile, sowohl Arbeitnehmer wie Unternehmer, trifft, letztere aus dem Grunde, weil sie (wenigstens gilt dies für Deutschland) geflissentlich der Frage nach der überbetrieblichen Mitbestimmung, die eine Frage der Gesamtordnung ist, aus dem Wege gehen.

III. Die Gründe des Demokratisierungsprozesses

Warum sind die Menschen heute so demokratienärrisch geworden, als ob von der Demokratie alles irdische Glück abhinge? Diese Frage hier auf diesen paar Seiten beantworten zu wollen, wäre Vermessenheit. Eingehend beschäftigen sich damit die Beiträge von *G. GUSDORF* und *H. ZBINDEN*. Der Autoritätsverlust, den man heute so beklagt, hat verschiedene Gründe, anthropologische, soziologische, moralische und nicht zuletzt auch religiöse. Aber haben wir denn nur zu klagen, daß man weniger autoritätshörig geworden ist, als man es früher war? Die Menschen sind in den letzten Kriegen reichlich betrogen worden, und nicht nur in den letzten. Es sind Millionen ins Grab gesunken, weil ihnen der Dienst mit den mörderischen Waffen von ihrer Autorität aufgezwungen worden war. Und im Wirtschaftsleben sind Arbeitskräfte im Namen der Gewinnmaximierung ausgebeutet worden. Die Demokratisierung ist an sich, sofern sie nicht die Ordnung als Ganzes in Gefahr bringt, ein heilsamer Prozeß. Sie ist nur unheilvoll und verhängnisvoll, wenn sie als Ersatz gesucht wird für einen Heilungsprozeß, der eigentlich ganz anderswo angesetzt werden sollte. Unserer Gesellschaft fehlt der Konsensus in den Grundanliegen des menschlichen Lebens, weil ihr die moralischen Aprioris verlorengegangen sind. Die Wissenschaft hat das ihre dazu getan. Wer es in den Sozialwissenschaften noch wagt, vom Gemeinwohl zu sprechen, das uns aufgetragen ist und dem wir nachstreben müssen, weil es uns als sittliche Aufgabe aufgetragen ist, der wird als Utopist, Ideologe, Mythologe ausgelacht, zumindest auf die gleiche Ebene mit den Marxisten gestellt. Für einen modernen Sozialwissenschaftler im Sinne etwa von *K. R. POPPER* und *E. TOPITSCH* gibt es keine gemeinsame praktische Wahrheit für die Gesellschaft, sondern nur Methoden, Mechanismen des Zusammenlebens. Die einzige Norm menschlichen Handelns ist die individuelle Entscheidung. Soziale Handlungsnormen gibt es nur noch im Sinne von Sachzwängen. Wenn es aber keine gemeinsamen sittlichen Normen mehr gibt, dann gibt es auch kein Gewissen mehr, das die Verantwortung dafür übernehmen könnte. Bleibt uns folgerichtig nur noch eines, die Demokratie zur Weltanschauung zu erklären, wie es *K. R. POPPER* tatsächlich auch tut. Es ist nicht einzusehen, mit welcher Begründung Nationalökonomien sich gegen das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht des Arbeitnehmers im Betrieb wenden, da

sie sich doch selbst gegen jede Konzeption eines Gemeinwohls wenden. Sie antworten vielleicht, es handle sich um Sachzwänge von seiten des Unternehmens. Das aber ist gerade unrichtig. Der Arbeitnehmer wehrt sich mit Recht, seine Arbeit unter den Begriff der Sachzwänge einordnen zu lassen. Besehen wir uns den Demokratisierungshunger unserer Zeit nach seinen tieferen Ursachen, dann stoßen wir auf eine Krankheit, welche sowohl die Demokratiesüchtigen wie auch diejenigen befallen hat, welche sich über diese beklagen. Es ist der Verlust der Metaphysik, der gemeinsamen sittlichen Aufgabe, der wenigstens in ihren Grundzügen gemeinsamen Lebensauffassung und Weltanschauung. Wenn wir den Weg nicht wieder zurückfinden wollen zu diesen letzten geistigen Tiefen unseres Daseins, dann wird uns nichts anderes übrig bleiben, als im Sog der geschichtlichen Entwicklung wenigstens auf der materiellen Seite des menschlichen Daseins nach einem Konsensus zu suchen. Diesen aber werden wir, wenn wir die Substanz des menschlichen Geistes verloren haben, nur finden in einem System, das bereits vorfabriziert ist: in der Demokratie des marxistischen Humanismus.

Man versteht nun aus all diesen Zusammenhängen, die hier nur kurz angedeutet werden konnten, warum wir für den Kongreß von Saarbrücken nicht das Thema „Demokratisierung des Unternehmens durch Mitbestimmung“ gewählt haben, obwohl wir auf dieses in letzter Absicht hinsteuern wollten, sondern den Blick von diesem Detail zunächst wegwandten und auf die tieferen Ursachen dieses Trends zur Demokratisierung richteten.

DIE ANTHROPOLOGISCHEN GRUNDLAGEN
DES DEMOKRATISIERUNGS-PROBLEMS

DER MODERNE MENSCH IN DER MODERNEN WELT

DER MODERNE MENSCH

In den klassischen Epochen der Geschichte konnte man von einem „ewigen Menschen“ sprechen, einem „homo perennis“, der sich durch alle Jahrhunderte stets seine Wesenstreue wahrte. Heute jedoch sind wir nach allem, was geschieht, gezwungen, eine tiefe Veränderung im Wesen des Menschen festzustellen. Die immer schnellere und totalere Umwandlung, die unsere Welt ergreift, kann am Menschen nicht spurlos vorübergehen. Der Mensch von der Mitte des 20. Jahrhunderts unterscheidet sich schon wesentlich vom Menschen aus der Zeit vor dem ersten Weltkrieg. Und die Umwandlungen vollziehen sich heute mit einer derartigen Geschwindigkeit, daß uns gewisse anthropologische Erscheinungen, wie z. B. die *Hippies* in Amerika und Europa, ebenso rätselhaft, so fern von uns vorkommen, wie den Abendländern des 16. und 17. Jahrhunderts die Irokesen und Karaiiben. In gleicher Weise findet die augenblickliche Krise der traditionellen parlamentarischen Demokratie, die lange Zeit als die beneidenswerteste politische Regierungsform betrachtet wurde, ihre Erklärung in einem neuen Menschentyp, der sich auf politischem und sozialem Gebiet nicht mehr mit dem zufrieden zu geben vermag, was vorangegangenen Generationen genügte.

In der großen Zeit der Renaissance steht eine hohe Portraitkunst in Blüte: in Italien, Frankreich, Deutschland und mehr oder weniger überall in Europa feierten geniale oder begabte Künstler die Herrlichkeit des Menschen, der endlich Meister seines Schicksals und Eroberer der Welt geworden war. Schon das Wort „*Humanismus*“ legt Zeugnis ab vom glücklichen Bewußtsein des Menschen, der Frucht seiner eigenen Leistung ist und in den Meisterwerken der Portraitisten in Galakleidung für die Nachwelt posiert. Im Mittelalter hätte die christliche Demut eine solche Zurschaustellung menschlicher Eitelkeit als Sünde des Hochmuts verworfen. Allein, der Mensch der Renaissance beschaute in zwischen sein Antlitz im Spiegel aus venezianischem Glas, er betrachtet sich — nach Gott — als Herrn aller Schätze der Welt. Männer und Frauen, Große und weniger Große legten Wert darauf, den künftigen Geschlechtern ihr Bild zu hinterlassen, auf dem der Glanz der Gesichtszüge durch Prachtstoffe, Edelsteine, Gold, Perlen und Diamanten noch erhöht wird. Beim Menschen von heute gibt

* GUSDORF, Georges, Prof. Dr., Universität Strasbourg.

es nichts mehr zu malen, die Portraitkunst ist ausgestorben. Gewiß leisten Photographie und Kino, die jetzt jedermann zugänglich sind, auch etwas; doch diese Eintagsbilder besitzen nicht die ontologische Dichte eines Portraits, das dazu bestimmt ist, Zeugnis abzulegen vor dem Angesicht der kommenden Jahrhunderte. Wenn Maler und Bildhauer unserer Tage das Bild des Menschen zu schaffen suchen, so ist ihr Erzeugnis nicht der schmeichelhafte Widerschein eines guten Gewissens, sondern eine Art von zerhackter Fläche, auf der man bisweilen da oder dort ein Stück Ohr, die Andeutung einer Nase oder eines Auges, die Schwellung einer Wange feststellt; aus dem Sammelsurium dieser zerstreuten Züge läßt sich keine wirkliche Darstellung, keine Harmonie eines menschlichen Wesens mehr zusammensetzen.

Die ersten „Frauenportraits“ Picassos erregten einen Skandal. Heute wissen wir, der Skandal ist nicht in der Verirrung des Malers zu suchen, denn der Maler schaute prophetisch die Zerstörung des Menschenbildes voraus. Wir erleben diese Zerstörung, ohne vorerst zu wissen, ob ihr eine Wiederherstellung, ob ihr die Bejahung eines neuen, wahrhaft *menschlichen Menschen* folgen wird.

Niemals lebte der Mensch in sich und für sich, fern der Umwelt in einer „splendid isolation“. Der Mensch lebt in der Welt; er ist die Mitte seiner eigenen Umwelt, Ausgangs- und Zielpunkt aller Veränderungen, die er bewirkt. Wie der eigene Körper als Ort seiner leiblichen Inkarnation angesehen werden darf, so erscheint auch die Welt in ihrem Gesamt als materielle Inkarnation der menschlichen Aktivitäten, als eine Art zweiten, unendlich viel größeren Leibes, den er mit dem Netz seiner Tätigkeiten umspannt.

Die Ordnung im Menschen und die Ordnung der Welt gehören zusammen. Deshalb zieht die Unordnung der Welt notwendig die Unordnung im Menschen nach sich. Seit Jahrtausenden bildete die bisherige Welt ein System von Orten und Plätzen — überwacht von den Hoheitsträgern der Religion —, ein Gesamt von geheiligten Werten schuf um das Dasein der Menschen einen schützenden Wall. Ein jeder fand sich im Lebensrhythmus der Vorangegangenen wieder und im vertrauenden Gehorsam zum stets gleichen Willen der göttlichen Mächte. Der Lauf der Jahrhunderte brachte keine Änderung in diese ruhige Sicherheit des Menschen, der in der Überzeugung lebte, genau den Platz einzunehmen, den ihm die Götter oder Gott in der großen Ordnung des Universums zugewiesen hatten.

Die galileische Revolution — dieses Ja zur mechanistischen Wissenschaft — hat das uralte Bild einer nach Werten geordneten Welt zerstört; sie hat an seine Stelle das moderne Bild einer Welt gesetzt, die mit mathematischen Normen konstruiert ist. Der vollkommene Raum, der von der Vorsehung durchwaltet war, hat sich aufgelöst und ist einer zusammenhanglosen Unermeßlichkeit gewichen, einem Kräftefeld ohne Horizont und Grenzen, ohne Mitte und Mittel-

punkt, einer Unermeßlichkeit, in der der Mensch fortan auf der Suche nach einem Platz herumirrt, der wirklich der seine sein soll, ohne Sicherheit jedoch, ihn jemals zu finden. Es gilt hier genau das Wort Max Schelers: „*Newtons Raum ist die Leere des Herzens*“. Das Universum der Naturwissenschaft und Technik ist kein Aufenthaltsraum mehr nach dem Maß des Menschen, es gleicht einer gesichtslosen Wüste, einem Ort der Vergessenheit, wo scheinbar ein jeder dazu verurteilt ist, sich voll Verzweiflung selbst zu suchen, ohne Hoffnung, sich jemals zu finden. Genau dies erfaßte (erahnte) bereits Pascal in angstvoller Vorahnung, als Galilei die Grundzüge der neuen Welt des naturwissenschaftlichen und technischen Wissens entwarf.

Die mechanistische Revolution, die im 17. Jahrhundert begann, verfolgte ihren Lauf ohne Unterbrechung bis in unsere Tage. Trotz gegenteiligen Anscheins betrifft die einzige bedeutsame Änderung seit drei Jahrhunderten lediglich das Tempo der Neuerungen und die Verallgemeinerungen der technischen Fertigungsweisen. Die Einstellung des Menschen gegenüber der Wirklichkeit, die bereits von den Philosophen und Naturwissenschaftlern des 17. Jahrhunderts formuliert wurde, blieb grundlegend die gleiche wie die des modernen Menschen. Diese Einstellung beschränkte sich damals auf eine Elite, heute hat sie sich über die ganze Erde verbreitet. Doch handelt es sich stets um die gleiche Entmenschlichung von Wirklichkeit und Wissen, um die Neutralisierung eines menschlichen Bereiches, welche die menschliche Person zu einem Körper in der Welt der Körper macht, zu einem Objekt, das zu anderen Objekten rein objektive Beziehungen unterhält nach den Regeln, die womöglich aus den mathematischen Disziplinen genommen werden sollten.

Dieser Art also scheint der ferne Ursprung der Entfremdung des modernen Menschen in seiner äußersten Entgeistigung zu sein. Er, der durch die Macht der Dinge in seinem Wesen verneint wurde, reagiert nunmehr mit einer manchmal verzweifelten Anstrengung gegen den Druck der materiellen und technischen Notwendigkeiten, die sein Menschsein zu vernichten drohen. Diese verdrängte Menschlichkeit fordert die Befriedigung, die ihr versagt wird: sie wählt, wenn es sein muß, die schlimmste Unordnung, gleichsam um den von der Sachwelt her drohenden Erstickungstod Lügen zu strafen. Brutale Gewalt, Geschrei, Verwünschung können den Sinn eines letzten Ausdrucks von Werten in einer Welt annehmen, die alle Werte zu verbannen scheint. Der Skandal ist die äußerste Zuflucht in einer ausweglosen Lage, in der sich der Mensch als Gefangenen von Zwängen sieht, die er selbst geschaffen und die ihn nun mit ihrem fehlerfreien Netz umstricken. Der Triumph der Mathematik und der Technik, der rationalen und wissenschaftlichen Organisation erscheint wie eine Schlinge, aus der sich der Mensch nur mit den losgelassenen dunkeln Mächten, der Illusion und Magie, zu ziehen vermag, und sei es mit der Magie der Drogen und dem Einzug in die künstlichen Paradiese.

Die Welt von heute ist gleichsam von geheimer Verbitterung durchtränkt, die sich unter dem geringsten Vorwand Luft zu machen sucht. Das Mißverhältnis zwischen Anlaß und Reaktion kann nur einen ahnungslosen Beobachter überraschen: es scheint völlig irrsinnig, wenn ein Autofahrer einen anderen wegen der simplen Frage des Vorfahrtsrechts umbringt, oder wenn ein Student die Universität anzündet, weil er mit dem Ergebnis seiner Prüfungen unzufrieden ist. In Paris, Berlin und Rom verlangen wilde Manifestationen, die bisweilen in Auf-
ruhr ausarten, den Frieden in Vietnam oder Biafra, auf den die Regierungen von Paris, Rom oder Bonn keinen Einfluß haben. Bei diesen und vielen anderen Gelegenheiten schießt die Raserei des Protestes weit über sein angebliches Ziel hinaus. Tatsächlich handelt es sich immer um eine Art nervöser Entladung, um eine individuelle oder kollektive Trance, gleich einem epileptischen Anfall. In seiner Ohnmacht kann der Mensch auf eine Änderung der Verhältnisse durch überlegtes und vernünftiges Eingreifen nicht hoffen, und so wendet er sich entschlossen mit all seiner Kraft gegen diese oder jene Seite der Wirklichkeit, die ihm gleichsam Symbol der allgemeinen Oppression zu sein scheint, als deren Opfer, zu Recht oder Unrecht, er sich fühlt.

Der moderne Mensch, dem die Technik jeden Wunsch befriedigt, macht die Erfahrung einer neuen Form von Unzufriedenheit. Er entdeckt das Elend der Reichen oder des verwöhnten Kindes, ist sogar mit seiner Zufriedenheit unzufrieden und wird sich der neuen Form von Sklaverei bewußt, die mit dem Reichtum und mit der Überfülle all der Bequemlichkeiten verbunden ist. Dann träumt er davon, alles zu zerstören und sich davonzumachen, Zuflucht im Leeren zu suchen und ins Nichts auszuwandern. Die absolute Hoffnungslosigkeit erscheint ihm wie höchste Hoffnung und letzter Hort: Dank der wunderbaren Ausbreitung der naturwissenschaftlichen und technischen Forschung ist das Unmögliche Wirklichkeit geworden. Nun bleibt für das Protestbewußtsein nur noch die Forderung nach dem Unwirklichen übrig.

DIE ZERSTÖRUNG DER WELT

Die Denaturierung des Raumes

Die bisherige Welt bot sich dem Menschen als unendlicher Raum, in dessen Mitte, schön nach Plätzen geordnet, sich die Menschheit befand. Jeder einzelne hatte seinen Platz in der eigenen Gemeinschaft; jede Gruppe nahm die Stellung ein, die ihr die Tradition zugewiesen, unter dem vertrauten Horizont des häuslichen und gesellschaftlichen Lebens ließen sich nah und fern leicht unterscheiden. Hoch im Himmel wachte die Gottheit über den Lebensraum der irdischen Gemeinschaften, in deren bewußter Geborgenheit der einzelne lebte und starb.

Menschsein war nur sinnvoll in den Grenzen dieses Wohnbereiches, der den Menschen mit der materiellen und geistigen Landschaft verband, einer Landschaft, die abgesteckt war von den Altären der Götter und den Gräbern der Ahnen.

Die Zerstörung des Raumes beginnt mit den Entdeckungsreisen. Der Mensch mochte nicht mehr in der Enge seines herkömmlichen Wohnortes eingeschlossen sein. Der Zauber der Ferne zieht ihn an, er macht sich auf, um jenseits des Horizonts neue Straßen zu finden. Er sucht sich selbst anderswo als da, wo er immer war. Zu wissen, was es alles auf der Welt gibt, und der Zusammenschluß auf dem Planeten Erde werden zu einem Imperativ im Bewußtsein des aufbrechenden 15. Jahrhunderts. Religiöser Terror und Verbote weichen allmählich der neuen Forderung nach rationeller Eroberung des Raumes. Die Welt, die dem Menschen untertan ist, erscheint nicht mehr als etwas Umfassendes, sondern wird jetzt als Straßennetz der gegenseitigen Fühlungnahme verstanden. Christoph Kolumbus, der Held dieser Eroberung, formuliert in einem Brief, in dem er den katholischen Königen die Entdeckung Amerikas mitteilt, das Schlüsselwort der modernen Zeit: „*El mundo es poco*“ — „die Welt ist klein“. Der moderne Mensch entzieht sich jeder Bindung an einen bestimmten Ort und fordert für sich den ganzen Weltraum. Von nun an führt nach einem Wort Kayserlings „der Weg von sich zu sich rings um die Erde“. Und da die Erde klein ist, wird sie bald wie ein Gefängnis sein, ein weites, gewiß, doch immerhin begrenztes. Das Denken bemüht sich bereits diese Grenze zu überspringen, um den Raum, in dem der kleine Planet Erde herumkreist, als etwas viel Weiteres zu definieren. Galilei unterwarf den Sternenhimmel dem Gesetz der Mathematik, Newton wird in diesem Sinn noch rigorosier weitergehen. Die Kosmonauten von heute folgen den Bahnen, auf denen bereits die Gelehrten der verfloßenen Jahrhunderte gegangen waren.

Die Rationalisierung des planetarischen und kosmischen Raumes bringt eines der Genieabenteuer des Menschengeschlechts in Gang. Von nun an sind alle Orte der Erde in den Verbund der mathematischen Kontinuität eingefügt und aufgenommen. Magellan hatte bei seiner Expedition die Welt in drei Jahren umsegelt; der Held Jules Vernes braucht für die gleiche Strecke achtzig Tage; die Kosmonauten erledigen die Runde in achtzig Minuten. Reisebüros bieten zu bescheidenen Preisen bereits derartige Leistungen an, ohne dabei die Kette der Hilton-Hotels zu verlassen, die in allen vier Himmelsgegenden nach demselben Modell gebaut sind.

Der Weltraum — ehemals riesengroß, bedrohlich und unbekannt — steht heute der großen Masse zur Verfügung. Zugleich scheint der Lebensraum des Menschen wie das Chagrinleder Balzacs einzuschrumpfen. Die Welt ist klein geworden, zu klein. Jeder fühlt sich eingeeengt in einer Welt, die von einer unaufhaltsam wachsenden Bevölkerung verstopft wird. Der Quadratmeter Land kostet immer mehr. Vor allem der westliche Mensch leidet unter einer wahren Raumnot. Ja,

die Möglichkeit, überall hinzugehen, läßt ihn auch im Traum kein Anderswo mehr finden, das wirklich noch ein Anderswo wäre. Die Erde als Lebensraum gleicht von nun an einem Gefängnis. Jedes neue Fortbewegungsmittel, das die Größenverhältnisse der Welt verschiebt, schränkt ebensosehr ihre Ausdehnung ein. Der Luftverkehr mit hohen Geschwindigkeiten hebt die Entfernungen auf und löscht sozusagen den menschlichen Sinn des Reisens aus, wie man an den Reaktionen des Organismus sieht, der seinen natürlichen Rhythmus einer übertriebenen Geschwindigkeit nicht mehr anzugleichen vermag.

Es wurde öfters darauf hingewiesen, daß sich der moderne Mensch *nicht mehr an einen Platz hält*, sondern von einer Art Platzwechselmanie befallen ist. Doch dies kommt eben daher, weil er *keinen Platz mehr hat*, weil er seinen festen Platz eher nirgendwo als irgendwo besitzt, und weil er in der Welt ein „*Vertriebener*“ geworden ist, gleich dem Peter Schlemihl, der seinen Schatten, der ihn mit der Erde verband, verloren hat und fortan an keinem Ort mehr verbleiben kann. Der Mensch Überall ist zum Menschen Nirgendwo geworden. Im übrigen gleicht auf der Erde unter der Herrschaft der technischen Zivilisation, deren Normen in Europa, Asien oder Amerika überall identisch sind, ein Ort immer mehr dem andern. Die Umzugsmanie führt zu nichts: man kehrt immer an den gleichen Platz zurück.

Die Denaturierung und Entmenschlichung des Raumes offenbaren sich am klarsten für den Fall der *Stadt*, die heute in einem Auflösungsprozeß steht. Seit urdenklichen Zeiten umfaßte die Stadt Menschen, die sich vom Lande gelöst hatten und sich der Verwaltung, dem Dienst der Regierung und der Tempel, dem Handel, dem Handwerk und der Muße widmeten. Die Stadt war so der Ort von zweit- und dritrangigen Beschäftigungen und wurde damit zur Wiege der Kultur. Die Menschen genossen dort einen verfeinerten Lebensstil im abwechslungsreichen Umgang mit ihren engen Nachbarn. Auf den Straßen und Spazierwegen der Stadt und bei den verschiedensterlei Geschäften begegnet der Mensch dem Menschen und kann dabei seine urbanen Tugenden zur Geltung bringen. Die Stadt bildete einen Mittelpunkt des Lebens und bahnbrechender Gedanken, den bevorzugten Ort des Gespräches und der Begegnung, des Theaters und der Spiele. Zwischen den Tempeln der Götter, den Palästen der Könige, der Mächtigen und Reichen breiteten sich Plätze aus, Prachtstraßen und Gärten, wo sich das Volk frei unter die Adligen und Privilegierten jeder Art mischen konnte.

Heute verschwindet die Stadt allmählich. Sie ist nicht mehr der mauerumschlossene Raum, der vom Lande getrennt war. Seit dem 19. Jahrhundert dehnte sich die Stadt durch das Anwachsen ihrer Vororte über ihren Mauerring hinweg aus und schob das Land immer weiter hinaus, ja unterwarf es einem Verstädterungsprozeß ohne Ende. Das sprunghafte Anwachsen des Urbanisierungsphänomens in fortgeschrittenen Staaten, wie den USA, Japan, Westeuropa, erweckt den Eindruck, daß die Stadt zur Monstersiedlung wurde, deren Peri-

pherie verschwimmt und deren Mittelpunkt verschwindet. Man merkt nicht, wo man sie verläßt, man merkt nicht, wann man sie betritt. Der städtische Raum ist ein sehr lockeres Gewebe geworden, zugeschnitten auf das Auto, in dem der Mensch in seinem Geschwindigkeitsrausch keinem Mitmenschen mehr begegnet und sich lediglich damit begnügt, verzweiflungsvoll einen geeigneten Abstellplatz für seinen Wagen zu finden. Straßen, Plätze, Spazierwege sind zu Parkplätzen geworden. Keine Frage davon, zu Fuß in der Großstadt einherzuwandeln, wo im übrigen alle Gebäude und alle Viertel so einander gleichsehen, daß nichts den Blick mehr auf sich zieht. Niemand kennt mehr jemanden; diese „einsamen Massen“ finden sich nur noch zusammen vor dem Rundfunk und Fernsehen, die mitten in diesen neuen menschlichen Wüsteneien massenpsychologische Effekte hervorbringen.

Die Denaturierung der Zeit

Es gab, zur guten alten Zeit, ein natürliches Werden der Wesen und Dinge, das ablief entsprechend der Wiederkehr der Gestirne am Himmel, nach dem unabänderlichen Wechsel der Jahreszeiten und der Aufeinanderfolge von Tag und Nacht. Diese Abläufe der Natur bildeten die ersten Uhren, nach denen sich die menschliche Tätigkeit in Arbeit, Gebet und Muße richtete. Die *Stunden* waren für die Alten keine abstrakten Einteilungen auf einem Zifferblatt, sondern weibliche Gottheiten mit blumen- und fruchtegefüllten Armen, Symbole glücklicher Fügungen. Im christlichen Europa des Mittelalters versteht man unter „Horen“ die liturgischen Gebete des Breviers, deren verschiedene, durch Glockenschlag verkündete Gezeiten das Tagewerk des Gläubigen einteilt, angefangen vom „Engel des Herrn“ in der Frühe bis zum „Engel des Herrn“ am Abend.

Es ist eine Tatsache, daß die antike und mittelalterliche Zivilisation entstehen, sich ausbreiten und verschwinden konnte, ohne über ein Mittel genauer Zeiteinteilung zu verfügen. Diesbezüglich haben die Erfindung der Uhr und die allmähliche technische Vervollkommnung der Zeitmessung auf die Situation des Menschen umwälzend eingewirkt. Pascals Schwester bemerkt als Kuriosität, daß ihr Bruder eine Armbanduhr trug (Pascal 1623—1662). Und er, dem es beschieden war, die Angst des modernen Menschen angesichts des von Galilei geoffenbarten endlosen Raumes zu formulieren, war auch einer der ersten, der sich an den neuen Möglichkeiten für die objektive Zeitmessung begeisterte. Die Odyssee der Chronometrie, an deren Weg auch die langwierige Suche nach einem Streckenmeßverfahren auf See steht, bildet eine der Hauptachsen der naturwissenschaftlichen und technischen Geschichte. Ohne den Chronometer von Taylor wäre die moderne industrielle Zivilisation nicht möglich geworden.

Doch Pascals Armbanduhr ist auch das Symbol einer anderen Form der Selbstentfremdung des modernen Menschen. Eltern, die ihrem Kind die erste Uhr

schenken, denken nicht im entferntesten daran, daß sie ihm damit die Kette seiner Versklavung um das Handgelenk legen. Der archaische, der antike, der mittelalterliche Mensch wußte nie genau, welche Zeit es war. Der Mensch von heute kennt genau die Stunde. Rundfunk und Telefon gestatten ihm, seine Uhr auf die Sekunde zu regulieren. Wer die Zeit mit Präzision bestimmt, kann die Zeit auch ausnutzen, doch wer die Zeit ausnutzt, wird von der Angst gequält, seine Zeit zu verlieren. Er lebt stets zur Unzeit, denn er hat nie Zeit, und braucht seine Zeit, um nur keine Zeit zu verlieren, die, wie er weiß, Geld wert ist. Der Arbeiter von heute stiert auf das Zifferblatt, voll Sorge, ja das Produktionssoll zu erfüllen. Um seinen Lebensunterhalt zu erwerben, darf er keine Zeit vergeuden, doch wird er dabei das Gefühl nicht los, auf diese Weise sein Leben zu verlieren.

Die Rationalisierung der Zeit zwingt dem Menschen eine wesensfremde geometrische Daseinsweise auf. Auf dem Zifferblatt ist eine Minute so viel wert wie die andere, und alle Stunden sind einander gleich. Doch diese mathematischen Wahrheiten widersprechen der menschlichen Ordnung, wo jeder weiß, daß die Stunden der Freude kurz und die des Verdrusses und des Leidens lang sind. Ein Tag ist nicht „gleich“ dem anderen, und ein Jahr ist nicht wie ein anderes. Die Grundrhythmen des organischen Lebens, die den Tag der Nacht und den Morgen dem Abend gegenüberstellen, bilden eine biologische Uhr von größerer Genauigkeit als die Zahlenangaben des Chronometers. Der Uhrenmensch und Zeiteinteiler gerät in Gefahr, in die Luft anstatt Tatsachen zu greifen, wenn er die quantitativen Abstraktionen der Zahl mit der Wirklichkeit der gelebten Zeit verwechselt. Ein wesentliches Kennzeichen der Entfremdung des modernen Menschen besteht in dieser Denaturierung der persönlichen Erfahrung. Das Menschliche an Raum und Zeit erstarrt zum Schema seiner auf Millimeterpapier gebrachten Projektion von Zeitgebrauch oder Magnetofonbenutzung.

Die Entfremdung von Raum und Zeit

Raum und Zeit — auf rationelle Faßbarkeit zurückgeschraubt — bedeuten zwei grundverschiedene Gegebenheiten, welche die moderne Schematisierung des menschlichen Lebens einem gleichförmigen Gebrauch unterwerfen. Damit das Instrumentarium der Mathematik die menschliche Wirklichkeit modeln kann, muß man den Menschen aller Eigenschaften entkleiden, die mit der freien Berechenbarkeit unvereinbar sind. Auf dem Gebiet der Kybernetik z. B. ist man sich im klaren, daß die Übersetzungsmaschine die unendlich vielen Feinheiten der menschlichen Sprache nicht getreu wiederzugeben vermag. Und weil nun die Maschine die Sprache des Menschen nicht lernen kann, kam man zum Schluß, daß der Mensch eben die Sprache der Maschine lernen und mit ihren grobgeflochtenen Ausdrücken zufrieden sein müsse. Wenn die Poesie nicht durch die Maschine geht, dann setzt man Poesie außer Kurs und erklärt sie für eine geistige Verirrung, unwürdig des technischen Zeitalters.

Ein solches Vorgehen entspricht vollkommen der augenblicklichen Epoche. Da man die Maschine nicht vermenschlichen kann, macht man den Menschen zur Maschine. Man identifiziert das Individuum entsprechend seiner Gegebenheiten mit einer Anzahl von durchschnittlichen Konstanten, die auf alle im allgemeinen und auf niemanden im besonderen passen. Alle sehen sich so auf eine Reihe von gemeinsamen Nennern festgelegt. Damit wird die statistische Manipulation vollzogen. Sie ermöglicht die Organisation der Massen, ermöglicht Vorausschau, sie dirigiert das Verhalten im gewünschten Sinn in der Hand jener, die diese oder jene Form von Macht besitzen. Die modernen Begriffe von „Programm“ und „Plan“, die im politischen wie im wirtschaftlichen Leben eine bedeutsame Rolle spielen, beruhen auf der Rationalisierung von Raum und Zeit. Doch auch Marktanalyse, Unternehmensforschung und die verschiedenen Formen der Vorausberechnung setzen in gleicher Weise die Denaturierung des Menschen voraus, der auf das reduziert wird, was in einem *Niemandland* von der lebendigen Wirklichkeit des Menschen in seiner Einzigartigkeit noch übrig bleiben würde.

Allein die Mathematisierung von Zeit und Raum beschränkt sich nicht auf Staat, Handels- und Industriegesellschaften und politisches Parteiwesen. Programmierung ist in das persönliche Leben eingedrungen. Jeder wird aufgerufen, sein Leben nach rationellen Normen zu gestalten und methodisch Erfolg und Risiko auf gleichmäßige Zeitsegmente zu verteilen. Man denke hier an die Generalisierung der *Versicherungssysteme* wie im übrigen an die ungeheure Rolle des *Kredits* in der heutigen Zivilisation. Das Raum-zeitliche des Kredits mit seinen wiederkehrenden Fälligkeitsterminen prägt das tägliche Leben der meisten Familien. Immer lebt man dafür, um in einem erschöpfenden Wettlauf gegen den Kalender seinen Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Man macht Ausgaben mit dem Blick auf ein Konto, das man nicht hat, und rechnet am Ende mit seiner Lebensversicherung, die nach dem Tode alle Schulden begleicht.

Eine andere Seite dieser Versessenheit auf rationelle Faßbarkeit wird in der Frage des *Verkehrs* sichtbar, der heutzutage die Aufmerksamkeit jedes einzelnen wie der Gemeinschaften in hohem Maße in Anspruch nimmt. Eine der bedeutendsten technischen Errungenschaften war die Entwicklung der Verkehrsmittel, welche die Beweglichkeit des Menschen auf dem Angesicht der Erde in einem ungeahnten Ausmaß gefördert haben. Der Massenverkehr bringt die Menschen ohne Schwierigkeit in entfernteste Gegenden. Die privaten Transportmittel, voran das Auto, haben in unseren Tagen eine gleichermaßen unerwartete wie hochwichtige anthropologische Bedeutung angenommen. Das Recht auf das Auto ist eines der vordringlichsten Menschenrechte geworden, und man stellt die überraschende Tendenz seines Besitzers fest, sich mit seinem Vehikel zu identifizieren. Die Transportmittel sind keine reinen *Mittel* mehr, sondern wahre Zwecke. Der kategorische Imperativ des Autos bestimmt gebieterisch die Ideen der Städteplaner: sie denken an die Wagen, den Straßenverkehr und die Park-

plätze, noch bevor sie sich mit den grundlegenden Bedürfnissen der menschlichen Existenz befassen. Der Mensch selbst opfert gern einen beträchtlichen Teil seiner Einkünfte für Erwerb, Unterhalt und Betrieb seines Fahrzeugs. Zur gleichen Zeit geht die Zahl der Verkehrstoten unaufhörlich in die Höhe und erreicht mit den Verwundeten zusammen Hunderttausende, so daß der Straßenverkehr mit einem höchst gefährlichen und abbauresistenten Giftstoff verglichen werden darf.

Und dem *homo viator* der guten alten christlichen Zeit, dem Pilger auf dem Weg zum ewigen Leben, steht der *homo circulator* der modernen Zeit gegenüber, Beute des Automobilfiebers, der sich nicht aufmacht, um irgendwohin zu fahren, sondern um immer weiter herumzufahren, immer schneller, besessen von der *Höchstgeschwindigkeit* und berauscht vom *Tempo*. Die Vermathematisierung der Zeit-Raum-Einheit im Verkehr schlägt so in einem endlosen *circulus vitiosus* auf ihn zurück. Der Autofahrer scheint nach einem Ziel zu jagen, gegen die Entfernung zu laufen, ohne Hoffnung jedoch, sie zu erreichen. Das geometrische Netz der Autostraßen mit seiner schematischen Gestaltung und seinen abstrakten Verkehrszeichen, eingepflanzt in eine natürliche Landschaft, zu der er keine Beziehung mehr zu haben scheint, ist vielleicht das beste Symbol für die technologische Entfremdung des modernen Menschen.

Verlust des Lebenssinnes und Tod des Menschen

Der *homo circulator* ist das bezeichnendste Symbol des modernen Menschen, wie auch die Autostraße in einer seltenen Vollkommenheit das Ideal der technologischen Rationalität darstellt. Die Welt der Autostraßen, ausgedacht für schnellste Fahrzeuge, wo der eine auf Kosten des eigenen und fremden Lebens in gefährlicher Weise den anderen streift, ohne daß der Fahrer jemals einen Seinesgleichen genau sehen oder sprechen könnte, würde dem Besucher von einem anderen Stern zweifellos wie ein angstvoller und widersinniger Traum vorkommen. Wer am Lenkrad sitzt, auf das Betonband der Straße, auf das Armaturenbrett und auf die Verkehrszeichen stiert, die mit ihrer imperativen Gegenwart die Landschaft zieren, scheint mit der ganzen Kraft seines Motors vor sich selbst und vor der gesamten Menschheit zu fliehen. Der *homo circulator* läßt sich als Gefangener des Autobahnsystems verstehen, der ohne Grund und ohne Ende seine sinnlosen Runden dreht, ohne jemals an ein Ziel zu kommen.

Der elende Zustand des modernen Menschen kommt ohne Zweifel von den übertviele Reizen, die auf ihn einwirken. Gefangen im Netz von Pflichten und Versuchungen, von der Notwendigkeit getrieben, zur Befriedigung seiner wachsenden Bedürfnisse verbissen zu arbeiten, wird er leichte Beute von Propaganda und Reklame. Im Blick auf eine faszinierende Welt sieht er sich dauernd aus der Mitte seiner selbst gehoben. Allmählich kommt es dann so weit, daß er den Sinn seines eigenen Lebens vergißt, er verliert sich in der Vielfalt der Dinge



und Zeichen, sein Dasein ergießt sich in der Umwelt, um schließlich in einer tiefgehenden Zerstreung zu versinken.

Ein abstraktes Universum hat die wirkliche Welt ersetzt, doch Abstraktion heißt Abwesenheit, und der moderne Mensch leidet darunter, daß er sich selbst und der Welt nicht mehr gegenwärtig ist. Er ist im Maße, als er nie mehr in der Fülle seines Menschseins leben kann, von Geburt an von einem Existenzmangel betroffen. Deshalb ergreift er alle nur möglichen Mittel, alle Kunstgriffe, um sich Echtheit des Lebens einzureden — entgegen der inneren Überzeugung von der Verfälschtheit seiner Existenz.

Der moderne Mensch hat die Verbindung mit der Natur verloren. Die Entwicklung der industriellen Zivilisation seit dem 18. Jahrhundert und das maßlose Anwachsen der Städte seit dem 19. Jahrhundert haben die angeborene Verbindung des Menschen mit den urtümlichen Gegebenheiten des vegetativen und animalischen Lebens zerrissen. Seit Jean-Jacques Rousseau, ja schon seit dem Entstehen der englischen Gärten, erwacht das Heimweh nach dem „Zurück zur Natur“, das heißt der Wunsch nach der verlorenen Einfachheit, Reinheit und Unschuld. Allein, nur ein denaturiertes Wesen kann von „Natur“ träumen, ohne Hoffnung, sie zu erlangen, denn die einmal verlorene erste Unschuld läßt sich nicht mehr wiederherstellen.

Die russischen Revolutionäre des 19. Jahrhunderts, junge Bürgerliche und junge Adlige, redeten immer davon, sie wollten „zum Volk“ gehen, was beweist, daß sie selber nicht dazu gehörten und trotz ihres Bemühens nie dazu gehören würden. Das „Volk“ entzog sich ihrem Fassungsvermögen so etwa wie die Schatten der Unterwelt, die Odysseus nicht zu greifen vermochte. Man spricht heute viel von „Naturschutz“, allenthalben werden „Naturschutzgebiete“ geschaffen, der „Nudismus“ wird zur Moral und fast zum Rang einer Religion erhoben. Doch all diese wohlgemeinten Versuche enden im allgemeinen mit der Schaffung neuer Autoverkehrsnetze, mit der Vermehrung von Park- und Campingplätzen, wo sich eine höchst eigenartige Menschheit sammelt, um den Ritus der Wochenendzivilisation zu feiern. Das Bestreben, die Natur zu schützen und wiederherzustellen, endet also damit, sie immer weiter herabzuwirtschaften. Der westliche Bürger, der drei Tage lang in den Wäldern Äquatorialafrikas oder in der Savanne von Kenia unter wilden Tieren und Menschen herumspaziert, besucht in Wirklichkeit nur eine bunte, von den Reiseunternehmungen wohlmontierte Staffage.

Der moderne Mensch, der den Zusammenhang mit der Natur eingebüßt hat, ist damit zugleich auch aus der Ordnung zum Mitmenschen herausgerissen. Er hat den Kontakt mit seinesgleichen verloren. Selbstredend versteht er sich als Mensch unter Menschen und in den Ballungszentren der Großstadt spürt er schmerzlich das Gedränge, wo einer dem andern den Platz streitig macht. Doch alle diese Menschenwesen sind, eins wie das andere, unpersönlich. Mitten in der

anonymen Masse bleiben sich die einzelnen fremd, sie leben zusammen unter der Herrschaft der Anonymität, in einer gegenseitigen Neutralität, wenn nicht gar Feindseligkeit. Im geregelten Gewühl der Autostraße, in der gestaltlosen Menge des Massenverkehrs, gibt es untereinander nur elementare Konkurrenzbeziehungen, wo jeder darauf sieht, dem anderen nicht zu nahe zu kommen oder wenigstens seinen ihm zustehenden Platz zu behaupten. Der Mensch nebenan ist für mich weg und nicht vielmehr da; es gibt heute keinen „Nächsten“.

Diese Neutralisierung der menschlichen Beziehungen zeigt sich deutlich im Spiel der Verwaltungsinstitutionen, wo die persönliche Existenz des einzelnen in der statistisch erhobenen Masse untergeht. Die zeitgenössische Gesetzgebung hat das Vergehen der „unterlassenen Hilfeleistung bei Unglücksfällen, gemeiner Gefahr oder Not“ erfunden, was besagen will, daß die Hilfe bei Krankheit oder Verwundung nicht mehr aus Gründen reiner Menschlichkeit zu erwarten ist. Nur mit Strafandrohung kann man den schlechten Samariter von heute dazu bringen, einem Bedürftigen Beistand zu leisten. Die christliche Nächstenliebe von ehemals hat sich institutionalisiert, sie wurde zur „Sozialarbeit“, die von einem immer schwerfälliger werdenden Verwaltungsapparat in Gang gesetzt wird und sich um alles kümmert mit Ausnahme des Wichtigsten, das sich dem Griff der Verwaltungswege und -mittel entzieht. Gewiß fehlt es nicht an hochherzigen Bemühungen, um den Kontakt mit dem Nächsten wiederherzustellen, wie sich auch andere bemühen, zur Natur zurückzukehren, doch auch hier ist das verzweifelte Suchen nach einem Heilmittel vor allem Symptom eines bereits weit gediehenen und darum unheilbaren Übels.

Der Kontaktverlust zum Mitmenschen ist im übrigen nur eine Verlängerung oder eine Projektion des *Kontaktverlustes zu sich selbst*. Der moderne Mensch hat deshalb keine Nächsten, weil er sich selbst nicht mehr nahe ist. Sein Dasein ist nicht mehr auf die Mitte seines Selbst gerichtet, es zerstreut sich je nach äußeren Reizen, die nach allen Seiten hin Aufmerksamkeit und Energie des Menschen für Arbeit, Freizeit und die Aufgaben des täglichen Lebens in Anspruch nehmen. Die Entwicklung der technischen Zivilisation hat den bisherigen Rhythmus des Lebens in Frage gestellt. Es gab einmal eine Zeit, da der Mensch noch Zeit hatte und die Zeit benützen konnte, um sein Leben zu leben. Dies ist heute nicht mehr der Fall: die Maschine steigert endlos Kraft und Geschwindigkeit der menschlichen Tätigkeiten. Der Mensch muß nach Möglichkeit mit der Bewegung Schritt halten und deshalb sein psychisches Tempo ganz beträchtlich erhöhen.

Der Pilot eines Düsenflugzeuges muß mit pausenloser Aufmerksamkeit auf die zahlreichen Uhren und Zeiger schauen, denn das geringste Nachlassen könnte katastrophale Folgen haben. Und wenn die Hausfrau in ihrer, in ein Kochparadies verwandelten Küche weniger persönliches Können einzusetzen braucht, so hat sie doch nicht weniger zu tun mit Überwachen der zahlreichen Apparate, mit dem Einstellen der gewünschten „Programme“, mit den Maßnahmen gegen ihr

etwaiges Versagen. Gewiß hat die Maschine die Mühsal des Menschen erleichtert, doch beseitigt hat sie sie nicht, ja eher nur ihre Natur verändert. Seelischer Aufwand ist an die Stelle körperlichen Aufwandes getreten, ohne damit eine wirkliche Befreiung der menschlichen Person einzuleiten. Der Autofahrer spart die Anstrengung des langen Fußmarsches, doch krampfhaft hinter seinem Lenkrad sitzend, muß er seine Maschine kontrollieren, die Fahrbahn überwachen und ein stets mögliches Vorkommnis oder Unglück voraussehen, um es rasch zu vermeiden. Der Fußgänger gehört sich selbst, er kann seinen Gedanken und Träumen nachhängen, der Autofahrer hingegen flieht vor sich selbst mit der ganzen Kraft seines Motors. Die geringste Unaufmerksamkeit kann ihm zum Verhängnis werden. Will er mit dem Leben davonkommen, muß er Abstand zu seiner eigenen und persönlichen Existenz beobachten.

Es ließ sich sagen, die industrielle Arbeitsteilung in der technischen Zivilisation machte den Menschen zu einem Maschinenteil. Unter der Herrschaft der Arbeitsteilung verliert die allzu geteilte Arbeit ihren Sinn und wird zur Bruchstückarbeit. Doch gleichzeitig wird auch der Arbeiter zum Bruchstückarbeiter und ebenso, noch viel allgemeiner, wird der Mensch, wie auf einem Gemälde von Picasso, zum Bruchstückmenschen. Nie lebt er in sich selbst und für sich selbst, sondern immer im Zustand der Zerstreuung sich selbst gegenüber entsprechend den Erfordernissen der Verhältnisse und den Reizen jeder Art, die ihn zu bedrängen suchen. Bild, Ton, Rundfunk, Fernsehen und Film verführen ihn, selbst außerhalb der Arbeitswelt, ununterbrochen zur Flucht, bieten ihm Möglichkeiten der Zerstreuung, denen man, selbst in der Abgeschlossenheit der Familie, nur schwer widerstehen kann. Der Mensch, der sich selbst nicht gehört, weiß nicht, daß ihm das Leben gehört. Dieses Leben entflieht ihm unaufhörlich, es trennt sich unaufhaltsam von ihm und verliert sich in der Anonymität der kollektiven Wüste.

Es bleibt noch zu bemerken, daß der Mensch von heute mit seiner gebrochenen Beziehung zur Natur, zum Mitmenschen und zu sich selbst, zugleich den Kontakt mit Gott, dieser letzten Formel, die alle anderen in sich schließt und überhört, verloren hat. Es geht hier nicht darum, die gute alte christliche Zeit, wo jeder mann zur Kirche ging, zu bedauern, sondern nur zu unterstreichen, daß das Phänomen des *Todes Gottes*, das bereits von Stirner, Nietzsche und Dostojewskij verkündet wurde, nicht ohne Folgen für das menschliche Dasein bleiben kann. Das 20. Jahrhundert hat entdeckt, daß die Welt, wenn Gott nicht mehr da ist, Gefahr läuft, zur sinnlosen Leere zu werden, offen für den Zugriff der verrückten Absurdität des Absurden. Der Tod Gottes früherer Zeit findet heute seine Fortsetzung im *Tod des Menschen*, d. h. im Erlöschen jeden geschlossenen Menschenbildes als Wertzentrum und Brennpunkt des Erkennens. Die totalitären Regierungssysteme des 20. Jahrhunderts sind Beweise für die Sinnentleerung des Menschlichen, die auf Polizeiterror und systematische Erniedrigung der Mensch-

heit in der siegreichen Barbarei einer zentralistisch kommandierten Welt hinausläuft. In dieser Schau ist der Tod Gottes das Symbolwort für den Verzicht jeder Wertinstanz, die über den menschlichen Belangen als Autorität wirken könnte. Der Wille des Diktators, des Tyrannen, vermag sich unangefochten durchzusetzen und nach freiem Belieben Tod und Leben zu verteilen. Der Westen hat so mitten im 20. Jahrhundert einen erschreckenden Niedergang erlebt, und dies muß man sich stets vor Augen halten, will man den Menschen unserer Tage verstehen.

Anthropologie des modernen Menschen

Die neue Welt der modernen Zivilisation überträgt dem Menschen eine Rolle, die sich von der früherer Geschichtsperioden unterscheidet. Die Erneuerung der Welt hat einen neuen Menschen erstehen lassen, der bis in sein Innerstes umgestaltet ist. Die bisher unbekannte Sorge für seinen Leib ist ein bezeichnender Zug unserer Zeit. Man spricht heute von „*Körperkultur*“ und meint damit, daß die Pflege des Körpers mit ebenso großer Sorgfalt geschehen müsse wie die Bildung des Geistes. Stadien, Spiel- und Sportplätze sind von nun an von großer und wachsender Bedeutung für städtische Siedlungen. Daneben stellen die Ausgaben für Gesundheits- und Schönheitspflege bei Männern und Frauen einen steigenden Anteil am Gesamtbudget dar.

Dieses neuartige Interesse an der Körperpflege ist an sich vollkommen in Ordnung. Dennoch muß man unterstreichen, daß das Bedürfnis nach körperlicher Betätigung heute auf einen mehr oder weniger deutlich gefühlten Mangel hinweist. Der moderne Mensch verlangt nach physischer Verausgabung, weil er seinen Lebensunterhalt nicht mehr im Schweiß seines Angesichtes verdienen muß. Ehemals war die Zivilisation auf der Mühsal der Menschen aufgebaut: Handlanger und Hausierer, Träger und Hafenarbeiter, Ablader aller Art schufteten mit der ganzen Kraft ihrer Muskeln wie Lasttiere. Heute haben Maschine und Motor die mühseligen Aufgaben übernommen, und sogar der Landwirt überläßt die Schwerarbeit der Zug- und Motormaschine. Die Urbewegung des Gehens zu Fuß ist heutzutage schon fast verschwunden und hat den Platz Transport- und Fahrmaschinen geräumt. Man kann sich fragen, ob dieses Wesen Mensch nicht noch eines Tages seine überflüssig gewordenen Beine verliert, wie den in Dunkelhöhlen lebenden Tieren die Augen eingehen, weil sie für nichts mehr zu gebrauchen sind. An die Stelle der physischen Erschöpfung treten heute intellektuelle und moralische Ermüdung sowie die Überstrapazierung der Nerven. Doch damit verliert der Körper, dessen Energien nun nicht mehr beansprucht werden, seine natürliche Widerstandskraft. Mangels Übung wird er schwerfällig und unfähig, die Schwierigkeiten des Lebens zu meistern. Es scheint, daß die mittlere Lebenserwartung des Menschen in den Vereinigten Staaten

zurückgeht, und zwar in dem Maße, als die dauernde Benützung des Autos die Herzkrankheiten fördert. Der Mensch von heute empfindet sich weithin nicht wohl in seiner Haut. Er steht mit seinem Leib nicht auf du und du. Dieses Mißverhältnis hat sich durch die aufgeblasene Produktion und Konsumierung von Medikamenten noch verschärft. Da man früher keine wirksamen Heilmittel besaß, ließ man einfach die Natur walten, und deren organische Abwehrkräfte stellten von selbst die Gesundheit wieder her. Heute darf der Organismus keinen Heilungsversuch mehr wagen: beim geringsten Anzeichen eilt der Betroffene zum Medikamentenschrank. Dieser Heilmittelmißbrauch brachte geradezu neue Krankheitsformen hervor. Man hat den Vorschlag gemacht, unserer Epoche den Namen „Zeitalter des Aspirins“ zu geben im Hinblick auf eine Tablette, die bereits zu unserem täglichen Leben gehört. Das Aspirin trägt die Schuld daran, daß der moderne Mensch selbst die geringsten Schmerzen, wie ein bißchen Kopfweh oder Zahnweh, nicht mehr auszuhalten vermag.

Zu den Heilmitteln gesellen sich noch die Präventivmittel: Impfungen bescheren Immunität, Antisepsis verscheucht Krankheitskeime. Der Mensch hat seine Gesundheit nicht mehr in eigener Hand, sie hängt von künstlichen Mitteln ab, die den Organismus schützen, solange bis ein nächster Angriff erfolgt, dem man mangels eigener Kraft zu unterliegen droht. Das Ausbleiben von Krankheiten verhindert Gebrechlichkeit und organische Widerstandsunfähigkeit keineswegs. Klimatisierungsanlagen ersparen es dem Menschen, sich mit den Unbilden des Wetters auseinanderzusetzen: das Klima unterwirft sich dem Menschen und nicht mehr der Mensch dem Klima. Doch notwendig naht der Augenblick, wo man ins Freie muß, und dann bekommt man die Rücksichtslosigkeit des Wetters um so mehr zu spüren. Anders gesagt: der Mensch von heute ist zugleich viel geschützter und viel weniger widerstandsfähig als seine Vorfahren. Weil er seine Verwundbarkeit kennt, lebt er in dauernder Sorge, er tut alles, um das Unheil zu beschwören, indem er Medikamente aller Art verschlingt, sich vielerlei Diäten unterwirft und sich gegen wirkliche oder vermeintliche Krankheiten vorsieht. Je mehr sich jemand eine Krankheit einbildet, um so eher kann sie tatsächlich eine wirkliche werden und ein ganzes Menschenleben durcheinanderbringen. An der Grenze von Körper und Geist sind neuartige Krankheiten aufgetaucht, die psychosomatische Medizin arbeitet an der Verbindungslinie zwischen Leib und Seele, bemüht sich, den Geist bei den Körperkrankheiten mit ins Spiel zu bringen und bezieht sogar für den Bereich der organischen Gesundheit alle Verirrungen von Selbstbetrug mit ein.

Die Welt der Sinne

Der moderne Mensch bewohnt die Erde nicht mehr wie seine Vorfahren, die noch mit ihren Augen sahen, mit ihren Ohren hörten und sich tragen ließen vom eintönigen Rhythmus des Alltags. Die Technik läßt uns in gewaltigem Ausmaß überall in der Welt zugegen sein. Rundfunk und Fernsehen befreien den Menschen aus der Gefangenschaft des Hier und Jetzt, ein jeder ist an jedem Ort Zeitgenosse der ganzen Welt, falls er nur den Knopf eines seiner Apparate zu Hause umdreht. Der Unterschied zwischen nah und fern ist vollständig verschwunden. Die Menschen der ganzen Welt haben ihren Fuß im gleichen Moment wie der erste Astronaut auf den Mond gesetzt. Der Begriff „Abstand“ ist nicht mehr eine absolute Größe, er bedeutet nur noch eine beliebige Variante.

Es ist schwer, die anthropologische Bedeutung der ungeheuer vielen Eindrücke von Bild und Ton, die der Mensch von heute notwendig aufnehmen muß, richtig einzuschätzen. Ein wahrer Bedarfszustand wurde geschaffen: unmöglich noch zu leben ohne Musik, die man hört aber nicht anhört, und die als Geräuschkulisse dient, als existenznotwendiges Zubehör. Im Wald und am Strand trifft man auf junge Leute, die mit einem Rundfunk-, ja selbst einem Fernsehgerät bewaffnet sind. Sie können so über das wirklichkeitsechte Phänomen von Raum und Zeit das Tragbare, von der audiovisuellen Technik produzierte, stülpen, das für sie ebenso wahr ist wie das Wirkliche. Die Ruhe, die innere Berührung mit sich selbst, wäre unerträglich. Bild und Ton verseuchen das persönliche Leben und verhindern so, von seiner eigenen Leere Kenntnis zu nehmen.

Die Kultur von Bild und Ton ersetzt allmählich die Kultur des gedruckten Wortes. Das Lesen war einmal eine geistige Übung, es setzte das Abstraktionsvermögen in Gang. Nun wird es für die Kinder bald nicht mehr nötig sein, lesen, schreiben und rechnen zu lernen. Im Zeitalter des Magnetophons und der Kybernetik bilden diese mühseligen Übungen nur noch nutzlose Überbleibsel, denn jetzt kann die Stimme unmittelbar aufgenommen werden, und so wie sie in Wirklichkeit geklungen hatte. Im übrigen drängt die Mächtigkeit des Sehbaren den Bereich des Gehörsinns langsam zurück: das Fernsehen schlägt den Rundfunk aus dem Feld, je mehr es seine Überlegenheit zur Geltung bringt, es packt den Beschauer mit der faszinierenden Lebendigkeit des Bildes, die nur allzu oft die Möglichkeit intellektueller Gegenwehr erstickt.

Doch die Dauerberieselung mit visuellen und auditorischen Reizen bringt im Lauf der Zeit den Effekt der Gewöhnung hervor. Was man zuviel hört, hört man gar nicht mehr. Um die Aufmerksamkeit anzuspornen, muß man daher die Lautstärke erhöhen, nur so lassen sich Auge und Ohr wieder in Bann ziehen. Auf diese Weise entsteht eine Art von Reizsteigerung mit ihrem Gegenstück, der Inflation der Aufpeitschungsmittel. Fernsehen und Rundfunk sitzen hier nicht als einzige auf der Anklagebank. Das tägliche Leben ist heute voll von

Versuchen zum Zweck, die Aufmerksamkeit des einzelnen mit allen Mitteln an sich zu reißen: Reklame und Propaganda breiten sich im Stil von Wirtschaftsunternehmen aus, um die Gunst des Publikums zu erringen, um zu verlocken oder die Vorherrschaft zu gewinnen. Das politische, das wirtschaftliche Leben, Kino, Geschäfte, Plakate, Schaufenster, das ganze Drum und Dran unseres Daseins enthält Reizelemente, von denen jedes, nach den Gesetzen des Schockeffekts, diesen oder jenen Imperativ durchsetzen möchte. Schmeichelei und Grausamkeit werden abwechselnd eingesetzt. Die Aufforderungen richten sich nicht an die Vernunft, sondern an die Gefühle, an die Phantasie, an alle irrationellen Kräfte des Menschen. Und derart fertiggemacht, sieht sich dieser dann auf die Ebene einer neuen Art von Primitivismus hinabgedrückt. Die technische Zivilisation weckt in jedem von uns einen primitiven Menschen, der beherrscht wird von Gefühlsimpulsen und der sich eher von Instinkten als von Überlegung leiten läßt. Die Welt der Sinne wird durch die dauernde Beanspruchung schließlich derart aufgeheizt, daß sie von einem Extrem ins andere fällt und schließlich Gefahr läuft, in Gewalttätigkeit auszuarten. Diese Herrschaft der kontrastierenden Verzweiflung ist einer der hervorstechendsten Züge des individuellen und sozialen Lebens in der Welt von heute.

Zur gleichen Zeit stellt man fest, wie sittliche und religiöse Verbote gelockert werden und durch ehemals im Menschen verdrängte Tendenzen zum Ausbruch kommen. Da im übrigen der Organismus von physischer Anstrengung meist verschont bleibt, drängen sich die biologischen Kräfte um so stärker vor. Das neue Verständnis der Psychoanalyse findet so ein geeignetes Feld, auf dem sie ihre Schemata für die allgemeine Sensibilität anwenden konnte. In der Sexualität kommen alle im Lebensablauf unbefriedigten Bedürfnisse zum Ausdruck, und sie nimmt deshalb auch einen immer größeren Platz unter den Interessen des modernen Menschen ein. Sie wird zum beständigen Anreizobjekt für jedwede Propaganda im Bereich des Sozialen. Die allgegenwärtige Erotik, ja die Tollheiten der Pornographie bilden eines der bezeichnendsten Merkmale unserer Epoche. Die Sinnhaftigkeit der Menschen von heute hält sich dauernd an den Grenzen der Sinnlichkeit, und so verstärkt sich der Gehalt an Irrationalem im menschlichen Bereich noch mehr. Es hat den Anschein, als sei die Sinnhaftigkeit des modernen Menschen in Anbetracht ihrer dauernden Belastung durch Extreme nicht unter Kontrolle zu bringen. Sie ist ebenso mächtigen wie verschiedenartigen Anreizen ausgesetzt und läuft somit Gefahr, diesem oder jenem Druck zu weichen — bisweilen für das Bessere, meist jedoch für das Schlechtere.

Die Vernunft

In der rein intellektuellen Ordnung scheint die Lage des Menschen dadurch gekennzeichnet zu sein, daß eine gewaltige Fülle von Mitteln im Gegensatz zur Unbestimmtheit der Zwecke steht. Die menschliche Vernunft, die früher nur auf sich selbst angewiesen war, besitzt heute ein außerordentliches Arsenal von technischen Verfahren, um geistige Kraft zu sparen, genauso wie die Motoren aller Art die physischen Kräfte sparen. Ein unendlich weiter Weg wurde von der Rechenmaschine Pascals bis zu den heutigen Computern zurückgelegt. Die Techniker sind von allem befreit, was bei den geistigen Operationen mechanisiert werden kann. Doch sogleich hat sich eine neue Schwierigkeit ergeben angesichts der Tatsache, daß die „Denkmaschinen“ nicht fähig sind, selbst zu denken, sondern nur die Programme, mit denen man sie gefüttert hat, wiedergeben können.

Die erhebliche Beschleunigung des Rechentempos müßte eigentlich auf der Gegenseite eine entsprechende Steigerung der menschlichen Intelligenz verlangen. Allein, es liegen keine Beweise vor, daß die intellektuelle Kraft der Menschen von heute größer sei als die ihrer Vorfahren. Wenn es darum geht, weittragende wirtschaftliche oder politische Entscheidungen zu treffen, scheinen die Verantwortlichen unserer Epoche in keiner Weise früheren Jahrhunderten überlegen zu sein. Die Computer können zwar genau gestellte Probleme lösen, doch sind wir kaum mehr als früher imstande, echte Probleme zu stellen. Daraus ergibt sich das Gefühl intellektuellen Ungenügens, das sich bei Vorhaben unserer Zeit allzu oft einstellt. Man vergleicht den modernen Menschen häufig mit dem Zauberlehrling, der die Maschinerie, deren Entfesselung die schlimmsten Katastrophen auslöst, nicht mehr zu beherrschen versteht.

Die augenblickliche Welt zeigt tatsächlich permanente Übelstände, die den elementarsten Forderungen der Moral widersprechen. Unaufhörlich wüten Kriege auf der Erde, alle Formen der Ungerechtigkeit, politischer und sozialer Unterdrückung finden sich auf den fünf Kontinenten. Ein Teil der Menschheit leidet Hunger, während der andere vom Überfluß an Nahrungsmitteln, mit denen er nichts anzufangen weiß, erdrückt wird. Wir haben in der Frage der Raumfahrt und der Mondlandung äußerst komplexe Probleme gelöst, doch sind wir nicht fähig, in der internationalen Gemeinschaft das Verständnis für Gerechtigkeit und Frieden um einen Schritt weiterzubringen.

So greift die Intelligenz der Menschen von heute trotz ihrer außerordentlichen Leistungen anscheinend ins Leere und bekommt die Wirklichkeit nicht voll in den Griff. Daraus ergibt sich eine Gleichgewichtsstörung, eine Bedrohung, die insgeheim ein unvermeidliches Beklemmungsgefühl erzeugt. Das Symbol dieser Bedrohung, die Atombombe — kleine Apokalypse unserer Zeit —, ist einerseits ein Meisterstück der wissenschaftlichen Intelligenz und bedeutet andererseits den

Bankrott all unserer Versuche, weise und vernünftig zu sein. Nichts gibt uns die Sicherheit, daß unser Planet Erde nicht in einem allgemeinen Weltbrand, der dem absurden Triumph der wissenschaftlichen Forschung seine Weihe gäbe, unterginge.

Die Seele

Körper und Geist sowie die Sinnesbegabungen des modernen Menschen scheinen nach alledem in Unordnung geraten und nicht mehr fähig zu sein, die normale Aufrechterhaltung des Gleichgewichts sicherzustellen. Die Beschleunigung des technischen Fortschritts setzt das persönliche Leben den Wechselschlägen unaufhörlicher Veränderungen aus, die sogar die Grundlagen der Existenz bedrohen. In früheren Geschichtsepochen folgten die Veränderungen langsam aufeinander, so daß die Menschen Zeit hatten, sich daran zu gewöhnen. Die Gegenwart stützte sich auf die Vergangenheit und mündete in eine Zukunft, die ihr keineswegs unähnlich war.

Heute überwinden die Wandlungskräfte mit Entschlossenheit die Elemente der Stabilität. Das Angesicht der Erde und die Existenzbedingungen erneuern sich alle zehn Jahre. Die Formen der Zivilisation verändern sich mehrmals im Zeitraum eines Menschenlebens. Die Dinge wandeln sich sehr rasch, so daß Selbstverständliches fragwürdig geworden ist, denn es fehlte in Wirklichkeit an guter Begründung. Der Konflikt zwischen den Generationen versteht sich leicht: jede Generation bringt Einsichten mit, die mit denen, die früher in Geltung waren, nicht übereinstimmen. Mangels Möglichkeit, seine Gedanken ausreifen zu lassen, behauptet jeder seine vorgefaßte Meinung mit um so größerer Heftigkeit, je weniger er von seiner Sache überzeugt ist und ersetzt mit Lautstärke die Schwäche seiner eigenen Argumente.

Die *Geschwindigkeit* ist ein Hauptmoment der sinnlichen Wahrnehmung und der Vorstellungskraft geworden. Sie gilt als Ausweis für eine Menschheit, welche die Tugend der Ungeduld kultiviert. Was man technischen Fortschritt nennt, ist eine Art Flucht nach vorwärts in eine Zukunft geworden, über die ihre Wegbereiter nicht viel zu sagen wissen, es sei denn, es ginge immer geradeaus. Die wachsende Geschwindigkeit ist an eine entsprechende Steigerung der *Kraft* gebunden. Die Menschheit verfügt über neue Energiequellen, welche die Technik für ihre Zwecke ausnützt. Die Grenzen der menschlichen Leistungsfähigkeit weichen immer mehr zurück, was zum Glauben führt, dem Menschen sei alles möglich — jedenfalls in kurzer Zeit. Schon heute braucht man nur auf einen Knopf zu drücken, um die außerordentlichsten Wirkungen hervorzubringen und schließlich die Erde in einem atomischen Feuerwerk untergehen zu lassen.

Die Verbindung von Geschwindigkeit und Kraft erzeugt bei den Kindern unserer Zeit eine magische Mentalität ganz neuer Art. Ungeheure Mittel stehen

jedermann zur Verfügung, so daß sich der bescheidenste Jüngling für einen Königssohn halten kann. Der zeitliche Abstand zwischen Wunsch und Erfüllung wird immer kürzer, schon ist nicht mehr einzusehen, warum nicht ein jeder alle Güter der Erde für sich beanspruchen könnte. Die Jugend, von Geburt an mit dem Wunder der Technik vertraut, fordert alles, und zwar sofort, und fühlt sich frustriert, wenn die gute Fee Gesellschaft sie nicht mit allen Gaben überschüttet. Eine Bequemlichkeitszivilisation erscheint so als Gegensatz einer Arbeitszivilisation, wo jeder das allgemeine Gesetz auf sich nahm und mit einer vernünftigen, seiner Anstrengung entsprechenden Hoffnung zufrieden war. Und da übertriebene Hoffnungen notwendigerweise enttäuscht werden, erscheint die *Gewalt* als natürlicher Ausweg der Wünsche, die sich in höchste Verbitterung verwandeln, weil sie unerfüllt bleiben.

Geht man dem neuen Elend des Jahrhunderts auf den Grund, so entdeckt man mühelos, daß die ewige Unzufriedenheit des verzogenen Kindes dabei eine entscheidende Rolle spielt. Es ist mit allen Gütern überschüttet und wird niemals genug haben, denn immer wird noch ein Wunsch übrig bleiben. Die vielen Dinge, die es schon hat, interessieren es nicht, was ihm ins Auge fällt, ist das, was es noch nicht hat und was ihm einen riesigen Wert zu haben scheint, wenigstens solange als es noch nicht in seinem Besitz ist. Wohl verstanden: hat es bekommen, worauf es lauthals seine Ansprüche stellte, so verliert es bald sein Interesse daran und verlangt wieder etwas anderes, irgend etwas, ohne im geringsten daran zu denken, daß die Geschenke der guten Fee in Wirklichkeit durch die Arbeit anderer geschaffen wurden.

In den westlichen Gesellschaften entsteht so ein magischer Freiheitsbegriff, der stark von Infantilismus geprägt ist. Der Gedanke macht sich breit, als sei jede Gesellschaft oppressiv und repressiv, weil sie dem hemmungslosen Anspruch aller Instinkte Grenzen setzt. Das Ideal hemmungsloser Freiheit verlangt für jeden das Recht auf volle Befriedigung aller Wünsche, ohne im übrigen auch nur einen Augenblick lang zu ahnen, daß die Wünsche der einen und der anderen nicht unbedingt zu vereinigen sind. Es wird dann nach „Revolution“ gerufen wie nach einer großen Hoffnung für eine Erneuerung aller Möglichkeiten dank eines geschichtlichen Umschwungs von magischer Art. Die Jugend von heute glaubt an die Revolution wie die Massen des Mittelalters an Wunder. Die Revolution wird zum weltumfassenden Fest werden, an dem die Menschheit von der Herrschaft des Zwanges ins Reich der Freiheit schreitet.

Der Irrealismus dieser Phantastereien ist bezeichnend. Eine Gesellschaft, gleich welcher Art, kann nicht bestehen ohne ein Minimum an Disziplin, mit dem alle Bürger einverstanden sind. Es ist widersinnig, gegen den „repressiven“ Charakter der Gesellschaftsordnung zu protestieren, man müßte sich sonst auch über die „Pression“ der Atmosphäre beklagen, die daran schuld ist, daß der Mensch auf der Erde klebt, der doch vielleicht mehr Befriedigung empfindet, wenn er schwere-

los im All herumtummeln könnte. Die leichte Taube, sagte schon Kant, bildet sich vielleicht ein, der Luftwiderstand verlangsamt ihren Flug, doch bedenkt sie nicht, daß ihr dieser Widerstand zur Stütze wird, ohne die sie nicht fliegen könnte.

Doch selbst die Absurdität der augenblicklichen „Kontestation“ legt einen geistigen Notstand bloß. Trotz der zahllosen Annehmlichkeiten, die der Mensch von heute besitzt, empfindet er sich nicht als privilegiert; sein Leben ist voller Schwierigkeiten, unbefriedigend auf verschiedenere Weise. Alles sieht danach aus, als erzeuge die wachsende Komplexität der technischen Zivilisation als Gegenstück eine sich steigernde Unruhe und ein tiefgreifendes Gefühl von Unsicherheit, gegen das sich der moderne Mensch mit allen Mitteln zu wehren sucht. Doch je mehr er sich gegen die Bedrohungen erhebt, um so mehr stört er das Gleichgewicht seiner Existenz.

Die Unsicherheit wird zunächst in der materiellen und technischen Ordnung wahrgenommen. Die Kompliziertheit der Apparaturen, auf denen das tägliche Leben der einzelnen wie der Gesellschaften beruht, ist so empfindlich, daß ein Unfall, eine Panne jeden Augenblick samt ihren katastrophalen Folgen eintreten kann. Ein ganzes Land kann durch eine Stromunterbrechung lahmgelegt werden, und im übrigen ist es immer möglich, daß durch menschlichen Irrtum oder technisches Versagen rein zufällig eine Atomkatastrophe ausgelöst wird. Diese materielle Unsicherheit findet ihre Fortsetzung in der affektiven Unstetigkeit und Unsicherheit: der Mensch von heute hat seine Gefühle schlecht in der Gewalt, er fällt von einem Extrem in das andere und verweist zur Entschuldigung auf die Tyrannei seiner „Komplexe“, gegen die er nicht angehen könne. Literatur, Film, Kriminalroman, bildende Kunst und Musik bringen alle auf ihre Weise diese widersprüchliche, leicht bis zur Verkrampfung gehende Gefühlswelt zum Ausdruck. Das generalisierte schlechte Gewissen setzt das persönliche Leben allen Extremismen des Gefühls und der Leidenschaften aus.

Das beherrschende Gefühl der Unsicherheit zeigt als Gegenstück eine uferlose Suche nach Sicherheit mit allen Mitteln. Der moderne Mensch hat nie genug an Versicherungssystemen aller Art: Unfall- und Krankenversicherung, Sozialversicherung, Lebensversicherung. Doch die finanzielle Versicherung genügt nicht; man muß sie mit Mitteln ergänzen, die das stets bedrohte seelische und moralische Gleichgewicht aufrechterhalten. Den Neurasthenikern aller Art mit ihren vielerlei Angstkomplexen wird heute ein Arsenal von Medikamenten, Beruhigungsmitteln und Drogen angeboten, die jedem wieder Schlaf bescheren, Selbstvertrauen und, anstelle des wirklichen, künstliches Gleichgewicht, das auf dem Vollbesitz seines Selbst beruhe. Und wenn die Frustrationen, Depressionen und Verdrängungen den Drogen und Betäubungsmitteln widerstehen, dann geht man damit zu Psychologen, Psychotherapeuten und Psychoanalytikern jeder Sorte und Herkunft, deren Unzahl wiederum ein Zeichen unserer Zeit ist.

Mit anderen Worten: der hervorstechendste Zug am modernen Menschen ist sein Verzicht auf Ausübung der Selbstkontrolle. In seiner Angst vor Entfremdung nimmt das Individuum seine Zuflucht zu äußeren Einflüssen, um ein Gleichgewicht wiederzugewinnen, für das er selbst nicht mehr einzustehen vermag. Jeder fühlt sich heutzutage mehr oder weniger schuldig an allem, d. h. keiner fühlt sich mehr verantwortlich für etwas. Meine Unzulänglichkeiten kann man mir nicht mehr anrechnen; will man der Psychoanalyse Glauben schenken, so ist der Bankrott meines Lebens eine unausweichliche Folge der schlechten Erziehung in meiner frühen Kindheit, oder, in marxistischer Sicht, die schlechte Sozialordnung ist daran schuld. Auf diese Weise kann ich wieder zu einem ruhigen Gewissen kommen, denn ich kann ja nichts für all das, was mir widerfährt. Der junge Europäer, der gegen die europäische Politik in Vietnam oder gegen die soziale „Repression“, als deren Opfer er sich fühlt, Protest erhebt, ist damit aller Sorge enthoben, irgendetwas für die Lösung seiner persönlichen Schwierigkeiten zu tun. Verwünschung, Droge, Magie und Autosuggestion — all dies sind Formen der Flucht nach vorne, in welcher der Mensch von heute den Sinn seines Lebens sucht.

Aus diesen kurzen Angaben läßt sich der Schluß ziehen, daß die Auflösung des Menschenbildes auf dem Gebiet des Sozialen und Politischen seine Auswirkung haben muß. Unter Demokratie verstand man einst im Westen den vernunftgemäßen Wunsch nach einer Regierungsform, die das friedliche Zusammenleben der Bürger in Ordnung und Gerechtigkeit sicherstellte. Die demokratischen Freiheiten fanden ihre Grenze in sich selbst in dem Maße, als sich die Rücksicht auf den anderen allen auferlegte. Die Rangstellung eines jeden schloß frei übernommene Pflichten ein. All dies wird heute durch eine Gruppe im Volk in Frage gestellt, die sich weigert, nach demokratischen Regeln zu spielen und nicht mehr zugibt, daß den Rechten des Bürgers auf der anderen Seite ein Gesamt von Pflichten entspricht: Der moderne Mensch will nicht mehr einer unter vielen sein, der durch ein gegenseitiges und dialogisches Bezugssystem mit seinen Mitmenschen verbunden ist.

Das Individuum, das heute von der Leidenschaft der Extreme getrieben wird und für sich, und zwar ohne Verzug, alle Güter der Erde beansprucht, kann für die lange Geduld demokratischer Tugenden nur Verachtung aufbringen. Im übrigen stellt die parlamentarische Demokratie eine Errungenschaft der Vergangenheit dar; ist sie einmal verwirklicht, so vermag sie keine Leidenschaften mehr zu erregen. Der heutige Mensch projiziert in die politische und soziale Ordnung die Phantasiegebilde, von denen er besessen ist. Das rationale Kalkül und die Regeln des gesunden Menschenverstandes lassen ihn ungerührt. Gleich der Taube von Kant, die den Widerstand der Luft beklagt, protestiert er mit Heftigkeit gegen Pression und Repression der sozialen Einrichtungen, die trotz allem die Voraussetzungen bilden für die Möglichkeit einer konkreten und wirksamen Freiheit von echt menschlichem Rang.

ZUSAMMENFASSUNG

Die augenblickliche Krise der freiheitlichen und parlamentarischen Demokratie ist nicht nur eine Krise des Denkens, der man durch eine rationale Überlegung beikommen könnte; es handelt sich auch nicht nur um eine einfache Krise der Institutionen, die sich durch eine Reform der Institutionen beseitigen ließe. Das politische Leben der letzten Jahre wird durch heftige und unsinnige Manifestationen in zahlreichen Ländern Europas gekennzeichnet. Ob sie von rechts oder links her kommen, — gemeinsam ist den Protestgruppen, daß sie „außerparlamentarisch“ sein wollen; sie lehnen die bisherigen Spielregeln ab und stellen die Gesellschaftsordnung ganz allgemein mit den Methoden von Geschrei und Leidenschaft in Frage. Diese Symptome lassen sich nicht mit Begriffen des klaren Bewußtseins erhellen, man muß da tiefer loten. Die Krise ist im Menschen selbst. Die moderne Welt mit ihrer wachsenden Kompliziertheit scheint sich dem Adaptationsvermögen des Menschen von heute zu widersetzen. Der Mensch von heute — hin- und hergezerrt zwischen widersprüchlichen Anforderungen — befindet sich in einem Dauerzustand der Gleichgewichtsstörung und des Konflikts mit anderen, mit sich selbst und mit der Welt, in der er lebt.

Will man die gegenwärtige Krise kurz kennzeichnen, so läßt sich sagen: hier sind Kräfte am Werk, die das Bild vom Menschen zertrümmern wollen. In seiner augenblicklichen Existenzwelt hat der Mensch den Sinn für sein Selbst und seine Einheit verloren. Er gleicht nicht mehr irgendwem, er gleicht nicht einmal mehr sich selbst. Gewisse Denker des 19. Jahrhunderts, wie Stirner und Nietzsche, verkündigten der Welt den „*Tod Gottes*“. Es scheint, als werde unsere Zeit des *Todes des Menschen* inne, — ohne Zweifel eine Folge des Todes Gottes, doch eine Tatsache, die uns unmittelbar berührt. „*Tod des Menschen*“ heißt, daß das Menschsein, selbst in den Augen derer, denen es am Herzen liegt, nichts genau Greifbares mehr besagt. Das Universum ist zu einer Wüste ohne Werte geworden, wo der ruhelose Mensch ziellos von einem Ende zum andern irrt.

Die Verunstaltung der Welt

Der heutige Mensch ist entwurzelt, unfähig, in einer immer kleiner und enger gewordenen Welt seinen Platz zu finden. Das Auseinanderfallen der Städte kennzeichnet räumlich diesen Verlust des festen Standortes. Die Zeit wurde in einer Weise verrationalisiert, daß aus dem menschlichen Dasein ein Rennen gegen die Uhr geworden ist. Raum und Zeit wurden den Gesetzen der Programmation, der Planung, des Kredits, der Versicherung unterworfen, die an die Stelle des rhythmischen Lebensablaufs getreten sind. Der Mensch wurde durch das Auto in einen *homo circulator* verwandelt, der den Kontakt zu sich selbst, zu den anderen, zu Gott verloren hat.

Die Verunstaltung des Menschen

Der Entwurf einer Anthropologie wendet sich zuerst dem Körper zu, der heutzutage durch eine ungesunde Lebensweise zu einem künstlichen Wesen geworden ist, das einerseits mit Impfstoffen und Medikamenten traktiert und andererseits bald mit Anregungs-, bald mit Beruhigungsmitteln behandelt wird. Seine Gefühle fallen den vielfältig sich aufdrängenden Reizen des heutigen Lebens zur Beute. Sie werden pausenlos von der Inflation der audio-visuellen Mittel in Anspruch genommen. Die moderne Intelligenz scheint durch die Vermehrung ihrer Hilfsmittel (Computer) überflüssig geworden zu sein, — eine Tatsache, die zum andauernden Verlust des inneren Gleichgewichts und zu Angstzuständen führt. Schließlich scheint heute die Seele des Menschen, anstatt Brennpunkt und Mitte zu bilden, zum geometrischen Schnittpunkt und Tummelplatz von Mächten geworden zu sein, die sich um die Herrschaft über den Menschen streiten. Sie nährt sich mit unbefriedigten Wünschen, Vorwürfen, Verdrängungen und Frustrationen, und daraus ergibt sich oft ein magisch gefärbter Infantilismus. Darin besteht der Sinn der anarchistischen Haltung, von der der Mensch die volle Befriedigung aller seiner Instinkte erwartet. Drogen und systematische Intoxikation erscheinen oft als einzige Ausflucht für den, der in einem wahrhaft menschlichen Leben nicht mehr die Herrschaft über seine Persönlichkeit aufrechterhalten kann.

Diese Untersuchung läuft Gefahr, einen pessimistischen Eindruck zu hinterlassen. Allein, sie beruht auf der Einsicht in das Geschehen der heutigen Tage. Wer die Lage bessern will, muß zuvor die Schwere des augenblicklichen Krankheitszustandes zur Kenntnis nehmen.

(Übersetzung aus dem Französischen von Prof. Dr. J. F. Groner).

DER MENSCH IN DER DEMOKRATIE HEUTE

I. Massentum und Demokratie | Die Bedrohung der freien Individualität

Die Person als geistige und bürgerliche Existenz ist heute bedroht durch Einflüsse, die ihre Selbständigkeit äußerlich und innerlich in Frage stellen. Derweil wir fortfahren, das Banner der Freiheit zu schwenken, schwankt und schwindet deren Grundlage unter unseren Füßen. Das Massenhafte, die amorphe Quantität erdrückt und lähmt den Willen des einzelnen, macht ihn willenlos gegen die Kollektivlast der Großgruppen, der Mammutorganisationen des Staates. Seit le Bon in seiner „Psychologie des foules“ das Verhalten des Massentypus erforschte, hat die moderne Soziologie dieser Erscheinung ihre besondere Aufmerksamkeit zugewandt. Neben Max Weber, Mannheim, de Man und anderen hat vor allem auch Ortega y Gasset durch sein Buch „Der Aufstand der Massen“ vor 40 Jahren weiten Kreisen die Probleme und Gefahren des Massengeistes wirkungsvoll dargelegt. Alle Sozialforscher sind sich darin einig, daß durch das Auftreten des Massentypus in unserer Gesellschaft auch die Grundlagen des politischen Lebens weitgehend verändert wurden. Der Massentypus zeigt Merkmale des Verhaltens, die im schroffen Gegensatz stehen zu dem, was die moderne Demokratie für ihr Bestehen und Wirken voraussetzen muß. Er bedroht den Civis und die Civitas, den vernunftgeleiteten Bürgersinn, den Geist und die Kraft der Gemeinschaft. Zum Massentypus gehört vor allem, daß er immer neue Rechte fordert und wenig von den Pflichten spricht. Die Massenpropaganda für die Menschenrechte hat das ihre beigetragen, diesen Trieb zu stärken (von den 30 Artikeln der Menschenrechtserklärung von 1948 handeln 28 von den Ansprüchen und nur einer — sehr vage — von den Verpflichtungen). Seine Haltung bildet einen extremen Gegensatz zur Devise echten Adels, der vor allem von den Pflichten und selten von den Rechten spricht, und zum Satz, den der Waadtländer Denker Alexandre Vinet prägte: „C'est pour servir que nous sommes libres.“ Der Massentypus fordert stets und fordert viel, ist aber weit weniger bereit zu geben, zu opfern und noch weniger, großzügig zu verzichten, wo es um Höheres und um das Ganze geht, es sei denn in Zeiten höchster eigener Gefahr, wo das Zusammenstehen zum Gebot der Selbsterhaltung wird. Er ist apodiktisch,

* ZBINDEN, Hans, Prof. Dr., Universität Bern.

intolerant, ungeduldig; er entscheidet, geladen von Ressentiments, nach augenblicklichen Regungen und Stimmungen. Sein Verhalten ist unberechenbar; seine Reaktionen können bald generös, positiv, bald engherzig und verheerend sein, fast immer aber erfolgen sie blind für größere Zusammenhänge und ohne Sicht über weitere Zeitspannen. Sein Trachten und Wollen bezieht sich auf die unmittelbare Gegenwart. Darum wechseln unter seiner Herrschaft die Moden, die Ziele mit erstaunlicher Schnelligkeit. Der Bestseller ist ebenso seine Erfindung wie die sensationelle Schlagzeile, und alles erhebt er zu „historischen Ereignissen“, die kaum einen Tag überleben. Er ist zu Aufwallungen des Heroismus ebenso fähig, wie zu Ausbrüchen der Brutalität und der Barbarei, aber immer neigt er mehr zum Zerstören und Verneinen als zum Aufbauen und Bejahen. Er unterliegt leicht den Suggestionen und wird die Beute geschickter Propaganda. Er ist ohne eigenes Urteil (oft verkennt er sogar das, was seinen eigensten Interessen dienlich wäre) und ohne Selbstkritik. Als Autorität gilt ihm die eigene Meinung und die derjenigen, die ihm nach dem Munde reden und seine Begehrlichkeit stacheln. Sein Horizont ist eng, durch Vorurteile nationaler, rassischer, sprachlicher, gesellschaftlicher und religiöser Art vernebelt. Die „Verdorfung“ der heutigen Welt, von der auch Ortega spricht, hängt mit der Zunahme des Massentypus zusammen. Sie erklärt, warum trotz regem internationalistischem Betriebe überall Provinzialismus, Separatismus, nationale Prestigesucht und nationalistisches Mißtrauen üppig ins Kraut schießen.

Wenig entwickelt ist der Sinn des Massentypus für Zusammenhänge, besonders wo diese sein eigenes Berufs-, Fach- und Interessengebiet überschreiten. Darum gehört auch das „gelehrte Ignorantentum“ mancher Universitätstypen und der sich erschreckend vermehrende „Fachidiot“ dazu.

Schon aus dieser kurzen Charakteristik geht hervor, daß der Massentypus nicht gleichzusetzen ist mit Menge, Volk, Durchschnitt, nicht mit den sogenannten „unteren Schichten“ oder den „ungebildeten Massen“. Er ist vielmehr durch alle Schichten hindurch anzutreffen, bei den Halbgebildeten nicht weniger als den Ungeschulten, und er kann sich unter Vielwissen, Ästhetentum und „Kulturbildung“ verbergen. Leider läßt sich kaum leugnen, daß die Verfälschung wie auch die heutige Art der Schulbildung diesem Typus ungewollt Vorschub leisten.

Wie ist er entstanden? Man hat zwei Erscheinungen des modernen Lebens dafür verantwortlich gemacht: die Technik und die Überbevölkerung. Beide helfen zweifellos heute mit, ihn zu verbreiten; aber es erscheint doch fraglich, ob sie die ursprüngliche Ursache darstellen.

Wohl hat das laufende Band, die Industrialisierung, die extreme Spezialisierung die Arbeit vieler Menschen entpersönlicht und sie einförmig, ja geistlos gemacht. Aber die meisten Berufe früherer Epochen waren nicht minder eintönig, dazu war die Arbeitszeit viel länger, die Mühe größer, der Lohn geringer. Dem gegenüber entlastet heute vermehrte Freizeit viele Berufe und bietet selbst bei

einförmiger Berufsarbeit dem einzelnen — dank auch höheren Löhnen — mehr Möglichkeiten, sich in seiner Freizeit zu entfalten und persönliche Wünsche zu befriedigen, sofern sie in seinem Berufe zu kurz kommen. Auch war früher die Zahl der möglichen Berufe geringer. Die Bedürfnisse wie die Güter waren begrenzter. Dank der Technik gibt es heute eine fast unabsehbare, täglich sich mehrende Mannigfaltigkeit für die Auswahl von Berufen, von Gütern, von Lebensmöglichkeiten und Lebensformen. Die Technik könnte also an sich weit eher zur Differenzierung, zu reicher individueller Erfüllung verhelfen und der Nivellierung entgegenwirken, indem sie einer immer größer werdenden Zahl von Menschen die Mittel gibt, ihr Leben freier, persönlicher, reicher zu gestalten. Wenn trotzdem das Massentum überhand nahm, so muß die Ursache offenbar primär anderswo liegen.

Die Überbevölkerung der industrialisierten Länder ist eine Tatsache, der wir auf Schritt und Tritt begegnen. Alles ist überfüllt. Das Amt, die Bahn, der Ferienort, die Schulen, die Berufe usw. Erklärt dies aber die Entstehung des Massentypus? China ist seit Generationen überfüllt, ebenso Indien. Dennoch können wir dort nicht den Typus des Massenmenschen feststellen. In der Antike, im Mittelalter, in der Neuzeit gab es im Orient und in Europa schon Riesenstädte, es gab Massenbewegungen, ohne daß man von Vermassung sprechen könnte. Große Ballungen von Menschen erzeugen nicht notwendig den Massegeist. Wo z. B. religiöse oder patriotische Ziele das Erleben einer großen Menschenmenge erfüllen, es geistig führen, stufen und gliedern und auf höchste Werte gemeinsam richten, da tritt Vermassung nicht ein, im Gegenteil, es resultiert eine Stärkung des Persönlichen. Auch die „Überfüllung“ kann also an sich nicht entscheidend sein.

Wir müssen die auslösende Ursache anderswo suchen. Sie muß tiefer liegen, und sie liegt vielleicht auch weiter zurück. Wir finden sie im Schwinden der inneren Persönlichkeitskräfte, bedingt durch den Verlust der geistigen Werte, die dem Einzelnen nicht nur Halt, sondern auch eine unwillkürliche Abwehrkraft gegen äußere Einflüsse und „Manipulationen“ bieten.

Solange der Mensch gläubig war, besaß er eine innere Welt, ein Refugium, eine Art seelisches Reduit, das ihn gegen viele Einflüsse der Umwelt schützte. Er war weniger anfällig gegen das, was die Außenwelt an ihn herantrug, und darum, bei aller „Unbildung“, selbständiger, verwurzelter. Mit dem Verblassen dieser inneren Wertwelt und ihrer festen Hierarchie sah er sich den äußeren Einwirkungen schutzlos preisgegeben. Die Vorgänge, die Wandlungen der Umwelt prägten ihn selbst stärker, er wurde weit mehr ein willenloser, wehrloser Abdruck dieser Umwelt. Nicht zufällig entstand damals die „Milieutheorie“, die von Taine an bis zum amerikanischen Behaviorismus, im Menschen nur mehr das Abbild der Umwelt sieht und der auch die Marx'sche Gesellschaftslehre huldigt.

Jetzt erst konnten Technik, Industrialisierung, Übervölkerung, die bald darauf einsetzten, im Sinne einer Verstärkung dieser inneren Verluste wirksam und zu Werkzeugen der Einebnung, der „Anpassung nach unten“ werden. Unfähig, sich immer wieder in einer lebendigen, kraftvollen Innenwelt zu finden, zu sammeln, aufzufangen, sich an sicheren Normen zu orientieren, erlag der Mensch den zufälligen Tageseinflüssen, die immer massiver auf ihn eindringen, denen er sich passiv und haltlos hingab. An sich brauchte das nicht die Folge zu sein, denn niemand zwingt uns, die Fülle der Eindrücke, mit denen uns das Leben überflutet, bis zum inneren Ersticken und Abstumpfen hinzunehmen, uns ihnen passiv auszuliefern. Je weniger wir aber aus uns heraus etwas Gültiges entgegenzusetzen haben, desto leichter werden wir das Opfer zufälliger und sich einformig wiederholender Eindrücke, desto weniger vermögen wir zu sichten, zu wählen und zu verarbeiten. Nun erst werden wir „manipulationsreif“. In der Wissenschaft führt die Überlast der zu kennenden Literatur immer mehr zu einem Erlahmen und Versiegen schöpferischer Arbeit, wo nicht sehr starke innere Impulse wirksam sind. So ist die Vermassung ursprünglich, in ihrer Wurzel, die direkte Folge des Zusammenbruchs, des Verlustes der geistigen Wertwelt, des „Selbst“.

Aus dem Gesagten geht hervor, daß die Vermassung begann, bevor Technik, Industrialisierung und Überbevölkerung richtig eingesetzt haben. Wo das Bewußtsein einer geistigen Hierarchie die Bezogenheit auf ein Höheres, das Halt und Richtung gibt, schwindet, da muß unaufhaltsam eine Anpassung, zunächst an das Durchschnittliche, Gewöhnliche, Alltägliche erfolgen, dem die Angleichung an ein immer Banaleres, an Trivialstes und geistig wie ethisch Dürftigstes auf dem Fuße folgt, sofern nicht Gegenkräfte erwachen. Die Herrschaft der Gewöhnlichkeit, der Konformismus, die Angst vor einer eigenen Ansicht, und noch mehr davor, sie zu vertreten, sind darum Merkmale des Massentums. Es ist die Kapitulation vor dem Gestaltlosen, Unpersönlichen, vor dem Kollektiven. Die Vorstufe zur Diktatur-Reife.

Die Vermassung hebt also im Inneren des Menschen an; sie wird dann freilich durch äußere Mittel begünstigt. Aber sie kann daher nur von innen her primär überwunden werden.

II. Anpassung nach unten?

Mehrheit und Gleichheit in kritischer Sicht | Elitenprobleme

Zu den erwähnten Vorgängen kommt nun ein weiterer Einfluß, der in der Ideologie der Demokratie selbst, wenigstens in ihrer modernen Form, von der Aufklärungszeit her wirksam ist. Das Prinzip der Mehrheit ist wohl richtig, solange und wenn die Menschen tatsächlich von der Vernunft geleitet werden, wie es der Rationalismus der Aufklärungszeit annahm. Wir halten weiter an diesem Glauben fest, obwohl die moderne Tiefenpsychologie und Soziologie längst

dargetan haben, wie problematisch es damit oft bestellt sein kann. Wir denken politisch und sozialerzieherisch immer noch so, als gälten die Theorien des Rationalismus und die utopischen Vorstellungen vom Wesen des Menschen, die die Väter der französischen Revolution seit Rousseau gehegt haben, während irrationale, emotionale und triebhafte Impulse im Verhalten der Menschen das Vernunftmäßige oft verdrängen.

In Wirklichkeit verstärkt das Prinzip der Mehrheit ungewollt die Autorität des Mengenhaften, der bloßen Zahl und begünstigt so das quantitative Werten. Dabei lehrt uns die Erfahrung, daß das Urteil weniger Menschen oft richtiger, weiterblickend, aufbauender ist als das der großen Zahl.

Schon sehr früh haben kritische Köpfe sich gegen die Gefahren einer Überschätzung der Mehrheit gewendet. Sie haben ihren Bedenken oft scharfen, sogar überspitzten Ausdruck verliehen. Nietzsche, Ibsen, Jakob Burckhardt, Gotthelf, Spitteler haben dies oft und deutlich ausgesprochen. „Die Minderheit hat immer recht“, läßt Ibsen seinen „Volksfeind“ herausfordernd bekennen. Und Schiller, der Sänger des legendären Freiheitshelden Wilhelm Tell, legt im „Demetrius“ dem Staatsmann Saphiea die Worte in den Mund: „Die Mehrheit! Was ist die Mehrheit? Mehrheit ist der Unsinn, Verstand ist bei Wenigen nur gewesen. Man soll die Stimmen wägen und nicht zählen. Der Staat muß untergehen, früh oder spät, wo Mehrheit siegt und Unverstand entscheidet.“ (Nimmt am Ende die Demokratie die Korrektur selbst vor, wenn man sieht, wie heute die meisten Abstimmungen in der Tat nicht mehr durch die Gesamtmehrheit, sondern oft durch einen kleinen Prozentsatz der Stimmbfähigen oder Wahlfähigen entschieden werden, die zur Urne gehen, während die Mehrzahl zu Hause bleibt. Viele ihrer Entscheide sind in der Tat . . . Minderheitsentscheide!) André Gide bekannte: „Es sind immer die Wenigen, auf die es ankommt.“

Aber noch wesentlicher als diese Frage ist die Lehre der Gleichheit. Ihr hat vor allem Alexis de Tocqueville scharfsinnige, sehr realistische Betrachtungen gewidmet, die heute mehr denn je von hoher Aktualität sind. Die Mehrheitsmeinung erzeugt notwendig die Ausrichtung auf das Durchschnittliche, die Rücksichtnahme auf die Wünsche und Bedürfnisse der großen Massen, weniger mit dem Ziel, sie über sich hinauszuführen, als sich von ihren Wünschen lenken, bestimmen zu lassen. Statt einem inneren Ziele, dem Gewissen, eigener Überzeugung zu folgen, tastet man die öffentliche Meinung durch statistische Umfragen ab, um sich in seinem Verhalten danach zu richten . . . und das heißt für die meisten, sich danach anzupassen. Auch dieses Credo hat seinen Kult. Er heißt das Gallup-Institut und die „Questionairitis“ der heutigen statistischen Meinungsforschung.

Nun sind diese Tendenzen schon früh von kritischen Geistern erkannt worden. Aus einer Folge von vier Generationen möge je eine Stimme, jede für viele sprechend, dies belegen. Der Präsident der Universität Harvard, Prof. Lowell, ein Freund Emersons, schrieb vor mehr als hundert Jahren: „Demokratie ist

eine öde und flache Ebene, auf der jeder Busch wie ein Baum erscheint.“ Eine Generation später notiert Jakob Burckhardt: „Für das Seltene hat denn freilich die Demokratie keinen Sinn, und wo sie es nicht leugnen oder vernichten kann, haßt sie es von Herzen.“ Wieder 30 Jahre danach stellt James Bryce, der englische Staatsmann und Historiker, der Verfasser des Standardwerkes „Moderne Demokratien“ in seiner Darstellung der modernen Parlamente folgendes fest: „Es ist offenkundig, daß nirgends die Besten an Charakter und Talent in genügender Zahl in jene demokratischen Körperschaften (Parlamente) gelangen. Die Erwartungen, die man vor 80 Jahren in dieser Hinsicht hegte, sind unerfüllt geblieben.“ Diesen Stimmen aus der Vergangenheit sei noch eine aus der Gegenwart angefügt. In seiner Rektoratsrede „Von der alten Eidgenossenschaft“ sagte der bedeutende Berner Historiker Richard Feller über das Wesen der alten Genossenschaft, der Urform der Demokratie: „Einen eindeutigen Vorbehalt *gegen* die Persönlichkeit machte die Genossenschaft. Sie gebot Verheimlichung der ragenden Eigenschaften. Selten waren die Augenblicke, da der Ungeist freigegeben wurde, aber ebenso selten die Sternstunden, da der Geist aufstrahlte und eine leuchtende Spur hinterließ.“

Das sind lauter Urteile von leidenschaftlichen Verfechtern der Freiheit, der Menschenwürde und der Gerechtigkeit, Bekenner eines echten demokratischen Liberalismus. Grund mehr, ihre Gedanken zu beachten und zu überdenken.

Hängt es vielleicht mit dieser Tatsache zusammen, daß so lange Zeit, ja bis heute, der Begriff der Elite in den Demokratien nahezu verpönt geblieben ist. Um so eifriger haben sich dann die Diktatoren seiner, aber mit umgekehrten Vorzeichen bemächtigt (die Henker-Elite der SS z. B.). Von Elite spricht man in den demokratischen Zeitungen heute fast nur noch im . . . Sportteil. Dort dann sehr ausgiebig, als solle damit bestätigt werden, daß nun auch der Elitebegriff quantitativ, nämlich nach Muskel- oder Lungenstärke oder Motorenkraft gemessen wird. Ersatz für die „Besten“ — durch die Stoppuhr-Elite der Olympiaden und der anderen Weltsport-„Auslese“.

Die Geringwertung des ragenden, des ungewöhnlichen Wollens hat schon der geniale Deuter und Durchleuchter der modernen Demokratie, der schon genannte Alexis Tocqueville klar erfaßt, als er vor über 130 Jahren in seinem Werk „De la Démocratie en Amérique“ (1835—1840) ihre Neigung zum äußerlichen Aktivismus und ihr Hypnotisiertsein vom Gegenwärtigen und unmittelbar Praktischen schilderte, eine Besessenheit, die über dem betriebsamen Tun das Denken, über der Geschäftigkeit die Besinnung, die innere Sammlung verlernt, um schließlich bei einer kaum verhüllten Geringschätzung alles dessen zu landen, was nicht unmittelbar dem greifbaren Nutzen dient (heute gehört z. B. die Preisgabe höherer Gesamtinteressen an den Götzen Schnellverkehr dazu). Selbst die Schule, die Bildungsarbeit, erlag dieser Forderung, sie stellte praktisch verwertbares, materiell einträgliches Wissen und Können über die innere Formung des Men-

schen und seine seelische Erhöhung und ethische Reifung. So züchtete sie den Roboter und Spießgesellen der Diktatoren. Man denke an die Instinktlosigkeit, die Feigheit und das Versagen so vieler Professoren vor der Gewalttätigkeit des Nationalsozialismus wie des Faschismus.

Tocqueville schreibt: „Nicht nur geben sich die Menschen in den Demokratien ungerne der Meditation hin, sie hegen von Natur auch wenig Achtung für sie. Die demokratische Lebensweise und ihre Einrichtungen spornen die meisten Menschen zu unaufhörlicher Tätigkeit an. Nun ist aber die Geisteshaltung, die dem Tun günstig ist, nicht immer dem Denken förderlich . . . Es ist sehr schwierig, ein demokratisches Volk für irgendeinen Gedanken zu begeistern, der nicht in einer sichtbaren, unmittelbaren und sofort wirksamen Beziehung zu den täglichen Anliegen steht . . . Die Menschen sind hier so sehr damit beschäftigt, geschäftig zu sein, daß ihnen keine Zeit zum Nachdenken bleibt. Das Feuer, mit dem sie ihre Geschäfte betreiben, verhindert sie, sich für Höheres zu entflammen“ (De la Démocratie en Amérique).

Wir können kaum bestreiten, daß diese Tendenzen, die von klar blickenden Denkern schon im vergangenen Jahrhundert vorausgesehen wurden, sich im Laufe der letzten Jahrzehnte auffallend verstärkt haben und der Epoche ganz bestimmte, wesentliche Merkmale aufprägen. In Politik, Wirtschaft und Technik und selbst im Kulturleben entscheidet nur selten die Frage, nach welchen höchsten Zielen unser Wollen auszurichten sei, wie wir den Besten folgen, ihren Einfluß auf weite Schichten vermehren, verstärken können, sondern: was will die Mehrheit, oder was bestimmt der Verband, das Kartell, die Partei, und wie muß ich mich verhalten, damit ich mich mit diesem Willen in Einklang und ihn damit zum Erfolg bringe. Das geschieht nicht immer nur aus Rücksicht aufs Avancement, auf die persönliche Karriere, auf den materiellen oder gesellschaftlichen Erfolg, auf Ehrung und Macht, sondern oft auch aus dem ehrlichen Glauben, solches Verhalten sei eben „echt demokratisch“.

Was davon zu halten ist, hat einmal Präsident Truman in seinen Erinnerungen mit amerikanischer Drastik ausgesprochen: „Manche Leute glauben, man sollte seine Bemühungen, die öffentliche Meinung zu gewinnen, auf Meinungsbefragungen aufbauen. Das ist Unsinn. Ich möchte wissen, wie weit Moses wohl gekommen wäre, wenn er erst eine allgemeine Volksbefragung über die Zehn Gebote durchgeführt hätte? Und was hätte Jesus noch predigen sollen, wenn er im Lande Israels eine Volksbefragung veranstaltet hätte über die richtige Moral? Nicht auf solche Befragungen oder die öffentliche Meinung des Augenblicks kommt es an, sondern auf richtig und falsch und auf die rechte Führung.“ So liebt man in der modernen Demokratie die Gipfel da, wo sie dem Tourismus und den sensationellen Erstbesteigungen dienlich sind: in den Berggipfeln. Im Politischen und Geistigen aber zieht man das ausgeglichene Mittelland vor. Nun hat aber jede Anpassung an ein Durchschnittliches die Tendenz, sich einem

immer Durchschnittlicheren anzugleichen. Während in allen Gebieten, politisch wie wirtschaftlich ebenso wie geistig, nur die Anpassung an hohe Forderungen das allgemeine Niveau einigermaßen zu halten erlaubt, (weshalb einsichtige Industrien, die Massenware produzieren, eine Sparte zu pflegen suchen, in der Spitzenleistungen immer wieder verlangt werden, z. B. Chronometerfabrikation in Uhrenfabriken, welche vor allem gängige Markenuhren herstellen), hat die Gewöhnung an das Mittelmäßige unweigerlich zur Folge ein immer weiteres Absinken des Gesamtniveaus, einen wachsenden Verlust an Entwicklungskraft. Ist diese einmal unter eine bestimmte Grenze gefallen, so ist das Feld frei für die Barbarisierung und die Herrschaft der Hefe. *Paul Valéry* hat dies einmal drastisch und schonungslos ausgesprochen: „Les conditions de la vie moderne tendent inévitablement, implacablement à égaliser les individus, à égaliser les caractères; et c'est malheureusement et nécessairement sur le type le plus bas que la moyenne tend à se réduire“ (Politique de l'Esprit). Vergleiche hierzu: Hans Zbinden: „Innere Gefahren der Demokratie“ im Essayband: „Welt im Zwielicht“ (Artemis-Verlag Zürich 1951). Es ist der senkrechte Einbruch der Barbarei, wie ihn Rathenau einmal genannt hat. Mit anderen Worten: eine Gesellschaft, die nicht immer wieder Mittel und Wege sucht, um innerhalb der Herrschaft von Gleichheit und Mehrheit den Einfluß der Besten zu sichern, endet früher oder später beim Ausbruch der Bestien, bei der Selbstzerstörung, mit der dann auch Gleichheit, Freiheit und Recht untersinken, und die Menschenwürde der Verhöhnung der Humanität weicht. Wir haben in der Gegenwart Beispiele genug dafür, in Griechenland oder Portugal nicht weniger als in den „Volksdemokratien“ Rußland oder China.

Kein Volk wähne sich gegen solche Entartungen gefeit, und vielleicht sind die, die sich am sichersten glauben, am tückischsten davon bedroht.

Natürlich gibt es in jedem Land zu diesen Tendenzen historische und ideelle Gegenkräfte. In England ist es z. B. die bis heute zielbewußt geübte Form einer politischen und staatsmännischen Auslese; in Frankreich erfolgt eine stete Ausiebung und Schärfung der geistigen Kräfte vor allem im literarischen und kulturellen Wettkampf mit der Folge, daß dort dem Geistigschaffenden ein Einfluß zukommt, der andernorts fast undenkbar ist, wenn nicht hoher Titel und Rang dem Geiste zu Hilfe kommen. Ganz besonders ist die Bedeutung der geistigen Kräfte in Ländern wie Polen, Rumänien, der Tschechoslowakei wie überhaupt in osteuropäischen Ländern, außerordentlich groß, weit bedeutender als in vielen westlichen Ländern und in Amerika; darum regt sich in jenen Pseudo-Demokratien auch am stärksten und immer wieder der Widerstand der Intellektuellen gegen die Gewaltherrschaft des Regimes (erst kürzlich im großartigen Brief von Prof. Sacharow an die Parteibonzen des Kreml [NZZ vom 21. Juni 1970]).

Die reiche regionale Gliederung und die Individualisierung gewisser Länder bietet eine starke Gegenkraft gegen Einebnung und Vermassung. Aber man

verlasse sich nicht zu sehr auf die Vielfalt der regionalen Lebensformen, wenn gleichzeitig landauf landab in mancherlei Idiomen doch immer wieder und immer mehr nur das gleiche gelesen und gedacht und gesehen wird, und durch die überall hindringenden Massenwertungen mit Hilfe schlecht verwendeter Massenmedien sich eine Anpassung nach unten, an den „grauen Mann“ oder an den „uomo qualunque“, trotz aller äußeren Verschiedenartigkeiten vollzieht.

Was diese Veränderungen im modernen Menschenbild und in den psychologischen Grundlagen für die Demokratie bedeuten, bedarf keiner näheren Erläuterung. Jedenfalls sind wir von der Basis, auf der ursprünglich die Demokratie errichtet wurde, bisweilen bedenklich weit entfernt. Viele sehen wohl die Symptome und suchen ihnen beizukommen mit Reformen, etwa mit Versuchen, „die Jugend zu gewinnen“, oder manche meinen, mit der Beschränkung der Redezeit im Parlament und ähnlichen äußerlichen Reformvorschlägen sei Abhilfe gegen die Vermassung zu finden. Veränderungen, die im Inneren ihre Wurzel haben, kann man auch nur vom Tieferen her wirksam anpacken, d. h. aus der Natur und geistigen Haltung des Menschen und seiner Leitbilder.

Mit der „Anpassung nach unten“, die das augenfälligste Zeichen der modernen Vermassung ist, und die eine der großen Gefahren der modernen Demokratie bildet, wird auch die zweite Voraussetzung der Demokratie: das Verhältnis zwischen Sicherheit und Freiheit, die Grundlage für beides, für Ordnung und Schutz und für den Willen zum Freisein, in Mitleidenschaft gezogen.

III. Freiheit und Sicherheit | Grenzen und Gefahren des sozialen Wohlfahrtsdenkens

„Ich meine, wenn der Mensch nicht gläubig ist, muß er hörig werden, und ist er frei, muß er gläubig sein“ (Alexis de Tocqueville).

Ohne ein gewisses Maß von Sicherheit ist Freiheit auf die Dauer nicht möglich. Mit Recht fordert daher die moderne Demokratie die hinreichende soziale Sicherung der größtmöglichen Anzahl ihrer Bürger. Soziale Solidarität gehört wie die Freiheit zum Wesen der Demokratie, die darin eine ihrer geistigen Wurzeln, das Christentum, sichtbar macht. In diesem kann es keine Unklarheit und keine Zweifel geben. Allerdings weicht hier das soziale Denken insoweit vom Christentum ab, als dieses ja bekanntlich die Armut und die größtmögliche Bedürfnislosigkeit preist, während es im Gegensatz dazu der modernen Demokratie darum geht, den allgemeinen durchschnittlichen Standard der großen Massen zu heben und ihre Sicherheit immer mehr zu fördern, und auch, ebenfalls von der christlichen Forderung abweichend, für das Morgen nachdrücklich vorzusorgen.

Schwierig wird die Entscheidung, wenn die Frage weitergeht: wie groß muß diese Sicherung sein? Die Begriffe von „Mindestsicherheit“ wechseln je nach Land, nach Stand, Erziehung, Begabung. Der spanische Bauer z. B. hat von

Sicherheit eine ganz andere Vorstellung als etwa der schwedische oder der schweizerische Arbeiter, der deutsche Handwerker eine andere als der italienische Gewerbler. Die Maßstäbe sind sowohl sozial wie individuell sehr verschieden. Ein Millionär, der von seinen 80 Millionen deren 60 verlor, nahm sich das Leben, weil er sich seiner Existenz beraubt glaubte.

Doch nicht in diesen Verschiedenheiten liegt die eigentliche Schwierigkeit, das Verhältnis von Sicherheit und Freiheit zu bestimmen. Trifft die Forderung: „Immer mehr Sicherheit für immer mehr Menschen“ als Voraussetzung für eine gefestigte Freiheitsordnung zu, so wird sie sofort fragwürdig, wenn daraus der Schluß gezogen wird: „Tun wir alles, was wir können, um zuerst einmal die materiellen Verhältnisse zu bessern, dann wird die Demokratie von selbst gefestigt und gegen alle Gefahren von innen gefeit sein.“ Diesem Trugschluß ist man nach dem Ersten Weltkrieg ebenso erlegen wie nach dem Zweiten. Der Marshall-Plan war für die wirtschaftliche und soziale Gesundung Europas grundlegend. Aber zu glauben, er habe damit auch die Demokratie und die Freiheit gesichert, wäre ein verhängnisvoller Trugschluß. Denn Sicherheit ermöglicht wohl, aber sie garantiert nicht die Freiheit. Es gibt Beispiele genug die zeigen, wie ein einseitiges überbordendes oder rein materielles Sicherungsverlangen der Freiheit das Grab bereiten kann: zuerst dem Freiheitssinn und dann auch der Freiheit selbst. Die Nazigrößen z. B. waren bekanntlich wirtschaftlich wie materiell ausgiebig gesichert. Das aber hat in keiner Weise bei ihnen etwa den Freiheitsgeist gefördert, im Gegenteil, es hat sie noch habgieriger und herrschsüchtiger gemacht. Und läßt sich ein Gleiches nicht auch von so manchen der großbesitzenden Schichten sagen? Hier ist ja einer der Gründe der marxistischen Revolution gegen den Kapitalismus.

Muß man demgegenüber daran erinnern, daß sich die eifrigsten Verteidiger und Vorkämpfer der Freiheit meistens unter den armen Völkern fanden? Die Hirten der Urschweiz, die serbischen Bergler, die Finnen, die norwegischen Fischer, die Bauern der Abruzzen, die Pyrenäenstämme der Basken, die Nomaden Amerikas und der Mongolei, die von einer unbändigen Freiheitsliebe beherrscht waren, hatten oft nicht viel mehr zu verteidigen, als ihr freies, unabhängiges Leben. Das aber galt ihnen mehr als selbst der dürftigste Besitz und die kärglichste Daseinsweise.

Umgekehrt steigert erhöhte Sicherheit keineswegs automatisch die Freiheitsliebe oder den sozialen Sinn. Nichts sei gesagt gegen eine maßvolle Gestaltung des Wohlfahrtsstaates. Aber anzunehmen, er fördere naturnotwendig, gleichsam von selbst die Ideale der Demokratie, ist eine voreilige und manchmal sogar gefährliche Erwartung. Die Gewöhnung an ein bequemes, nach allen Richtungen gesichertes Dasein erzieht keine Kämpfer. Werden in den Menschen nicht gleichzeitig durch Glaube und Erziehung starke geistige Antriebe, Sehnsüchte geweckt und genährt, so kann sehr rasch der Freiheitssinn dem Sicherungsstreben erliegen.

Und wann ist die ausreichende Sicherung erreicht? Jeder vitale Drang neigt zum Überborden, wenn ihm nicht starke Gegenkräfte erwachsen.

Es fehlte sehr oft führenden Schichten keineswegs an gutem Leben. Sind sie, sei es der alte Adel oder seien es heute neue Formen, etwa der Frühkapitalismus — oder, in unserer Zeit, solche der Diktatur —, sind sie dadurch Freunde der Freiheit geworden? Im Faschismus und im Dritten Reich erwies sich das begüterte deutsche und italienische Bürgertum, in seinem handfesten Materialismus gefangen, als weit stärker im Opportunismus als in der Zivilcourage. Die meisten waren eher bereit mit der Diktatur als mit der Armut zu paktieren, mit dem Resultat, daß sie erst jene und dann diese zu spüren bekamen. Man muß wählen zwischen Freiheit von Risiko, die immer fragwürdig bleibt, und Freiheit. Beide gehen selten Hand in Hand. Wo aber der Sekuritätsdrang alles Trachten lenkt und ausschließlich über Lebensziel, Berufswahl, Ehwahl entscheidet und selbst die Bildung „nur noch zum Vehikel des Fortkommens macht“ (Burckhardt), da beginnt die Gefahr. Wer wollte übersehen, daß sie in unserer Zeit unaufhaltsam zunimmt, bezeichnenderweise gerade in jenen Schichten und in den Ländern am meisten, die eine relativ hohe Sicherheit verwirklicht haben.

Auch hier geht die innere Haltung des Menschen der gesellschaftlichen und politischen Wandlung als ihrer Folge voraus. Zweierlei sind die Quellen des Sicherheitsgefühls: Äußere, wie etwa Besitz, Wohlstand, Versicherungen, Pensionsansprüche usw.; der innere Ursprung kommt aus einem geistigen Halt, der seine größte Festigkeit aus religiösen Überzeugungen schöpft (wobei wir unter religiös keineswegs nur das Kirchliche oder das Christliche verstanden sehen möchten). Die Erfahrung lehrt, daß der gläubige Mensch eine Sicherheit, ein Selbstvertrauen, eine Zuversicht hat, die durch keine materiellen Garantien ersetzt werden und über sie weit hinausreichen. Denken wir etwa an die Haltung eines Sokrates, aber auch an die dem Christen oft überlegene innere Sicherheit im Islam-Gläubigen oder bei Japanern. Ein solcher Mensch besitzt eine Unabhängigkeit, die ihn wirksamer als die äußeren Bollwerke schützt gegen Bedrohung wie gegen Furcht aller Art. Diese Verwurzelung in einem Unzerstörbaren, die wir auch einfach als Frömmigkeit bezeichnen können, ist zu allen Zeiten der tiefste Ursprung des Freiheitssinnes gewesen.

Was verlieh den einfachen, armen Ahnen der Urschweiz den Mut und die Kraft, selbst mit der vielfachen Übermacht den Kampf zu wagen; gegen Habsburg, gegen die französischen Könige, gegen den überlegenen Herzog von Burgund? Es war ihr Glaube an etwas, das ihnen mehr war als greifbares Gut. Aus ihrem Gehorsam zum Höchsten schöpften sie den Mut zum Ungehorsam gegen Mächte, die Recht und Freiheit mißachteten. Hier, nicht in ihrer Liebe zu Besitz und Sicherheit, lag die Garantie ihres Unabhängigkeitswillens, hier war die Wiege der Freiheit, die sie uns schufen. Sie lebten den Spruch, den wir schon erwähnten: „C'est pour servir que nous sommes libres“ (Um dienen zu können, sind wir frei).

Gleiches hat sich durch alle Zeiten hin ereignet. Nicht zufällig sind Heilige und andere stark religiös gesinnte Menschen die mutigsten Verteidiger der Freiheit gewesen, waren gläubige Menschen, unbekümmert um das Meinen und Raten ihrer Umwelt, die tapfersten Schützer der Menschlichkeit. Aus solchen Antrieben heraus führte Abraham Lincoln seinen Kampf gegen die Sklaverei. Ähnliche Kräfte trieben und befähigten Albert Schweitzer zu seinem Feldzug befreiender Liebe im dunklen Afrika. Wo war Sicherheit als er seinen Kampf begann? Und wo bliebe die Freiheit, wenn dieser Geist verschwände? Im Widerstand gegen Hitler spielten religiöse Naturen eine wesentliche Rolle.

Das Ideal der materiellen Sekurität wurde in dem Grade beherrschend, als die innere Quelle der Sicherheit versiegte. Warum geht im 19. Jahrhundert der Glaubensschwund weiter Kreise mit deren zunehmendem Sicherheitsverlangen einher? Nicht Marx ist der Beginn des modernen Materialismus, sondern das „Enrichissez-vous“ (bereichert Euch) des Juli-Königtums von Louis-Philippe. Der viel berechtigtere Sicherungskampf der Industriearbeiter und das kommunistische Manifest folgten erst erheblich später. Bald aber faszinierte der Ruf nach Sekurität alle sozialen Schichten in gleicher Weise. Mit dem Zerfall der Familienbindungen, der Tradition und des Glaubens, in denen der Freiheitswille einst seinen starken Halt besessen hat, mußte notgedrungen das Streben nach einem Ersatz durch andere, materiell geartete Formen der Sicherheit zunehmen.

So ist wie für die Vermassung auch für die Sekuritätsgier die Ursache primär nicht in den äußerlichen Verhältnissen zu suchen, sondern im Verfall der inneren Grundlagen, des Geborgenheitsgefühls, des Vertrauens, das seinen Halt in religiösen oder philosophischen Überzeugungen fand, und in der steigenden Lebensangst der allgemeinen inneren Unsicherheit, die daraus folgte. Die Sicherheitshypnose des modernen Menschen, der Massen wie vieler Führender, ist unmittelbarer Ausfluß ihres Glaubensverlustes. Diese Vorgänge werden hier nicht gewertet, sie werden nur festgestellt.

Welche Folgen ergeben sich daraus für die Demokratie? Mehr und mehr gewöhnen sich die Menschen daran, Teile ihrer Freiheit für ihre Sicherheit zu opfern. Solange dies innerhalb gewisser Grenzen bleibt, ist dagegen nichts einzuwenden, es behält den Charakter freiwilliger Solidarität. Im Wesen jedes starken und einseitigen Strebens liegt jedoch die Versuchung zur Maßlosigkeit. Monopole, Kartelle, Gewerkschaften, Verbände aller Art, Parteien, nationale und internationale Wirtschaftsgruppen greifen immer tiefer in den Freiheitsbereich des einzelnen Menschen ein. Unersetzliche Antriebe produktiver Arbeit, schöpferischen Unternehmerwillens, beruflicher Vervollkommnung, politischen Mutes sehen sich dadurch mehr und mehr gelähmt.

Die Statistik vermerkt seit langem die unaufhaltsame Zunahme der unselbständig Erwerbenden. Dies ist lediglich die äußere Bestätigung eines Vorganges, der primär nicht wirtschaftlichen, sondern geistigen Ursprungs ist und der den

wirtschaftlich gesellschaftlichen Formen vorausgegangen ist und vorausgeht: der Wille zur Selbständigkeit, der immer auch Bereitschaft zum Risiko, zum Wagnis ist, erlischt zuerst und führt dann zur Vermehrung der Unselbständigen in der Wirtschaft und im Unternehmen. Die Folge ist zwangsläufig die Ansammlung der Verfügungsmacht in immer weniger Händen, die ihrerseits wiederum hundertfach durch teils freiwillige teils gezwungene Fesseln gebunden sind. Die ernstesten Gefahren, die eine solche Entwicklung heraufbeschwört, bedürfen keiner näheren Darlegung. Werden mit dem Verlangen nach sozialer Wohlfahrt, das innerhalb gewisser Grenzen legitim und gesund ist, nicht gleichzeitig und in entsprechend verstärkter Weise die Quellen innerer Sicherheit, des Lebensmutes, des Selbstvertrauens, die Bindungen an ein Höheres belebt, so kann der einseitige Sekuritätsdrang nur mit der Auflösung der Freiheitskräfte enden. Es ist durchaus denkbar, daß einmal ein Geschlecht heranwächst, das durch die Gewöhnung an maximal materielle Sicherheit den Sinn für Unabhängigkeit verliert und, unbedenklich nichts anderes mehr kennend als Wohlergehen, dieses den Risiken der Unabhängigkeit vorzieht. Dann ist die Zeit für eine neue Diktatur reif, die nicht notwendig gewalttätig zu sein braucht. Sie kann auch einfach in der Allherrschaft eines kollektiven Konformismus bestehen.

Vermassung und Sekuritätshypnose sind nun aber auch die Wegbereiter für einen weiteren Gefahrenkreis, den wir hier zu betrachten haben, für Bedrohungen, die sich aus dem Anwachsen der Zentralgewalten und der Staatsmacht ergeben und die dem selbständigen, freien Bürgersinn von einer neuen Seite her zusetzen.

IV. Staat und Individuum

Von der Bürgerschaft zum Roboterkollektiv? | Zentralismus und Föderalismus

Der übermächtige Drang nach Sicherheit macht den einzelnen notwendig immer abhängiger vom Kollektiv, wirtschaftlich und geistig. Er fördert die Neigung, Verantwortung abzuwälzen, die Verantwortung für sich selbst, für den Nächsten, für die Gemeinschaft. Bildet in der Demokratie der unabhängige, sich selbst verpflichtende Bürgergeist die Voraussetzung gesunder Polis, so tritt nun eine Umkehr ein: das Kollektiv übernimmt die Verantwortung und engt die Verfügungsfreiheit des einzelnen wie dessen Aufgabenkreise immer mehr ein. Es ergreift diese Verpflichtungen zuerst nur widerwillig, gezwungenermaßen, schließlich aber mit wachsendem Machtstreben. Auch hier kommt der Appetit mit dem Essen, und zugleich damit auch die endlose Steuerschraube des Staates.

Je kleiner die Zahl derer, die noch den Mut haben zu einem gewissen Risiko, und die gewillt sind, ein tragbares Maß eigener Verantwortung zu übernehmen, desto mehr sammelt sich die Verfügungsgewalt bei den Großgruppen und über diese hinaus beim Staat. Ihm, dem Staat, der seiner Natur nach Schutz- und Ord-

nungsmacht ist, werden immer weitergreifende Funktionen und Kompetenzen übertragen, je weniger die Individuen und die kleinen Gruppen hierzu Bereitschaft und Mut bekunden. Auch der Staat ergreift die ihm zunächst wesensfremden Aufgaben erst mit Hemmung, abwehrend. Aber auch hier wächst mit der Macht die Gewöhnung, die Lust und — die Steuerquote. Und es beginnen beide, der Bürger und der Staat, sich daran zu gewöhnen, und sie finden sich damit ab. Bis sich der Staat eines Tages als Gefangenen der ihm übertragenen Pflichten sieht, als „gezwungenen Zwang“, um ein Wort von Spitteler hier anzuwenden, d. h. als Allverwalter mit der entsprechenden Bürokratie. Wenn dann der sekuritätshungrige Bürger erwacht und die Bescherung sieht, ist es meistens schon reichlich spät zur Umkehr.

Wenn wir diese Tatsachen und diese Entwicklungen auf das Staatsleben übertragen, vom einzelnen also auf ganze Staatsgruppen, so stehen sich in der verfassungsrechtlichen Struktur zentralistische und föderalistische Formen einander gegenüber. Extrem zentralistisch verwaltete Staaten sind heute u. a. Frankreich, Italien, Belgien; früher war es auch Preußen, und heute natürlich die meisten Diktaturen, die faschistischen wie die kommunistischen. Letztere trotz ihres scheinbar föderalistischen Systems, wie wir es z. B. in Rußland als seine formale Floskel antreffen. Föderalistisch aufgebaut, d. h. mit starker Entwicklung und weit gesteckter Autonomie der Einzelzellen und Teile bis zu den Gemeinden hinunter, sind England, die skandinavischen Staaten, Finnland, Amerika, die Schweiz. Zwischenformen sind etwa Holland und die heutige Bundesrepublik; diese mit weitgehender Selbständigkeit der Länder, die ihre Unabhängigkeit eifersüchtig wahren, aber mit sehr eingeschränkter Autonomie der unteren Bezirke, der Landkreise und der Gemeinden, dies vor allem in steuerlicher Hinsicht.

Aufschlußreich sind die geschichtlichen Erfahrungen. Es zeigt sich, daß zentralistisch verwaltete Staaten zwar in vielem rascher und ökonomischer disponieren können, so etwa bei der Errichtung von Autobahnen, als die föderalistisch organisierten Länder. Dagegen erweisen sich letztere durchweg als krisenfester in entscheidenden Phasen, vor inneren Katastrophen und revolutionären Erschütterungen weit besser geschützt. Wenn auch im einzelnen die föderalistische Struktur oft langsamer und sogar kostspieliger arbeitet, so wird dies auf weite Sicht reichlich aufgewogen dadurch, daß sie vor vernichtenden Zusammenbrüchen und Umstürzen weit mehr bewahrt bleibt. Die Stabilität der föderalistischen Staaten, insbesondere der Demokratien, ist weit größer als die der zentralistisch organisierten Länder. Ihre innere Abwehrkraft gegen extremistische Tendenzen ist stärker und hat sich immer viel besser bewährt, in der Vergangenheit wie in der Gegenwart. So sind z. B. Frankreich, Italien, Belgien, das frühere Deutschland gegen revolutionäre Unruhen und Umstürze wie auch gegenüber extremistischen Parteien viel anfälliger und gefährdeter gewesen, und sie sind es

auch heute noch weit mehr als etwa England, die skandinavischen Länder oder die Schweiz. Bei zentralistisch organisierten Diktaturen kann diese Gefährdung und Anfälligkeit lange Zeit allerdings verborgen gehalten werden, um dann freilich desto gewaltsamer, zerstörender, explosiver loszubrechen, sobald die diktatorische Macht innerlich erschüttert ist oder sich in inneren Kämpfen zersplittert und aufgerieben hat.

Die Gefahren übermäßiger Zentralisierung sind uns nicht erst heute bewußt. Aber nie war ihre Folge für den Bestand der modernen Demokratie so bedrohlich. Und auch liegt der tiefere Grund weniger in bloß äußeren politischen und wirtschaftlichen Vorgängen als letztlich in der Haltung, in der geistigen Einstellung und Struktur des Menschen selbst: es ist der Verlust eines inneren, eines geistigen Zentrums, der den modernen Menschen treibt, in einem starken äußeren Zentrum einen Ausgleich, einen Ersatz oder einen Halt zu suchen. Seine seelische Zerrahrenheit, seine Unfähigkeit zu innerer Sammlung und Organisiertheit heißt ihn eine Kompensation in unaufhaltsamem Organisieren und Koordinieren erhoffen. Die Flucht zum Staat ist eine Folge der Flucht vor sich selbst und Ausdruck des Verlustes dieses Selbst. Der Staat „rächt“ sich dann für die ihm aufgebotene Machtfülle, indem er seinerseits nun das Selbst zermürben, einengen, es überall fesseln und dirigieren hilft.

Wo die von innen her regulierenden Kräfte des Gewissens, des Vertrauens in die eigene Kraft, des Glaubens fehlen, müssen notgedrungen die äußerlich bestimmenden, die diktierenden Instanzen des Kollektivs einspringen und die Ordnung sichern. So erkennen wir auch hier den Zusammenhang zwischen dem Verfall der geistigen Wertwelt des Menschen und der Zunahme des bürokratischen, administrativen Zentralismus und seiner Willkür. Heute sind nahezu alle Gebiete davon erfaßt, nicht nur Wirtschaft und Politik, sondern auch das kulturelle Leben. Man denke an die staatlich betriebene Kulturwerbung mit oft ungeheuren großen Mitteln, wie die „Alliance Française“, die „Dante Alighieri“, der „British Council“, dann an die internationalen Mammutsekretariate wie die UNESCO, die die Verwaltung und Koordinierung des Kulturschaffens der Welt erstreben mit einem finanziellen und personellen Aufwand, zu dem die Resultate meist in einem beklemmenden Mißverhältnis stehen. Auch der Riesenapparat der EWG gehört dazu, der bis jetzt nicht einmal das wiederherstellen konnte, was Europa vor 1914 besaß.

Vergegenwärtigen wir uns unbefangen die Vorgänge und Wirkungen eines Verwaltungszentralismus, so müssen wir erkennen, daß sich auch hier Tendenzen und Merkmale abzeichnen, wie sie totalitären Systemen eigen sind: Verlust der Person, Massentum; Verlust des Freiheitswillens und Sicherheitsgier; Lebensangst und Preisgabe des Selbst; Staatsallmacht und Schwund des freien allgemeinen Bürgersinns, der Zivilcourage. Es sind die Züge, die z. B. das Gesicht des Kreml kennzeichnen. Aber der Ungeist kann wie der Teufel eben in mancherlei

Gestalt die Menschen verführen. Faschismus, Kommunismus, Nationalsozialismus sind nur einige seiner Masken. Hier wie dort merkt man es häufig zu spät, weil man nur die bisherigen Formen kennt.

Sollte diese Entwicklung fortschreiten, sollte ihr nicht von einer starken inneren Besinnung her Einhalt geboten werden, so müßte sie zwangsläufig da münden, wo die totalitären Systeme einsetzen. Erfolgt nicht beizeiten auf vielen Punkten zugleich im Kleinsten wie im Großen eine klare, bewußte, machtvolle Abwehr im Politischen, Wirtschaftlichen und Geistigen, so könnte es geschehen, daß wir eifrig bemüht wären, den Kreml militärisch von uns fern zu halten, daß wir erfolgreich auch die Wühlarbeit der kommunistischen Kolonnen bei uns austilgten; aber unaufhaltsam und kaum erkannt verfele die Demokratie von innen her einer Entartung, einer Auflösung ihrer vitalen Grundlagen, um eines Tages genau da zu landen, wo heute der Kreml und andere totalitäre Diktaturen verschiedenster Färbung stehen. Bloß die Formen wären andere.

Es gibt vielerlei Gestalten der Versklavung. Es gibt milde, wohltätige, sozusagen humane, sogar angenehme Formen, in denen sich die Allgewalt des Staates, der anonymen Kollektivmächte verkörpern und betätigen. Die Bürgerfreiheit braucht nicht immer auf revolutionärem, gewalttätigem Wege zerstört zu werden. Es gibt auch evolutionäre Auflösungen der bürgerlichen Gesinnung und der Civitas. Es ist der Weg zum zufriedenen Robot, zum fleißigen, tüchtigen, strebsamen Termitenvolk, das ebenso frei von materieller Sorge wie frei von wahren Glück, ohne Wagnis, ohne Spannung, ohne Unruhe und ohne Sehnsucht nach allen Seiten hin gegen alles Unerwartete wohl abgesichert, beschützt vor allem Störenden sein automatisiertes Dasein hinbringt. Es hat nicht an Darstellern gefehlt, die uns in den letzten Jahrzehnten diese Perspektiven bald mit beißendem Sarkasmus, bald mit tragischer Resignation geschildert haben, angefangen mit Aldous Huxleys „Brave New World“, Orwells „1984“ und Hermann Kasacks „Die Stadt hinterm Strom“.

Der Bürger eines solchen Kollektivs wird es gar nicht mehr merken, wie schal und sinnlos sein Leben geworden ist, denn der Sinn für Freiheit und freudiges Schaffen wird ihm längst abhanden gekommen sein. Er wird sich schmerzlos, langsam der Freiheit entwöhnt, seines Selbst entledigt haben, das seinen Vorfahren so viel Unzuträglichkeiten bereitete und die Psychiater gut leben ließ. Wozu brauchte er denn noch die Freiheit, da doch für alles weise vorgesorgt ist? Was wüßte er denn noch mit ihr anzufangen? Die Freiheit ist eine zugleich starke, urmächtige, wie auch zerbrechliche Kraft, sie ist die Frucht einer jahrtausendelangen Entfaltung und mühsamen Arbeit des Menschen und der Völker. Nichts ist falscher als die Behauptung der Aufklärung, die auch Eingang fand in die Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten, nämlich die Behauptung, der Mensch sei „frei geboren“. Der Mensch *ist* nicht, er *wird* erst frei, und viele werden es bekanntlich ihr Leben lang nie, oder nur in sehr geringem Maße. Viele

wünschen es auch gar nicht. „Nichts ist reicher an Wundern als die Kunst, frei zu sein; nichts Schwereres aber gibt es, als Freiheit zu lernen“ (Tocqueville). Dieses Gut, das, um zu werden und sich zu verbreiten, die Mühen unzähliger Generationen erforderte, kann, wie die Dome, die in Jahrhunderten entstanden, unheimlich leicht und sehr rasch zerstört werden. Sie ist ein verhältnismäßig sehr junges Gebilde, ein so spätes Werk der Kultur, daß wir ihrer nicht allzu sicher sein sollten, selbst wo jahrhundertealte Tradition sie scheinbar fest und tief in den Herzen verwurzelt hat. Und gefährlicher als plötzlich aufrüttelnde Angriffe und massive Bedrohungen werden ihr die leise nagenden unsichtbaren Gewalten. Sklavegeist und Barbarei verträgt sich sehr wohl mit technischem Raffinement und mit Prosperität, mit allerlei Kulturbetrieb und mit großem Wissen, wenigstens eine Zeitlang. Und vielleicht liegt hier nicht die geringste ihrer tückischen, oft lange Zeit unsichtbaren Gefahren.

Man baue nicht zu sicher darauf, daß unsere westliche Welt, die die Fahne der Menschenrechte schwingt und für Freiheit einsteht, gegen solche Gefahren gefeit sei. Vielleicht sind manche Völker, denen es heute gut geht, auf weite Sicht noch mehr gefährdet als andere, die das Los der Geschichte bisher nicht so ruhig gebettet hat.

V. Ausblick in die Zukunft

Einstellung und Forderungen der Jugend — Einfluß der Technisierung — Freizeitfragen — Bildungsaufgaben von morgen in der modernen Demokratie

Die Perspektiven, mit denen hier kommende Entwicklungen als Möglichkeiten, als zur Zeit vielfach noch ferne Möglichkeiten, aufgezeigt werden, wiesen auf ein eher trostloses Ergebnis, wenn diese Tendenzen ohne Widerstand, vor allem ohne zeitige Erkenntnis ihrer Folgen, ihr leises Wühlwerk treiben könnten. Es ist denn auch kaum denkbar, daß inmitten einer in freiheitlichen Idealen groß gewordenen Welt, die zudem einen so eindringlichen Anschauungsunterricht erfahren hat, eine solche Richtung sich befestigen könnte, ohne daß die Abwehr sich regte. Und so ernst es um die Gefahren heute steht, so sehr fordern sie von uns, daß wir sie nicht nur klar und ohne beschwichtigende Selbsttäuschung und Illusionierung erkennen, sondern nach den Kräften Ausschau halten, die beizeiten zum Widerstand antreten und ihre Überwindung ermöglichen helfen. Der Kampf ist freilich unvergleichlich schwieriger. Denn er läßt sich weder mit Polizeigewalt noch mit anderen Sicherheitsorganen führen. Er verlangt ein Wachsein, ein Bereitsein und eine Erkenntnis ganz anderer, viel tieferer, wesentlicherer Art.

Eine Überwindung solcher Gefahren ist nur durch langsame Wandlungen und Umstimmungen möglich. Sie verraten sich zunächst in vielen kleinen, kaum merklichen und wie vereinzelt und zufällig auftauchenden Reaktionen. Schon daß von der Gefahr der Vermassung an vielen Orten heute gleichzeitig gesprochen

wird, daß Massentum beinahe zum Schlagwort und Gegenstand der Kritik geworden ist, könnte als Symptom beginnenden Aufmerkens gedeutet werden, selbst wenn deren eigentliche Ursachen dabei mißverstanden oder falsch gedeutet werden. Eine innere Abwehr, eine leise Besinnung zeichnet sich selbst in breiteren Schichten heute ab, eine Reaktion auch gegen die Ermüdung, gegen die Abstumpfung und die Leere, die den nivellierten Daseinsformen von heute anhaften. Ein Streben nach persönlicher Lebensgestaltung regt sich immer lebhafter, die Flucht aus dem Massentum hebt an. Entscheidend wird hier die Haltung der jüngeren Generation. Sie ist vielen Mißdeutungen durch die Älteren und die Vertreter des „Establishment“ ausgesetzt. Man wirft ihr vor, daß sie dem Geiste entfremdet, nur noch für Sport, für Technik, für Amusement, Sex, Rauschgift und für das leichte Avancement zu haben sei. Gewiß ist, daß viele Junge der Kulturtradition, den geistigen Werten gegenüber, die ihnen ihre Väter übermitteln, mißtrauisch, ablehnend geworden sind, daß sie auch von deren Politik nicht viel wissen wollen. Ist dies aber nicht auch, wo es ernste Motive verrät, ein Zeichen von Besinnung und Umkehr? Wie könnte die Jugend Ideale ohne weiteres ernst nehmen, welche die ältere Generation nur zu häufig zu bloßer Fassade oder zu unverbindlichem Bildungswirrnis hat werden lassen und so oft verraten hat? Die besten unter der Jugend fühlen, daß lebendige, echte Geisteswelt mit rückhaltloser Aufrichtigkeit und mit Treue und mit Mut beginnen muß. Sie will nicht tun, als glaubte sie an Ideale, die im Leben Tag für Tag verraten werden. Sie will sich nichts vormachen und wünscht nicht, daß man ihr etwas vormacht. Sie verlangt klare Stellungnahmen. Sie mißtraut der bequemen Flucht ins Historisierende, in das Fach, in die Spezialisierung. Sie mißtraut der Angst vor dem eindeutigen Bekenntnis. Vor allem will sie sich selbst finden. Das Unbehagen über Massegeist, über Sekuritatsgier, Freiheitsphrasen ist in ihr nicht minder stark als das Verlangen nach Werten, zu denen der einzelne steht und die ihm einen Halt geben, die ihn schützen vor der übermacht des Kollektivs. Diese Jugend kennt und will Gemeinschaft, aber sie hat auch den Willen zum Selbst, den sie manchmal in skurrilen Formen betont; aber der Wohlfahrtsstaat, den sie nicht ablehnt, ist ihr nicht höchstes Ziel. Sie durchschaut das Fadenscheinige rein materieller Zwecke, wie sie auch das Dürftige, Lebensferne und Ohnmachtige eines unverbindlichen Akademismus, der sich in seinen Selbstzwecken erschöpft, rasch begreift und preisgibt. Was sie sucht, ist ehrliche, eindeutige Stellungnahme, ist Gewißheit, ist eine Sicherheit, die aus letzten Gründen kommt. Sie ist bereit, sich das Ringen darum etwas kosten zu lassen und öffnet sich jedem, der ihr darin aufrichtig helfen will. Wer könnte übersehen, daß sich da in ihren Besten jedenfalls eine Abwehr gegen das Massentum, gegen den Sekuritatswahn und gegen die Überschätzung des Etablierten, Offiziellen vorbereitet (vgl. Hans Zbinden: „Die geistige Situation der Jugend heute und ihre Probleme“ [Nach einem Vortrag, publ.: Jahresbericht 1969 der Stadt Sindelfingen, 1970]).

Aber auch außerhalb der Bereiche der jüngeren Generation fehlt es nicht an Zeichen, in denen sich eine kritischere Haltung breiterer Kreise zu den heutigen Ideen ankündigt. Man denke etwa an das Mißtrauen, mit dem heute wachsende Kreise der Technik gegenüberstehen, die noch vor einem halben Jahrhundert als Erlöserin der Menschheit galt. Ihr Primat ist auch im allgemeineren Bewußtsein nicht mehr unbestritten. Und der Maßlosigkeit und Rücksichtslosigkeit, mit der sie ins Leben oft einbricht, stellt sich die Forderung nach Schutz des Menschen und nach Schutz der Natur entgegen als eine Distanzierung, die eines Tages zu einer „Errungenschaft“ auch Nein sagen kann. Vor einer Generation wären Erregungen weiter Volkskreise, wie sie sich heute gegen die Verpestung der Luft, gegen den Lärm und seine gesundheitlichen und seelischen Folgen, oder gegen die Wasserverschmutzung erregen, kaum denkbar gewesen. Diese Erregungen kündeten von einem langsamen Erspüren der Gefahren, die unserer Freiheitsordnung aus einem einseitig materialistisch-technischen Massendenken drohen. Sollen wir in barbarischer Gier nach all den Verlockungen und den Zauberwerken greifen, die die Technik uns anbietet und uns von ihnen unsere Lebensform diktieren lassen? Sollen wir in allem und jedem immerzu den Forderungen des technischen Fortschritts uns fügen? Die Skepsis gegen das Fernsehen ist nicht bloße Sturheit, sie leugnet keineswegs den Nutzen dieses Mittels. Aber ebenso verständlich und als Symptom erfreulich ist die instinktive Distanzierung und der Kampf gegen den verdummenden Mißbrauch dieser Mittel. Die Frage stellt sich immer wieder, ob der technische und finanzielle Aufwand in einem tragbaren Verhältnis zu den Früchten steht. Die Faszination der Technik selbst auf breitere Kreise weicht langsam einer kritischen Prüfung. Auch darin zeichnet sich eine Umstimmung ab, ohne daß darum etwa die unleugbaren großen Werte und Hilfen der technischen Entwicklung übersehen würden; im Gegenteil, gerade um dieser großen fruchtbaren Möglichkeiten willen heißt es den Mißbrauch bekämpfen und Maß halten.

Das Buch sei am Aussterben, hatten Pessimisten vorausgesagt. Der Mensch werde sich nur noch dem Radio und dem Bildschirm des Fernsehens verschreiben. Die Illustrierten und die Comic strips würden das Wort verdrängen. Statt dessen sehen wir, wie nicht nur das Buch als solches, sondern gerade auch das wertvolle Buch sich Schichten erobert, die früher kaum je eines zur Hand nahmen. Vor allem in der Form des billigen und handlichen Taschenbuches hat die neue Buchtechnik geholfen, in Hunderten von Millionen Exemplaren nicht nur billige Unterhaltungsliteratur, sondern in großer Zahl auch Wissensstoff und wertvolle denkerische Werke zu verbreiten. Platos Dialoge wurden in einer billigen Kiosk-Ausgabe zu einem Bestseller. Und als Radio München einen Zyklus der philosophischen Gespräche Platos in Übersetzung sendete, war das Echo gerade aus Kreisen, die nie eine Professorenvorlesung besucht hätten, ungeheuer. Ein bayrischer Landverein, dessen Einwohner diese Sendungen gehört hatten, lud

sogar den „Herrn Plato, der so interessante Vorträge halte“ dazu ein, „einmal auch bei ihnen einen Vortrag zu halten“. Der Massenbesuch von Kunstausstellungen, das breite Interesse für Musik und Malerei, all dies mag vielleicht noch zu einem kleineren Teil Ausdruck vertieften Verlangens sein; es ist gewiß viel Mode- und Snobtum dabei, aber es bildet sich hier ein fruchtbarer Humus, aus dem mit der Zeit ein echtes Erfassen des Schönen, ein spontanes Bedürfnis nach künstlerischer Bereicherung in breiten Schichten hervorzuwachsen beginnt.

Der Wunsch, der vermehrten Freizeit Sinn und Gehalt zu geben, regt sich allenthalben. Gegen die Langeweile rein passiven und technisierten Zeitvertreibs setzt sich die menschliche Natur zur Wehr. Aus elementarer Selbsterhaltung sucht sie der Leere durch Pflege persönlicherer Freizeitbeschäftigung zu entrinnen. Das Bemühen, Siedlungen, Städte, Wohnregionen nicht mehr zum Opfer rein spekulativer Willkür und zum Abbild eines geistlosen Massentums werden zu lassen, ihnen die architektonische Gestalt eines neuen Gemeinschaftswillens und zugleich der Individualisierung zu geben, der den Eigentumsrechten gegenüber die Eigentumspflichten für das Ganze geltend macht, das alles beeinflußt mehr und mehr die städtebauliche, landschaftsplanende Arbeit. Mag sich hier und in vielem anderen noch manche Unsicherheit und Unklarheit und auch sehr Widersprüchliches zeigen, allerorten regen sich doch auch Keime einer kritischen Besinnung, Zellen einer wachsenden Abwehr gegen die Übermacht des Massen-geistes und damit auch gegen die Gefahren der Demokratie.

Es wäre verfrüht und verfehlt, darin schon so etwas wie eine eindeutige Richtung sehen zu wollen. Übergangszeiten sind immer voller Ungereimtheiten und Widersprüche in den Haltungen. Die heftige Kritik an der überbordenden Staatsgewalt, die Warnung vor der Herrschaft anonymer Großkollektive mit ihrer ebenso kostspieligen wie schwerfälligen Bürokratie, vermischt sich heute noch paradox genug mit der Massenflucht zu eben diesen Kollektiven und zum Staate hin. Die angstvolle Sucht nach fragwürdigen Sicherungen tarnt sich hinter Freiheitsgerede und Unabhängigkeitsposen. Und während die rechte Hand gegen den allmächtigen Staatszentrismus fuchtelte, fischt die linke unentwegt nach staatlichen Subventionen. Aber das Spiel ist durchschaut. Es wächst unaufhaltsam das Bewußtsein der Gefahren und der Wille, ihnen zu begegnen. Und damit ist schon einiges gewonnen.

Hier aber hat die Abwehr einzusetzen: Einmal indem sie diese Gefahren in ihren Folgen, in ihren verborgenen Wirkungen weitesten Kreisen bewußt macht; dann dadurch, daß sie der Vergötzung des materiell Großen, des numerisch Mächtigen, dem Kult der Bonzen Geschwindigkeit, Verkehr, Betrieb, die Gegenkräfte entgegenstellt: das Wissen um die Macht des Kleinen, im Politischen als Aufgabe der Gemeinde, im Wirtschaftlichen als Überlegenheit und größere Krisenfestigkeit der mittleren und kleineren Betriebe; im Geistigen als Entkrampfung des Menschen durch Besinnung, durch Sammlung. Dem Glauben

an die Zaubermacht technischer Rationalisierung begegnet sie mit der Forderung nach „Human relations“ (Pflege menschlicher Beziehungen im Betrieb) nicht etwa aus Sentimentalismus oder aus rein modischer Tendenz, sondern aus der sehr realen Einsicht, daß ohne Individualisierung menschlicher Beziehungen, ohne die persönliche Note in Betrieb, Verwaltung, Sozialpflege, Krankenfürsorge letztlich alles technokratische Klügeln und die raffinierteste Rationalisierung wirkungslos bleiben müßten.

Es gibt tausenderlei solcher Symptome, die auf eine langsame Wandlung hindeuten. Aber noch sind es erst bloße, leise Anzeichen. Sie sind alles andere als schon eine Gewähr grundlegender Veränderung. Sie bedürfen der Ermutigung und Stärkung aus einer klaren Erkenntnis in geduldiger Erziehung. Dazu ist jeder aufgerufen, anfangend bei sich selbst, bei seinem Nächsten, sei es in kleinstem Wirkungskreise, sei es in der einflußreichsten Stellung. Hier erwachsen uns wesentliche große Aufgaben, an die man bisher noch wenig gedacht hat. Voraussetzung ist freilich, daß die Vertreter und Mitarbeiter für solche Ziele sich selbst über die inneren Gefahren klar seien und die Zusammenhänge überblicken. Vermehrte soziologische und geistespolitische Orientierung täte hier not, wie sie in klassischer Weise Alexis de Tocqueville für die moderne Demokratie begründet hat. Er ist heute selbst Politikern meist nur dem Namen nach bekannt; und doch bietet er eine Fundgrube der Erkenntnis gerade für die heutige Problematik der Demokratie und ihrer Gefahren; ich möchte sagen, seine Erkenntnisse seien heute von einer noch größeren, brennenderen Aktualität als so manches, was die heutige Jugend, angefangen bei Marcuse und anderen Politologen und Soziologen, in sich aufzunehmen liebt.

Hier fiele unseren Universitäten eine bedeutsame Aufgabe zu, wenn sie sich vom Theoretisieren über Hochschulreformen und von äußerlichen Umwandlungen aufraffen würden zu grundlegenden Taten, die freilich tiefer und weiter greifen müßten als etwa zu dem längst wieder abgeschriebenen „Studium generale“ oder ähnlichen Palliativen zur Beruhigung einiger Wünsche. Jede Wendezeit bedingt eine Neugestaltung traditioneller Institutionen. Diese ist nicht so sehr eine Frage der Finanzen, wie man oft meint, als eine der geistigen Grundhaltung, der Einsicht, der Bereitschaft, mit der Zeit und mit ihren vitalen Forderungen Schritt zu halten, mit einer neuen Verteilung der Aufgaben. Was tun heute unsere Universitäten, um den hier geschilderten Gefahren zu begegnen? Wird die akademische Jugend ethisch, sozialpolitisch, geistig mit den großen Problemen der Gegenwart, mit den sozialen Forderungen ihrer Berufe hinreichend vertraut gemacht? Erhält sie Wegweisung, Klärung, die über das eng Fachliche, das Spezialisierte hinausweisen würde? Niemand wird bestreiten, daß hier bedeutende und dringende Aufgaben der Lösung harren.

Vor allem hat aber auch die Erwachsenenbildung, die Arbeit der Volkshochschulen, der Lehrlings- und Gewerbekurse, der Staatsbürgerkurse hier eine Auf-

gabe; so etwa wenn wir bedenken, wie rückständig heute noch die Lehrlingsausbildung ist, die sich nur auf das fachliche Können konzentriert und das überaus empfängliche und wertvolle Alter der Pubertätszeit zwischen 15 und 20 Jahren erschreckend wenig ausnützt, um den jungen Leuten neben sportlichem Freizeitbetrieb auch kulturell, geistig, menschlich, weltanschaulich, kurzum in innerer, menschlicher und psychologischer Erkenntnis einiges mitzugeben. Vor diesen Forderungen wird einem klar, wie wenig man die entscheidenden Aufgaben, die die moderne Demokratie auch hier stellen muß, erkannt hat. Wer diese Aufgaben, abseits von allem Sensationsbetrieb, in konstruktiv methodischer Weise an die Hand nimmt, wird sehen, daß gerade die heutige Jugend nicht fernbleiben wird. Sie hat einen guten Instinkt für das Lebendige, für das, was aus der Zeit herauswachsend der Gegenwart verpflichtet ist und für eine hellere Zukunft arbeitet. Sie hat einen scharfen Blick für das Zopfige, auch wenn es ihr unter Wissen und Kultur dargereicht wird. Was sie sucht, ist nicht das bloß durch Alter und Gewohnheit Ehrwürdige, sondern das Zeitlose, Ehrfurchtheischende, das ihr im Ringen der Gegenwart Klarheit und neues Werterleben schenkt. Es läßt sich mit einem ebenso einfachen wie uralten Wort umschreiben, das in Wendezeiten zu neuem Glanz und zu Leben erwacht und die Gewissen der Besten aufrüttelt: es ist der einfache Weg zum Menschen, hin zu den Kräften, die von innen, vom Ewigen her, seiner Freiheit, seiner Sicherheit, seiner Würde Träger, Garanten und Gestalter sind, Antriebe, die ihm auch die Kraft geben, eine freiheitliche Ordnungsgemeinschaft immer wieder aufzubauen und zu sichern.

BERICHT ÜBER DIE DISKUSSION

In seinem einleitenden Beitrag ging der Kulturhistoriker GUSDORF den Gründen nach, die das erschreckend rätselhafte Bild des „modernen Menschen“ erklären sollten. Er findet sie, kurz gesagt, in der totalen Verrationalisierung der Lebensvorgänge und der menschlichen Umwelt. Ein so denaturalisiertes Milieu bietet dem Menschen nicht mehr den Raum, in dem seine vielseitigen, nicht nur rationalen Ansprüche eine harmonische Befriedigung finden könnten, eine Befriedigung, die im letzten begründet wäre im religiösen Wissen um den Sinn des Daseins. Frühere Generationen, so jammervoll ihr Leben auch sein mochte, besaßen diese Geborgenheit und innere Daseinsharmonie. Doch mit dem Aufkommen des naturwissenschaftlichen Geistes, der jede Lebensäußerung und alle Sachgebiete dem Gesetz der Mathematik unterwarf, ging jene „alte Welt“ verloren, und damit war der „unglückliche Mensch“ der „modernen Welt“ geboren; (diesen Gedanken unterstrich Gusdorf noch deutlicher in seinem mündlichen Vortrag). Vor allem ist es die letzte, d. h. die junge Generation, die am fassungs- und hilflosesten in der hochkomplizierten Umwelt mit ihren „Sachzwängen“ steht und sich nun durch Zertrümmerung der ungeheuren, sie bedrohenden, wie sie meint, Maschinerie „Freiheit“ ein „befriedigenderes“ Leben schaffen möchte. — Wie läßt sich das Unbehagen des „modernen Menschen“ am Dasein nun verscheuchen, und wie kann man diesen Menschen in ein positives Verhältnis zur Welt von heute bringen? Etwa durch die Einladung, möglichst früh und vielseitig „mitbestimmend“ an den Aufgaben der Gesellschaft teilzunehmen? Dies hieße dann, die Gesellschaft, vor allem ihre wirtschaftlichen Strukturen, „demokratisieren“. Auf diese Frage hin zielte tatsächlich das Anliegen dieser anthropologischen Einleitung wie im Grunde des ganzen Kongresses.

In ähnlichen Gedankenbahnen bewegt sich das Referat des Kulturphilosophen ZBINDEN. Als unerfreuliches Resultat der modernen Kulturentwicklung findet er den „Massenmenschen“, der, innerer Werte bar, sein Streben auf äußere Wohlfahrt und Sekurität ausrichtet, doch dann zugleich die „Massendemokratie“ heraufbeschwört, die ihn in ihren verschiedenen Kollektiven diktatorisch zu versklaven sucht. Zbinden erblickt jedoch heute schon gewisse Ansätze einer Umkehr, vor allem bei der Jugend, die ihre unmenschliche Lage mehr und mehr

* GRONER, Joseph F., Prof. Dr., Universität Fribourg.

erkennt und sich wieder den echten Werten des persönlichen und sozialen Lebens zuwenden möchte. Dazu bietet ihr nicht zuletzt die Freizeit eine Chance, die von der modernen Wirtschaftsgesellschaft in einem noch nie dagewesenen Maße angeboten wird.

In der Diskussion des Beitrags, bzw. des mündlichen Referats von Gusdorf kritisiert HÜBSCH² das *allzu negativ entworfene Menschenbild* und meint, ein solcher Mensch sei nicht imstande, in der modernen Wirtschaftsgesellschaft mitzureden. Eine menschlich befriedigendere Lebensform erhofft er freilich auch nicht allein von der Mitbestimmung im Betrieb, sondern eher und mehr durch eine human erfüllte Freizeit. UTZ³ weist hier, wie schon einleitend und später wiederholt, auf das Grundanliegen und die Rechtfertigung der beiden Einleitungsreferate hin: läßt sich der „moderne Mensch“, der sich in der heutigen Industrielwelt auf jeden Fall unglücklich fühlt und der Verzweiflung nahe ist, in eine positivere Verfassung bringen?

Auch Frau TIMM⁴ stimmt in das negative Urteil über Gusdorf und Zbinden ein und sieht den Prozeß wissenschaftlicher, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung, an deren Ende der „moderne Mensch“ steht, durchaus erfreulicher. Schwierigkeiten sieht sie eher in dem Begriff „Demokratisierung“. UTZ weist sie auf eine zweifache Bedeutung von Demokratisierung hin: Möglichkeit für einen jeden, die Gesellschaften, in denen er lebt, wirklich mitzugestalten (echte Demokratie); Auflösung aller gesellschaftlichen Strukturen bei Gleichheit aller unter Führung der Partei (vgl. Referate CERNE, Jugoslawien, und LADES). Frau TIMM bleibt diese zweite Definition von „Demokratie“ freilich ein Rätsel.

MORONI⁵ bewertet es als etwas Positives, daß bei GUSDORF und ZBINDEN die Frage des menschlichen Glückes angeschnitten wird. „Glück“, meint er, ist jedoch eine relative Sache. *Durch breite Mitbestimmung ein besseres menschliches Dasein zu schaffen*, ist immerhin eine Chance, möglichst viele glücklicher zu machen.

STREISSLER⁶ wendet seine Kritik einmal gegen „den Menschen“ bei Gusdorf, der ja bis in die neueste Zeit immer nur die kleine Anzahl der hauchdünnen Oberschicht gewesen sei, andererseits fürchtet er aber auch eine Aushöhlung des *echten Demokratiebegriffes*, der einen jeden ohne Ausnahme tatsächlich erfaßt, vor allem in der demokratischen Gestaltung der Wirtschaft. Abgesehen von der Frage, ob auf diesem Gebiet (im Gegensatz etwa zur politischen Gesellschaft: allgemeines Wahlrecht), „Demokratie“ überhaupt möglich sei, sieht er dort eher kleine Gruppen am Werk, die an die Macht drängen, wobei sie vorgeben, für die

² HÜBSCH, Wilhelm, Augsburg.

³ UTZ, Arthur F., Prof. Dr., Universität Fribourg.

⁴ TIMM, Helga, Dr., MdB, Bonn.

⁵ MORONI, Rolf, Collo-Chemie, Hersel.

⁶ STREISSLER, Erich, Prof. Dr., Universität Wien.

übrigen „repräsentativ“ zu sein. Es fragt sich also, „ob die Diskussion über die Demokratisierung in Wahrheit nicht ein Schlagwort in der Interessenargumentation relativ kleiner Gruppen von Menschen ist, die mehr Macht haben wollen“.

KALTENBORN⁷ meint gegenüber GUSDORF, daß die Frage des Glücklich- oder Unglücklichseins doch sehr mit der sozialen Lage verbunden gewesen sei (etwa Freier — Leibeigener). Das freie städtische Bürgertum empfand die Emanzipationsbewegungen wohl als Beeinträchtigung seines Lebensgefühls, wie heute die Mitbestimmungsforderungen der Gewerkschaften als unwillkommener Eingriff in bestehende Herrschaftsverhältnisse empfunden werden.

Auch WATRIN bringt sein „Unbehagen über die verschiedenen Menschenbilder“ zum Ausdruck. Man solle hier weniger künstlerische „Totalgemälde“ entwerfen als vielmehr mit *soziologischen Kategorien arbeiten*. Zu den bereits erwähnten zwei Begriffen von Demokratie (westliche, östliche) fügt er noch die Auffassung der demokratischen Linken hinzu, die in ihrer utopischen Phantasie die Macht überhaupt beseitigen und einen machtfreien Raum schaffen will. Zur Erleichterung der Diskussion über „Demokratie und Demokratisierung“ hält er die Einführung der Begriffe „*Liberalismus*“ und „*Autoritarismus*“ für wichtig: „Wenn wir von ‚Demokratie‘ sprechen, dann entsteht die Frage, wer entscheidet; wenn wir aber von ‚Liberalismus‘ sprechen, dann werden die Grenzen des Handelns irgendwie zu definieren versucht. Dem ‚Liberalismus‘ würde sich also der Begriff ‚Autoritarismus‘ entgegenstellen.“

VON BEHRENBERG-GOSLAR⁸ knüpft wieder an das Anliegen der Einleitungsvorträge an, wenn er meint, die einen suchten ihren „verlorenen Mittelpunkt“ durch Mitbestimmung und Mitgestaltung gemeinsamer Gruppeninteressen. Dieser mehr negativen Fluchteinstellung steht die Tendenz anderer gegenüber, sich durch Mitbestimmung *persönlich in die Verantwortung zu begeben*, ein neuartiger und durchaus positiver Aspekt der Menschenwürde und der Persönlichkeitsgestaltung.

Das Anliegen der Referate GUSDORF und ZBINDEN, von dem die Diskussion immer wieder wegzuschwimmen droht, belebt LAMPERSBACH⁹ mit dem Hinweis, daß „das Bewußtsein des einzelnen für seine persönliche Bereitschaft und auch für seine *persönliche Verantwortung* innerhalb der Demokratie geweckt, erkannt und auch eingesetzt wird“. Nur aus der Mitte einer so geformten Persönlichkeit kann ein „sozialer Imperativ“ (Biedenkopf) entspringen, für den die „Mitbestimmung“ echte Chance zu sein vermag.

SCHMELZER¹⁰ wendet sich wiederum direkt an GUSDORF. Ist dessen Blickwinkel, von dem aus er den Menschen betrachtet, nicht zu eng? „Ist der Mensch darauf

⁷ KALTENBORN, Wilhelm, DGB.

⁸ BERENBERG-GOSLAR, von, Hamburg.

⁹ LAMPERSBACH, Egon, MdB, Unna.

¹⁰ SCHMELZER, P. Fidelis, Aachen.

angelegt, nur in sehr kleinen, überschaubaren Einheiten zu leben, oder ist er nicht primär als Handlungsträger zu definieren, der versucht, vorhandene Grenzen zu überschreiten?“

TUTSCHKA¹¹ stellt Gusdorf seine eigenen Überlegungen zum Menschenbild gegenüber; dabei betont er vor allem die Gefühlskomponente, deren positive Färbung ausschlaggebend für das ist, was der Mensch als „Glück“ empfindet. Im Gegensatz zum Bauern und Handwerker kann nun der Mensch der Industrielwelt mit ihrer Arbeitsteilung und meist unschöpferischen, untergeordneten Tätigkeit kaum mehr gefühlsmäßige Befriedigung finden, zumal er an seinem Arbeitsplatz auch nicht mehr die bergende Umwelt des Dorfes, der Berufsgruppe, der religiösen Gemeinschaft besitzt. Tutschka sieht daher ein Anliegen in der „Schaffung freundschaftlicher Beziehungen“ zu den Arbeitskollegen und den Vorgesetzten, weiter darin jedem ein Leistungsgefühl durch Übertragung höchstmöglicher Aufgaben zu vermitteln und ihn schließlich an der Verantwortung, so weit es geht, teilnehmen zu lassen. Je mehr diese Voraussetzungen erfüllt sind, „desto zufriedener wird der Mensch im Industrieleben sein“.

KALTENBORN möchte das ihm durchaus ernst erscheinende Thema „*Glück am Arbeitsplatz*“ nicht so allgemein-menschlich sehen wie Gusdorf und Tutschka, sondern es direkt auf die *Mitbestimmung im Betrieb* konzentrieren; diese „Mitbestimmung, die zwar für die meisten nur im Delegationsrecht zugunsten des eigentlich Mitbestimmenden liegen kann (ähnlich wie in der politischen Demokratie), vermittelt dem einzelnen immerhin das wirklichkeitsechte Bewußtsein, nicht mehr von einer anonymen Macht dirigiert zu werden, sondern „seinen Mann“ in der Betriebsleitung sitzen zu haben, den er dorthin gesetzt hat und auf den er vertrauen darf. Dies verschafft ihm jene „gewisse Zufriedenheit“, die er als Mensch naturhaft sucht.

Auch SCHULTE¹² greift das Thema vom „Glück und Unglück“ auf. Doch ohne seine Bedeutung herabzumindern, meint er, die Begriffe taugten wegen ihres allzu subjektiven Inhaltes nicht für die Diskussion. Er schlägt stattdessen vor, die Sache von der Würde des Menschen her zu sehen, die ihm durch die Möglichkeit der betrieblichen Mitbestimmung garantiert und erhöht zu werden scheint. Dadurch rückt auch die *Autorität*, die durch Mitbestimmung geschaffen wird, in ein anderes Licht: sie erhält eine neue Legitimierung, eine Legitimierung, die, im Gegensatz zu früher, innerlich Anerkennung findet, weil sich die Verantwortung der mitbestimmenden Betriebsmitglieder mit ihr verbindet.

HELLE¹³ meint, auch der soeben vorgeschlagene Begriff „Menschenwürde“ bringe die gleichen Schwierigkeiten wie „Glück und Unglück“. Er will *das Problem des Menschenbildes zur sozialen Umwelt in Beziehung setzen* und kommt dabei

¹¹ TUTSCHKA, Walter, Vereinigung österreichischer Industrieller, Wien.

¹² SCHULTE, Manfred, MdB, Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion, Bonn.

¹³ HELLE, H. J., Prof., TH Aachen.

auf zwei Schauweisen: vom Standpunkt der einen verdirbt die soziale Umwelt das Individuum, vom Standpunkt der anderen macht die soziale Umwelt das Individuum erst zum wahren Menschen. „Dies ist eine prinzipielle Aussage über das Verhältnis von Individuum und Gesellschaft . . . und sozusagen Wissensgrundlage . . . für die weiteren Probleme der Demokratisierung.“ Nur unter der Voraussetzung, daß grundlegendes Einverständnis herrscht über das jeweilige dieser Menschenbilder, läßt sich die Herrschaftsform der Demokratie, d. h. Mitbestimmung, sinnvoll durchführen, und zwar dann nur noch über instrumentelle Maßnahmen, denen sich dann auch die Minderheit vernünftigerweise fügen kann. Die Notwendigkeit eines derartigen Vorgehens ergibt sich vor allem für „Großräume“, wie schon SCHMELZER oben betonte. Insofern passen Gusdorfs Vorstellungen, die weithin von Kleinbetrieben geprägt sind, nicht in die typisch moderne Arbeitswelt. — Die „*Frage des Glückes*“ verweist Helle bereits in den *außerbetrieblichen Bereich*. „Beruf“ ist weithin bereits zum „Job“ geworden. „Es wäre unangemessen, mit dem großen Anspruch der Selbstverwirklichung . . . in der industriellen Welt tätig sein zu wollen. Eher sollte man sagen: Suche deine Selbstverwirklichung nun im Freizeitbereich. Denn die Arbeitswelt ist im Leben vieler Menschen vielleicht mit Recht schon nicht mehr so zentral, sondern eher ein notwendiges Übel, das miterledigt wird.“

KUNZE¹⁴ fällt es schwer, einen Zusammenhang zwischen dem Persönlichkeitsverständnis und der Forderung nach Demokratisierung im Betrieb zu sehen. Denn hier geht es um die richtige Ordnung, um die Verfassung des Managements großer Unternehmen. Was verstehen die meisten von einer solchen Ordnung überhaupt? Sinnvoll läßt sich hier doch nur mit wenigen reden. Von dem, was der „Mann am Schraubstock“ über sein Persönlichkeitsverständnis denkt, sind kaum Schlüsse auf die Ordnung zu ziehen, die in größeren Gesellschaften herrschen muß. UTZ hält dem entgegen, daß die Ordnungsvorstellung für die Gesamtgesellschaft doch auch schließlich irgendwie von den Individuen und ihren persönlichen Wertideen herkäme. Man könne doch nicht „von oben herab“ dem einzelnen und der Gruppe eine Ordnungsvorstellung aufoktroieren. KUNZE gibt in seiner Erwiderung zu, daß sich der demokratische Politiker natürlich weitgehendst nach den konkreten Vorstellungen der einzelnen zu richten habe und diese mit den Mitteln der Überzeugung, aber auch (freilich mit größter Zurückhaltung) mit dem Blick auf ein „normatives Persönlichkeitsverständnis“ beeinflussen soll.

Anhand Gehlen'scher Soziologie ruft HÜBSCH Zentralpunkte der Darlegungen von Gusdorf ins Gedächtnis zurück. Das moderne Gesellschaftsleben ist in allen seinen Sektoren derart kompliziert und unauflösbar verknäuel, daß der einzelne ratlos und verzweifelt davorsteht, sich protestierend und revolutionierend (freilich

¹⁴ KUNZE, Otto, Prof. Dr., Düsseldorf.

ohne inhaltliche Idee, nur: „es muß anders werden“) dagegen erhebt, nach Sicherheit durch Subventionen ruft, sich in die kleine überschaubare Gruppe zurückzieht (neue Chance für Hochschätzung von Ehe und Familie). Vielleicht wäre bessere Information über die sozialen Strukturen und Vorgänge ein Mittel, die Bewußtseinsmisere zu steuern.

Ähnlich äußert sich NEUBURGER¹⁵, wobei er vor allem noch auf das Phänomen der „*Sachzwänge*“ hinweist und fragt, inwieweit der Mensch überhaupt für eine Mitbestimmung fähig sei. Erst dann wäre nach einem Modus und schließlich nach dem Ziel der Mitbestimmung zu fragen.

ZILIUS¹⁶ greift das soeben gefallene Stichwort „*Information*“ auf, weil er es für einen entscheidenden Punkt in den Voraussetzungen für eine tatsächliche und sinnvolle Mitbestimmung hält. Freilich sieht er hier enorme Schwierigkeiten („*Primitivinformationen*“). Wer sei schließlich überhaupt fähig, die hochkomplizierten Vorgänge des modernen Lebens in eine verständliche Sprache zu fassen, und wer spreche überhaupt die Sprache derer, die verstehen sollen („Die Sprache des Arbeiters wird nirgendwo gesprochen“, Günter Grass)?

Zum Abschluß dieses Punktes ergreift GUSDORF noch einmal das Wort. Er betont, daß weder die persönliche Freiheit, noch die wirtschaftlichen Systeme, noch die Freizeit den Menschen glücklich oder unglücklich zu machen vermögen; der Mensch kann in allen diesen Verhältnissen glücklich oder unglücklich sein. Was den Menschen von heute angeht, so läßt sich über ihn sagen — und er sagt es oft selbst über sich: ihm ist nicht wohl in dieser Welt. Von dieser Tatsache muß man ausgehen, und wenn man etwas ändert, was den Menschen nicht in eine bessere anthropologische Verfassung bringt, dann wird er weiter rebellieren. Bei der Diskussion stand trotz aller Verschiedenheiten der Begriffe immer dieser Mensch vor uns, der unglücklich ist in dieser anonymen Weltmaschinerie und unbedingt glücklicher werden möchte. Andererseits lasse man sich nicht täuschen von den Kontestatären, die gegen diese ‚repressive Gesellschaft‘ wettern und die Unterdrückten spielen. Warum können sie überhaupt dieses Spiel spielen? Im Staat Friedrichs II. von Preußen wäre so etwas unmöglich gewesen, und zwar einfach deshalb, weil es dort keine Freiheit zum Protestieren gab. Protest kann man nur erheben, wenn die Gesellschaft einem die Freiheit dazu gibt und die Hoffnung auf Änderung besteht. Und dies ist das Tröstliche in unserer grotesken Zeit, daß gerade das Geschrei nach Freiheit und die zerstörerischen Unsinnigkeiten gewisser Gruppen beweisen, wie groß die Freiheit ist, in der sie leben.

¹⁵ NEUBURGER, August, Rechtsanwalt, Heidelberg.

¹⁶ ZILIUS, Dr., Programmdirektor des Saarländischen Rundfunks, Saarbrücken.

DIE SOZIOLOGISCHE ANALYSE
DER DEMOKRATISIERUNGSVERSUCHE

DER „DEMOKRATISIERUNGSPROZEß“ ALS GESAMTGESELLSCHAFTLICHES PHÄNOMEN

I

„Demokratisierungsprozeß als gesamtgesellschaftliches Phänomen“ ist zweifellos ein aktuelles Thema. Zweifelhaft ist dagegen, ob es den gemeinten Sachverhalt tatsächlich gibt. Nützlich ist damit der Versuch, als Sachverhalt zwischen dem Thema einer aktuellen Diskussion und den sozialen Prozessen zu unterscheiden.

Die Bezeichnung „Demokratisierungsprozeß“ wurde zunächst in dem inzwischen üblichen Sinne von denen benutzt, die sich selbst gerne die Eigenschaft „progressiv“ zuschreiben. Wird die Vokabel „Demokratisierungsprozeß“ in diesem Sinne verwandt, dann kann es in der Realität einer hochdifferenzierten Gesellschaft einen solchen Prozeß nur als Durchgangsstadium geben. Demokratisierungsprozeß bedeutet dann lediglich: Zerstörung bestehender Institutionen und deren Ersetzung durch andere Formen von Herrschaft.

Es ist durchaus erklärungsbedürftig, warum die Vokabel „Demokratisierungsprozeß“ eine solch weitgehende Akzeptierung fand. Befürworter und Gegner von Prozessen, die mit dieser Bezeichnung angesprochen werden sollen, setzen heute beide die Sinnhaftigkeit des Begriffes voraus. Und doch ist sehr zweifelhaft, ob auf diese Weise einige sich tatsächlich vollziehende Änderungen in modernen Industriegesellschaften sinnvoll begrifflich erfaßt werden können.

Demokratisierungsprozeß als Bezeichnung gehört der Herkunft nach und nach der Intention seiner Befürworter zu den agitatorischen Begriffen. Für solche Begriffe wie „Manipulation“, „Emanzipation“, oder „Reflektion“ ist kennzeichnend, daß mit dem Akt des Bezeichnens schon die Bewertung eines Sachverhaltes entschieden werden soll. Dies widerspricht selbstverständlich den Regeln für die Verwendung von Begriffen in der Wissenschaft. Hier dienen Begriffe der Denotation von Sachverhalten — unabhängig von ihrer Bewertung. Die Bewertungen sind anders zu begründen als die analytischen Kennzeichnungen.

Diese wissenschaftstheoretischen Überlegungen sind nicht ein Privatproblem der Wissenschaftler selbst. Diese Überlegungen lassen den gemeinten Sachverhalt selbst transparenter werden. Ein Aspekt der sich gegenwärtig vollziehenden

* SCHEUCH, Erwin K., Prof. Dr., Universität Köln.

Wandlungen ist nämlich die Berufung auf Wissenschaft, wo früher wissenschaftliche Begründungen nicht benötigt wurden. Subjektivismus und ideologische Befangenheit sollen vor sich selbst und dem Gesprächspartner durch pseudo-Wissenschaftlichkeit verdeckt werden. In dieser so getarnten Subjektivität und ideologischen Befangenheit geht es nicht um Analyse, sondern um Handeln à tout prix. Handeln im eigenen Alltag setzt gewöhnlich Verständnis der Situation voraus, will der Akteur die Folgen seines Handelns ermessen können. Durch unmittelbares Werten wird der schwieriger werdende Akt der Analyse übersprungen. Der agitatorische Begriff erlaubt die Moralisierung nicht-analytisch bewältigter Sachverhalte aufgrund der Scheingewißheit von Totalerklärungen. Den Sachverhalten wird ein Etikett angeheftet, wie in den Konsumfilmen aus Hollywood den Hauptakteuren die Bezeichnung „gut“ oder „schlecht“.

Agitatorische Begriffe sind wie präparierte Karten beim Spiel „gezinkt“. Wer sich unwissentlich in der öffentlichen Diskussion gezinkte Begriffe aufdrängen läßt, der darf nicht verwundert sein, wenn ihm diese Diskussion davonläuft. „Demokratisierungsprozeß“ ist ein solcher gezinkter Begriff — falls es sich überhaupt um einen Begriff und nicht weithin nur um ein den Dingen angehängtes Etikett des Typus „gute“ und „schlechte“ Dinge handelt.

Vom gezinkten Begriff gilt es jetzt, wieder zu den gewöhnlich gemeinten Sachverhalten zurückzufinden. Durch Worte, wie sie in der jetzigen öffentlichen Diskussion unüberlegt akzeptiert werden, wird dieses Bemühen erschwert. Werden die Sachverhalte transparent, dann kann — und zwar nun als legitimes Mittel der Propaganda — ein gezinkter Begriff nützlich werden.

Eine solche Analyse wird zwei leider nicht nur in der Tagespublizistik übliche Fehler vermeiden müssen. Weithin verbreitet ist heute die Verwechslung von Worten und den Sachverhalten, auf welche sich diese Worte beziehen. Hierbei wird aus einigen gedanklichen Konstruktionen über Wirklichkeit — z. B. dem Konstrukt „Spätkapitalismus“ — ein anderes Konstrukt rein sprachlich abgeleitet; dieses zweite Konstrukt wird zu einem Stück Wirklichkeit selbst. Beispiele sind die Umfunktionierung solcher Worte wie „Frieden“ oder „Demokratie“: sie werden von einer voluntaristisch gesetzten Utopie her interpretiert, und mit dem so hineingeschmuggelten Stück an Voluntarismus wird Vorfindbares verglichen. Es ist selbstverständlich, daß sich auf diese Weise Wirklichkeit nicht begrifflich fassen läßt. Wird die Voraussetzung für das schlechte Zusammenpassen von Begriff und Vorfindbarem nicht selbst analysiert, so folgt daraus eine sterile Diskussion, die lediglich auf Worte rekurriert. Die Worte haben sich so gegenüber den Dingen verselbständigt, daß sie zu Dingen werden. „Gut links-hegelianisch“ formuliert: Die Worte, und auch die gedanklichen Konstrukte, gewinnen einen Fetisch-Charakter. Leider ist diese Art von öffentlicher Diskussion nicht so witzig und erst recht nicht so ironisch-distanziert wie ein Stück Literatur, in dem mit der Verselbständigung von Worten und Konstrukten

gespielt wird: Lewis Carroll's „Alice im Wunderland“. Die heutigen Wort- und Gedanken-Fetischisten gleichen dem verrückten Hutmacher und der grauslichen Königin in diesem parabelhaften Märchen.

Verwandt mit dieser Art von Fehler und noch kennzeichnender für die Perversion von Sprache und Denken ist ein anderer, üblicher Fehler: Sachverhalte, Konstrukte und erst recht Empfehlungen für Handlungen von den Intentionen der Aussagenden oder Handelnden her zu beurteilen. Das ist natürlich ein Rückfall des Denkens über Gesellschaft, zumindest hinter Adam Smith; und der soviel zitierte und heute wenig gelesene Karl Marx kann erst recht nicht für ein solch primitives Denken in Anspruch genommen werden.

Es handelt sich bei diesem Fehler aber nicht nur um die Verwechslung von individueller Motivation und Wirkung des Handelns in einem System von Interdependenzen. Eine solche Gleichsetzung unterläuft selbstverständlich einem auch nur halbwegs gebildeten Marxisten nicht. Diesen Marxisten, und den Ideologen anderer Provenienz, unterläuft jedoch zusätzlich der Fehler, den Charakter eines Systems von Interdependenzen mißzuverstehen. Das ist um so verwunderlicher, als gerade Marx den Gedanken seiner Zeit aufgreift, Existenz in der Industriegesellschaft sei vielfach vermittelt. „Vermittelt“ aber bedeutet nichts anderes, als daß Handlungen erst über viele Zwischenstücke oder -schritte andere Personen tangieren. Systematischer wird dann dieser Gedanke bei Emile Durkheim begrifflich als „Gesellschaft mit organischer Solidarität“ ausgedrückt.

Wer diese Konzeption von Gesellschaft als eines Systems vielfach vermittelter Interdependenzen ernst nimmt, der wird auch bezweifeln müssen — und zwar aus prinzipiellen Gründen — daß in einer solchen Gesellschaft die Wirkungen geplanter Einflußnahme auf Prozesse so prognostizierbar sind, wie in einfacheren Systemen oder in der jeweiligen besser überschaubaren Welt des unmittelbaren Alltags. Begrifflich wurde dieser Sachverhalt einer lediglich begrenzten Prognostizierbarkeit der Fernwirkungen von Handlungen von Robert K. Merton als die Aporie der „unanticipated consequences“ formuliert. Verkürzt kann der Grundgedanke von Merton in der folgenden These ausgedrückt werden: je komplexer das System von Interdependenzen, um so mehr überwiegen die unerwarteten Folgen des Handelns die gemeinten Folgen des Handelns. Merton bezeichnet die dem Akteur selbst im Augenblick des Handelns nicht vorhersehbaren — oder von ihm nicht vorhergesehenen — Folgen als die „latenten Funktionen“ (latent functions) des Handelns. Verwendet man diese Art von Begrifflichkeit, so bedeutet „moderne Industriegesellschaft“ ein Sozialsystem mit zunehmender Bedeutung der latenten Funktionen vom Handeln.

In einem solchen System kann geplante Intervention in Prozesse nicht mehr bedeuten, daß Vorfindbares nach irgendeiner Blaupause, nach irgendeiner integrierten Idealvorstellung, umgestaltet wird. Planung ist hier als ein Regelprozeß zu verstehen, bei dem gewiß die Wertungen und Werte extern zu setzen sind —

also der Welt der Erfahrung zum Teils transzendent sind —, daß im Vergleich zur herkömmlichen Gesellschaftsplanung jedoch nicht festgelegt ist, wie diese Wertungen zu realisieren sind. Stadtplanung heißt heute beispielsweise nicht mehr die Umsetzung eines in Details ausgedachten Planes, sondern Intervention in einen veränderten Funktionszusammenhang — genannt Stadt — dergestalt, daß neue und nicht vorausgesehene Entwicklungen durch fortgesetztes Umplanen berücksichtigt werden können. Das Gegenteil einer Planung, die dem Zunehmen von latenten Funktionen in einem Sozialsystem mit zunehmender Indirektheit von Auswirkungen entspricht, ist die ideologisch motivierte Verfassungsbastelei, die in Ländern wie Berlin, Hamburg oder Hessen als Hochschulreform der Öffentlichkeit verkauft wurde.

„Demokratisierung“ ist ein zentraler Begriff dieser Verfassungsbasteleien, die sich öfter auf soziologisch klingende Begründungen berufen. Bestenfalls umschreibt ein ehemals als Soziologe angestellter Professor, wie der hessische Kultusminister Ludwig von Friedeburg, mit „Demokratisierung“ lediglich seine Absichten beim Basteln an einer formalen Verfassung; dabei sei dahingestellt, ob das Demokratieverständnis dieses Kultusministers wirklich viel zu tun hat mit Demokratie im Sinne unseres Grundgesetzes. Wichtiger ist die Einsicht in den paradigmatischen Charakter dieser Travestien von Hochschulreform. Hier wird Planung oder Intervention eben nicht als Regelsystem verstanden, sondern als grundlegende Umgestaltung nach einem bis in die Details integrierten Gesamtkonzept, aus dem heraus die Wirkungen der einzelnen Maßnahmen per Deduktion vorausgesagt werden. Diese Einstellung, die den Hochschulgesetzen in Berlin, Hamburg oder Hessen zugrunde liegt, hat ihr direktes Analogon in den Vorstellungen mancher Gewerkschaftler über „Demokratisierung“ in der Wirtschaft. Und dies scheint mir der bemerkenswerteste Aspekt dieser unzeitgemäßen Modelle zu sein: die Implikation einer gottähnlichen Voraussehbarkeit des eigenen Handelns und zugleich einer gottähnlichen Freiheit gegenüber der Welt der Erfahrungen und ihrer Begrenzungen beim Entwurf von Modellen.

Hier schließt sich der Kreis von Mißverständnissen, die der Erörterung über „Demokratisierungsprozesse“ zugrunde liegen. Die Mißverständnisse in der Verwendung von Begriffen und von Sprache, das Ausweichen vor den sehr viel größer gewordenen Schwierigkeiten der Analyse von Sachverhalten in Gesellschaften in agitatorische Begriffe, welche wieder unmittelbares Handeln ermöglichen sollen, ist von der gleichen Art wie das Mißverständnis planerischer Interventionen, die den vorgestellten Demokratisierungsprozeß befördern sollen. Vor den Schwierigkeiten bei der Analyse von Sachverhalten in modernen Industriegesellschaften, vor der zunehmenden Einsicht in die größeren Schwierigkeiten, als Menschen die eigene Existenz den Wünschen entsprechend zu gestalten, weichen diese Ideologen aus in die Vorstellung einer gottähnlichen Macht des Menschen über seine Existenz. In dieser meist — wenn auch nicht immer —

unbewußten Selbsterhebung zu einer gottähnlichen Gewalt muß Wissenschaft als systematische Bindung der Gedanken an Erfahrbares ein Feind werden — denn Wissenschaft lehrt Demut gegenüber der Komplexität des Seins. Hochmut gegenüber dieser Komplexität ist eine Form eines intellektuellen Rauschgiftes. Und wie halucigene Rauschgifte sollen Ideologien die von diesen Besessenen aus Menschen mit begrenzten Kräften zu Herrschern mit unbegrenzter Gewalt werden lassen. Würden diese Mißverständnisse herrschend, so würde dies für alle „ein schlechter Trip“ werden.

II

Mit der Bezeichnung „Demokratisierungsprozeß“ werden eine Reihe von Veränderungen in der Realität angesprochen, die unter anderen Namen bereits in den fünfziger Jahren Gegenstand der Diskussion waren. Wichtige Bezeichnungen in dieser Diskussion waren die Worte „Abbau von Autorität“, „Soziale Nivellierung“ und „Entideologisierung“. In der Bundesrepublik vertrat vor allem Helmut Schelsky als Soziologe die Auffassung, die Unterschiede in unserer Gesellschaft würden zugunsten einer immer breiteren mittelständischen — oder neutralen: mittleren — Sozillage abgebaut. Daniel Bell war der bekannteste unter verschiedenen Sozialphilosophen, die das Ende aller Ideologien voraussagten. In der Bundesrepublik fand diese These unter anderem Ausdruck in der Diagnose von Helmuth Schelsky, von der Jugend aus greife ein genereller Skeptizismus gegenüber allen großen Ideologien allgemein in unsere Gesellschaft über. Mit diesem Skeptizismus gegenüber Weltanschauungssystemen wurde eine weitere Erscheinung in Verbindung gebracht, für die man meist den Namen „Abbau traditionaler Autoritäten“ benutzte.

In der Bezeichnung und in der Problemstellung ist dem Thema „Abbau von Autoritäten“ der Topos am ähnlichsten, der heute mit „Demokratisierungsprozeß“ gemeint ist. Hier ist eine den heutigen Befürwortern von Demokratisierung als durchgehendes Organisationsprinzip des Zusammenlebens nicht bewußte Kontinuität der Diskussion gegeben, die ebenso bemerkenswert ist, wie die Unterschiede in der begrifflichen Erfassung dieses Sachverhaltes.

In den fünfziger Jahren wurde mit der Bezeichnung „Abbau von Autoritäten“ keinesfalls ausgesagt, die Entwicklung in modernen Industriegesellschaften konvergiere zu einer Nivellierung aller Unterschiede in Ansehen und Macht. Gemeint war vielmehr, daß in diesen Industriegesellschaften eine Veränderung in der Grundlage für Autorität erfolge.

Insbesondere durch Dahrendorf fand die These, moderne Gesellschaft sei gleichbedeutend mit Leistungsgesellschaft und pluralistischen Normen, allgemeine Verbreitung. Zunächst wurde als Modell postuliert — ähnlich dem national-ökonomischen Modell der „vollkommenen Konkurrenz“ —, daß Industriegesellschaften als ein System symbiotischer Beziehungen gedacht werden könnten,

die alle nach dem Prinzip der Unterschiedlichkeit und Komplementarität von Leistungen ausgerichtet sind. Für solche Beziehungen wurde häufiger die Bezeichnung „funktional“ benutzt. Unterschiede der Autorität — u. a. also von Status und Macht — beruhten dann auf dem unterschiedlichen Beitrag für das Funktionieren des Gesamtsystems Gesellschaft. Für die Personengruppe, die in einer solchen Gesellschaft Spitzenpositionen einnimmt, fand Dahrendorf den Namen „funktionale Eliten“. Diese Denkfigur der „funktionalen Eliten“ war innerhalb der Soziologie ein Teilaspekt einer allgemeinen Theorie der Ungleichheit zwischen Menschen: der sogenannten „funktionalistischen Schichtungstheorie“, wie sie in reinsten Form von den Amerikanern Davis und Moore entwickelt wurde.

Wie häufig in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften wurden diese Denkfiguren reifiziert — wurden also benutzt, als ob es sich um Begriffe zur Beschreibung von Realphänomenen handele, ja als ob die Bezeichnung das Realphänomen selbst sei. Diese Reifizierung eines Modells widerfuhr nicht nur der funktionalistischen Schichtungstheorie, sondern insbesondere in der Bundesrepublik der Gedankenfigur einer „funktionalen Elite“. Hier wurde auch von Sozialwissenschaftlern selbst nicht mehr eine vorfindbare Realität mit einem analytisch gemeinten Begriff konfrontiert, sondern hier wurde Vorfindbares in seiner Angemessenheit danach beurteilt, inwieweit es dem Gedankenmodell glich. „Funktionelle Eliten“ wurde einmal benutzt, um das „eigentliche“ Prinzip der heute vorfindbaren Ungleichheiten bei Spitzenpositionen zu beschreiben; zugleich sollten beobachtbare Abweichungen von diesem Modell durch Rekurs auf diese Gedankenfigur als negativ bewertet werden. Wurde eine Spitzenposition so definiert oder von einer solchen Person besetzt, daß dies nicht zum erhöhten Funktionieren des Gesamtsystems beitrug, so galt dies als „unmoderne“ Form von Autorität. Sozialer Wandel in modernen Industriegesellschaften sei entsprechend gekennzeichnet durch eine fortwährende Ersetzung traditionaler Eliten durch funktionale Eliten. Grundlage für höheren Status und mehr Macht könne nur der größere Beitrag zum Funktionieren des Gesamtsystems sein — oder in der Terminologie eines anderen Soziologen (Heinz Hartmann) formuliert: zeitgemäß sei nur funktionale Autorität.

An dieser Stelle kann noch dahingestellt bleiben, wie kennzeichnend mit dieser Diskussion Veränderungen in der Realität abgebildet wurden. Zweifellos paßt eine solche Begründung von Ungleichheiten gut in eine Art von Gründerzeit, deren neue Eliten sich als den vorgefundenen Eliten überlegen fühlen. Wichtiger ist in diesem Zusammenhang die Einsicht, daß einmal mit dem Thema „Abbau von Autoritäten“ eine Analyse und eine Bewertung verbunden war, die nach den Vorstellungen sogenannter „Progressiver“ im höchsten Maße „technokratisch“ ist. Diese heute als Technokraten bewerteten Sozialwissenschaftler verstanden sich selbst als autoritätsfeindlich — ebenso wie dies die heutigen sogenannten

„Progressiven“ tun. So konnten Dahrendorf und geistesverwandte Sozialwissenschaftler argumentieren, daß sich in der menschlichen Gesellschaft Autorität gewöhnlich auf Herrschaft gründe. Das Element der Herrschaft passe jedoch nicht mehr in eine Industriegesellschaft mit einem freiheitlich demokratischen System. Zu fordern sei Abbau von Herrschaft.

Von heute aus gesehen mag es merkwürdig erscheinen, daß mit der Forderung nach dem Abbau von Herrschaft und Autorität als unvereinbar mit moderner Industriegesellschaft die Begründung einer neuen Form von Ungleichheit verbunden wird. Und doch ist es aus der Perspektive der fünfziger Jahre ebenso merkwürdig, wenn heute sich sogenannte „Progressive“ als die entscheidenden Kräfte für den Abbau von Herrschaft empfehlen, das Ende aller Autoritäten proklamieren, und zugleich doch nur eine neue Grundlage für den Autoritätsanspruch einer Führungsgruppe legen. Nur unter diesem Aspekt wird der Vorwurf der Technokratie verständlich, den diese Gruppen gegenüber all denjenigen erheben, die vorfindbare Unterschiede von Ansehen und Macht auf ihren Beitrag zum Gesamtsystem industrielle Gesellschaft untersuchen. Es wird einfach — und die Begründungen sind wirklich gedanklich von größter Schlichtheit — der Gesellschaft als System des Zusammenlebens eine andere Aufgabe zugeordnet: nämlich zur „Emanzipation“ des Menschen beizutragen. Für diese wie auch immer definierte — gewöhnlich jedoch unbestimmt gelassene — Aufgabe der Emanzipation sind dann durch Leistung für die heutige Gesellschaft qualifizierte Personen „Technokraten“. Für eine Gesellschaft, deren höchstes Ziel die Emanzipation des Menschen ist, gibt es entsprechend eine andere Art „funktionaler Eliten“: funktional sind alle die für das erstrebte Gesellschaftsziel, die besonders gut das Ziel „Emanzipation“ zu deuten verstehen und zu seiner Verwirklichung beitragen. Für eine externe Betrachtung ist es Rabulistik, aber innerhalb dieses Denkschemas dennoch folgerichtig, wenn nun mit dem erklärten Ziel der Emanzipation aller Menschen in einer von Herrschaft total freien Gesellschaft die Notwendigkeit einer neuen Herrschaft begründet wird: die Notwendigkeit von Herrschaft durch sich selbst legitimierende Gruppen. Der Weg zu diesem herrschaftsfreien Zusammenleben aller irgendwann einmal zu Emanzipierender heißt „Demokratisierung aller Lebensbereiche“; dies wiederum bedeutet rückübersetzt: die Bedingungen für eine optimale Machtausübung für Gruppen zu schaffen, welche den Emanzipationsprozeß vorantreiben.

Wurde in den sozialwissenschaftlichen Diskussionen während der fünfziger Jahre mit dem Topos „Abbau von Autoritäten“ wenigstens noch der Anspruch verbunden, man beschreibe eine systemimmanent notwendige Entwicklung, so ist die heutige Diskussion mit der gleichen Bezeichnung durch einen der Erfahrung transzendenten Ausgangspunkt bestimmt. Entsprechend wird auch nicht behauptet, mit dem Modell der „Demokratisierung“ als eines gesamtgesellschaftlichen Phänomens sei eine Entwicklungstendenz erfaßt, die aus dem Charakter

moderner Industriegesellschaften folge. „Demokratisierung“ ist ein programmatischer und agitatorischer Begriff, der zur Veränderung der vorfindbaren Verhältnisse dienen soll. Für die Analyse der Verhältnisse selbst hat er keinen Wert.

Die Vorstellung einer Gesellschaft, in der Unterschiede nach Status und Macht nur durch Leistung innerhalb eines gegebenen Systems begründet sind, wurde von den Befürwortern „funktionaler Eliten“ zugleich als eine humanere Sozialordnung verstanden. Dies ist nicht nur aus der Perspektive des Technokratie-Vorwurfs gesehen eine merkwürdige und letztlich rationalistische Vorstellung.

Gewiß ist von heute aus gesehen eine Gesellschaft, in der sich Ungleichheit aus der Geburt in verschiedenen, für einander nicht durchlässigen Ständen bestimmt, nicht erträglich. Zugleich kann ein solches nicht auf individuellen Eigenschaften oder Verhaltensweisen der Akteure beruhendes System der Ungleichheit, in welchem Positionen aufgrund kategorialer Eigenschaften zugeteilt („ascribed“ i. S. v. T. Parsons) werden, für die an ein solches System gewöhnten Personen außerordentlich entlastend sein. Personen mit unterlegenem Status können sich ihre Unterlegenheit als Folge von Umständen erklären, die nichts mit ihren persönlichen Fähigkeiten zu tun haben. So fühlt sich in den Komödien der französischen Aufklärung der Bürger am Hofe den Adligen als an Intelligenz und Charakter überlegen. In Schulen pfl egten früher Lehrer ihre Autorität aus ihrem Status als Lehrer ungeachtet ihrer Fähigkeiten abzuleiten — und hinter ihrem Rücken konnten Schüler über einen durch Eigenschaften der Persönlichkeit nicht gedeckten, angemessenen Autoritätsanspruch lachen; dieses Lachen hatte Entlastungsfunktion.

Technischer formuliert: immer dann, wenn mehrere Dimensionen von Ungleichheit in Bezug auf wünschenswerte Eigenschaften existieren und davon nur eine als konstitutiv für Autorität „offiziell“ herausgegriffen wird, werden Unterschiede an Status und Macht als individuell eher erträglich bewältigt. Dabei ist ein aufgrund von kategorialen Eigenschaften zugewiesener Status *ceteris paribus* von Status-Unterlegenen leichter zu ertragen, als ein durch Unterschiede in individuellen Eigenschaften („achieved“) begründeter Unterschied. Alex Weinstock hat für diese Wirkung von Unterschieden in der Autorität, welche nach heutigen Auffassungen zunächst unerklärlich anmuten, die Denkfigur des „sozialen Sündenbocks“ (*locus of blame*) entwickelt. Werden aber Unterschiede in Status und Macht als Unterschiede interpretiert, welche aus individuellen Eigenschaften und Verhaltensweisen folgen, so kann ein Individuum niemanden als sich selbst für unterlegenen Status verantwortlich machen.

Eine nur als Leistungszusammenhang interpretierte Gesellschaft könnte von den Individuen als ein besonders schwer erträgliches System von Ungleichheiten erlebt werden. Besteht eine solche Vermutung, die Mehrzahl der Unterschiede an Status gehe auf Unterschiede in der Leistungsfähigkeit zurück (wie immer diese definiert sein mag), so gibt es letztlich nur eine wirksame Entlastung für die

an Status Unterlegenen: Die Kriterien für Leistung selbst als irrelevant abzuqualifizieren und ein Abstraktum „Gesellschaft“ für alles und jedes verantwortlich zu machen. So verstanden mußte die Vorstellung (oder Ideologie) einer Leistungsgesellschaft mit vorwiegend „funktionalen Eliten“ gerade bei Personen mit einem unsicheren Anspruch auf Führungspositionen die Gegenideologie einer „demokratisierten Gesellschaft“ produzieren, in der ein Herrschaftsanspruch aus Gesinnung statt Leistung abgeleitet wird.

Die Topoi „Abbau von Autoritäten“, „funktionale Eliten“, „Abbau von Herrschaft“, und nicht zuletzt auch die Beobachtung oder Forderung nach Nivellierung von Status-Unterschieden, sind einander in der sozialwissenschaftlichen Diskussion der fünfziger Jahre und in der heutigen Erörterung ziemlich ähnlich; grundsätzlich verschieden ist der geistige und soziale Zusammenhang, in den sie gestellt wurden und werden. Für die fünfziger Jahre läßt sich dieser Zusammenhang geistig als These von der Versachlichung aller gesellschaftlichen Bezüge ausdrücken; der Realprozeß wird mit der These der Entideologisierung angesprochen. Der heutige Kontext für die erwähnten Topoi kann geistig als das Bemühen um die Politisierung aller menschlichen Bezüge gekennzeichnet werden; der Realprozeß ist die Suche nach Verbindlichkeiten in der menschlichen Existenz.

Dies nun soll der Ausgangspunkt für den Versuch sein, die Realitäten zu spezifizieren, für die solche Denk- und Sprachfiguren wie „Demokratisierung als gesamtgesellschaftlicher Prozeß“ oder „Abbau von Autoritäten“ benutzt werden: Die Erkenntnis nämlich, daß unter verschiedenen Bezeichnungen — teilweise sogar unter den gleichen Namen — ähnliche Realphänomene angesprochen werden, daß demgegenüber die allgemeinen Bedeutungszusammenhänge dramatisch verschieden sind. „Demokratisierung“ und „Politisierung“ sind solche allgemeinen Deutungszusammenhänge, wie früher einmal die Konzeptionen einer allgemeinen Versachlichung und Entideologisierung. Die Konstanz der Elemente in der Diskussion läßt vermuten, daß wir es hier mit wirklichen Veränderungen zu tun haben — wie inexakt auch immer diese realen Veränderungen begrifflich erfaßt werden. Die Deutungszusammenhänge geben in erster Linie Aufschluß über das intellektuelle Klima eines Zeitabschnittes und besonders über das Selbstverständnis unter Führungsgruppen, speziell in den Massenmedien und anderen intellektuellen und quasi-intellektuellen Institutionen. „Demokratisierung“ ist ein solcher Begriff, der diagnostischen Wert nicht für Realitäten in der Gesellschaft besitzt, wohl aber für die Art von allgemeinen Deutungsschemata.

III

Zwei Aspekte der realen Veränderungen, die in den quasi-sozialwissenschaftlichen Argumentationen der fünfziger Jahre, und heute wieder, oft als Charakteristikum unserer Gesellschaft kommentiert wurden, seien zunächst angesprochen: Ausmaß und Art sozialer Ungleichheiten, sowie Art und Ausmaß von Machtkonzentration. Die Diagnosen im Hinblick auf diese beiden Problemereiche fallen sehr unterschiedlich aus.

In den fünfziger Jahren wurde von Sozialwissenschaftlern — ob Empirikern oder Sozialphilosophen — die kontinuierliche Verringerung sozialer Unterschiede festgestellt. Die Gesellschaft der Bundesrepublik entsprach damit nur einer Entwicklung, die auch in anderen westlichen Industriegesellschaften zu beobachten war. Überwog bisher in allen Hochkulturen der Anteil von Menschen in den untersten Sozallagen, so nahm in den letzten 40 Jahren in allen westlichen Industriegesellschaften die Zahl der Menschen in mittleren Sozallagen sehr stark zu. Heute dominiert zahlenmäßig in allen diesen Gesellschaften die sogenannte Mittelschicht. Der Anteil derjenigen, die als Unterschicht bezeichnet werden können, dürfte in den meisten dieser Gesellschaften zwischen 20% und $\frac{1}{3}$ liegen. Diese Aussage ist einfach wahr, und sie zu bestreiten heißt Unsinn reden, wenn soziale Lage verstanden wird als Stellung in der Einkommensverteilung, Ausrüstung mit Konsumgütern und Versorgung mit Sozialleistungen. Im Hinblick auf den Lebensstandard sind diese westlichen Industriegesellschaften, was bisher in der menschlichen Geschichte noch nie für Großgesellschaften galt: Mittelstandsgesellschaften. Noch nie war in Großgesellschaften die Konsumkraft so breit gestreut wie in diesen Sozialsystemen.

Wenn in der Bundesrepublik früher eine Anzahl von Soziologen das Wort Schelsky's von der „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“ aufgriffen, so meinten sie damit aber mehr. In dieser Gesellschaft befänden sich nicht nur die meisten Menschen in mittleren Sozallagen; zusätzlich würden hier durch die Menschen der mittleren Sozallagen auch die Konventionen und sonstigen Werte bestimmt. Insbesondere Schelsky meinte mit seiner These von der Nivellierung, daß andere Grundsätze der Lebensführung als diejenigen, welche in den Mittelschichten vorherrschten, zunehmend an Legitimität verlören. Diese Diagnose bezog sich nicht nur auf einen Prozeß, der von Sozialisten tadelnd als Verbürgerlichung der Arbeiter bezeichnet wurde. Nivellierung sollte auch meinen den Verlust an Selbstbewußtsein in den Oberschichten, auf ihre besondere Weise zu leben. Noch vor etwa 5 Jahren meinte Dahrendorf als Tadel an die Oberschichten feststellen zu müssen, daß in der Bundesrepublik die Wohlhabenden, die Gebildeten und die Reichen den Mut verloren hätten, ihren möglichen Lebensstil auch wirklich zu leben. Reichtum und Bildung wurden in der Bundesrepublik eher versteckt, und damit entfielen mögliche Vorbilder für die Gesellschaft insgesamt. Diese Vor-

liebe von Dahrendorf für elitäres Verhalten tut hier nichts zur Sache; zur Sache gehört die Feststellung eines nivellierten Verhaltens. Dies ist zunächst angesichts der verbreiteten Kritik an wirtschaftswunderlichen Allüren ein nicht unmittelbar einsichtiger Vorwurf. Dennoch ist auch diese Aussage als Beschreibung der Wirklichkeit weitgehend korrekt — ebenso wie die allgemeinere Diagnose Schelsky's über die Dominanz der Mittelschichten im Hinblick auf soziale Konventionen allgemein.

Heute ist der Vorwurf häufig geworden, der Bundesrepublik mangle es an Gleichheit. Zunächst erregte Hochhuth Aufsehen mit einer Veröffentlichung über Armut in der reichen Bundesrepublik. In einer ungewöhnlich dummen Titelgeschichte meinte der Spiegel die Bundesrepublik als Paradies der Reichen darstellen zu können. Die gesellschaftliche Schichtung in der Bundesrepublik gliche einer Grammophonplatte mit einer dünnen Spitze in der Mitte. Nun kann eine solche Aussage als Beschreibung von Realität selbstverständlich als der bei sogenannten „Progressiven“ übliche Unsinn vergessen werden — Unsinn von Leuten auf der Suche nach Splittern in den Augen der anderen Menschen. Bemerkenswert bleibt jedoch die Bereitschaft, mit der diese Vorwürfe von vielen Massenmedien kolportiert werden. Diese Gesellschaft wird als eine Gesellschaft mit zu großen Unterschieden bewertet — und aus dieser Bewertung folgen Forderungen wie die von Willy Brandt auf dem letzten Parteitag der SPD in Saarbrücken: „Demokratisierung heißt hier — damit es keine Unklarheiten gibt — zielstrebigster Abbau von Privilegien auf allen Gebieten.“

Hier sei nicht über die Bewertung vorfindbarer Sachverhalte gestritten. Die Sachverhalte selbst sollen jedoch von den üblichen Verzerrungen frei dargestellt sein. In diesem Zusammenhang ist dann der bisherigen Erörterung hinzuzufügen, daß sich als wichtigstes Mittel der Herstellung größerer wirtschaftlicher und sozialer Gleichheit die zielgerichtete Sozial- und Steuerpolitik nur in begrenztem Maße als wirksam erwies. Wirklich wirksam wurden diese Instrumente erst im Zusammenhang mit dauernder Vollbeschäftigung und hohen Wachstumsraten. Entsprechend erhöhten sich die Einkommen und generell der Lebensstandard der Bevölkerungsgruppen in weniger günstigen Soziallagen, seit etwa 1959 überproportional. Arbeitnehmer in weniger qualifizierten Beschäftigungen kamen überproportional in den Genuß der durch technischen und wirtschaftlichen Fortschritt möglich gewordenen Verkürzung der Arbeitszeit. Demgegenüber verlängerte sich die effektive Arbeitszeit in einigen hochqualifizierten Beschäftigungen. Auch die wichtigsten sozialpolitischen Gesetze kamen überwiegend den Beschäftigten in weniger qualifizierten Stellungen zugute.

Heute dürfte die Bundesrepublik in Lebensstandard und Sozialleistungen eines der egalitärsten unter den hochindustrialisierten Ländern sein. Geringer sind die Unterschiede in der Konsumkraft insbesondere nur in Israel, und breiter ist die Mittelschicht insbesondere nur in Schweden, der Schweiz und den USA. Dafür

wird in der Bundesrepublik ein international gesehen besonders hoher Prozentsatz der am Markt erzielten Einkommen mit der sogenannten zweiten Einkommensverteilung wieder umverteilt. Gemessen an den hier häufigen Wertvorstellungen ist allerdings die Streuung des Besitzes noch ungenügend. Benutzt man als Maßstab andere Industriegesellschaften und nicht ein transzendentes Ideal, dann sind die großen Vermögen hierzulande weder besonders groß noch sehr häufig — etwa im Vergleich zu England und Frankreich. Dennoch gibt es — wählt man als Bezug die Wertvorstellungen in der Bevölkerung — eine Notwendigkeit für eine Eigentumsbildung, deren Ziel die Bildung von Besitz bei breiten Bevölkerungsschichten ist. Umverteilung an Besitz hätte dagegen pro Kopf der Bevölkerung nur einen geringen Effekt, da es quantitativ so viel Besitz zum Umverteilen nicht gibt.

Mit dieser dramatischen Verbreiterung günstiger Lebenschancen und dem jetzt beginnenden überproportionalen Wachstum der oberen Mittelschichten ist allerdings politisch die Lage der in ungünstigen Soziallagen verbleibenden Bevölkerung relativ schlechter geworden. So lange die Bevölkerung in unteren Soziallagen eine Mehrheit war, konnte die allgemeinere Verteilung von Rechten der politischen Teilnahme — insbesondere des Wahlrechtes — zugleich auch eine Umverteilung an politischer Macht an Parteien bedeuten, die sich als Vertreter der Unterklassen verstanden. Die von sogenannten Progressiven so gerne als Legitimationsgrundlage für eigene Aktionen beschworenen Arbeiter sind aber heute bereits in der Bevölkerung eine Minderzahl und nehmen sogar absolut ab. Hinzu kommt die enorm große Streuung der Lebenslagen innerhalb des Kreises von Personen, die den Namen Arbeiter tragen. Mehr demokratische Teilnahmerechte an der Willensbildung für die Gesellschaft insgesamt nützt der Unterschicht wenig, falls sie nicht an Werte wie Solidarität aller Menschen appellieren kann. Dies erweist sich paradigmatisch heute in den USA, wo Sozialgesetze zugunsten der Unterschicht nur mit Duldung der Mehrheit, und teilweise gegen deren Widerstand, von Führungsgruppen durchgesetzt werden konnten. Die Rechte der politischen Teilnahme, die als Bestandteil demokratischer Verfassungen gelten, wirken sich tendenziell teilweise gegen eine weitere Egalisierung der Soziallagen aus.

Eine größere Gleichheit der materiellen Lebensbedingungen als Voraussetzung für die Wahl verschiedener Lebensweisen wird heute nur zum Teil durch Veränderungen in der Verteilung direkter Einkommen bewirkt. Neben der Fülle von Maßnahmen zum Ausbau des Wohlfahrtsstaates wird die Bedeutung öffentlicher Investitionen nicht-produktiver Art immer wichtiger. Nationalparks, mehr und bessere Straßen, alle Maßnahmen zur Erhöhung des „Freizeitwertes“ von Stadtgebieten, Raumplanung, Maßnahmen gegen die Verschmutzung von Wasser und Luft — also insgesamt das Bündel an aktuellen Forderungen, die einer Verbesserung der Umwelt dienen, schaffen ein Mehr an kollektivem Wohlstand.

Die aufgeregten Anklagen gegen den Zustand unserer Umwelt in hochindustrialisierten Gesellschaften zu ignorieren, daß verglichen etwa mit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, und auch mit dem ausgehenden Mittelalter, unsere heutigen Städte unvergleichlich viel lebenswerter sind. So ungesund und unsicher und voller Gestank wie etwa das mittelalterliche London oder das wenig industrialisierte Kalkutta sind selbst die unerfreulichsten Städte des Ruhrgebietes heute nicht. Wer schlechte Stadtplanung sucht, die zu inhumanen Lebensbedingungen führt, der findet in den Neubaugebieten der östlichen Länder ein reichhaltigeres Anschauungsmaterial als in den modischen Anklagen bei uns über die Zerstörung der Umwelt durch den Bau von Eigenheimen. Die Forderung nach Verbesserung der Umwelt versteht sich als Anklage gegen eine Gesellschaft mit einem marktwirtschaftlichen System, welche Kollektivgüter vernachlässige, und sie ist doch in erster Linie ein Ausdruck für jetzt durch eben dieses System möglich werdende Investition zur weiteren Erhöhung des Wohlstandes.

Wiederum sei nicht über Bewertung vorfindbarer Sachverhalte gestritten, wenn jetzt noch eine weitere Tendenz zur Veränderung der Verteilung von Individualeinkommen angesprochen wird; es soll lediglich der unsinnigen These von der ungleicher werdenden Verteilung als einer falschen Sachaussage entgegengetreten werden. In der Realität verändern sich die Unterschiede im Lebensstandard auf andere Weise, als dies etwa in den Anklagen auf dem letzten Parteitag der Sozialdemokraten in Saarbrücken dargestellt wurde. Personen in abhängiger Stellung mit Fähigkeiten, die knapp sind, erzielen höhere Einkommen und haben insbesondere mehr soziale Sicherheit, als viele Selbständige. „Knappe Fähigkeiten“ darf dabei keineswegs gleichgesetzt werden mit akademischer Ausbildung. Ungeachtet der heutigen Propaganda, daß eine möglichst große Zahl von subventionierten Studenten für jedes Land gut sei, wird es für viele Berufe schon bald zuviel Akademiker geben. Dies ist in den Vereinigten Staaten schon heute der Fall, und demgemäß nimmt der Abstand in den Einkommen der Akademiker und einer Anzahl nicht-akademischer Berufe ab. Zusätzlich zeichnet sich ein weiterer Faktor, der in Zukunft wesentlichen Einfluß auf die Einkommensverteilung haben dürfte, ab: die Fähigkeit der Angehörigen eines Berufes, die Mehrheit der Bevölkerung zu erpressen. Diese Fähigkeit ist eine Funktion der Inelastizität der täglichen Nachfrage nach einer Dienstleistung. Beispiele sind Müllabfuhr, Post, Krankenpflege. Und ein dritter Faktor wird ebenfalls Einfluß auf die Einkommensverteilung haben: die Möglichkeit der Angehörigen eines Berufs, ohne Sanktionen die Qualität der Leistung zu variieren. In den kommunistischen Ländern ist dieser Faktor bereits heute von sehr großer Bedeutung bei der Festsetzung von Einkommen. Die meisten dieser Veränderungen werden den Akademikern, die unsere Gesellschaft als ein System mit unerträglichen Differenzierungen denunzieren, keine große Freude bereiten. Ob diese Personen im Verlaufe dieser Entwicklung in der Enklave des öffentlich subventionierten oder durch

Monopol garantierten Kulturbetriebs weiterhin ihre zum Teil phantastisch hohen Bezüge erhalten können, wird sich zeigen.

All diese Entwicklungen gehen quer durch solche traditionellen Kategorien wie Arbeiter und Angestellte. Wenn auf dem Parteitag der SPD in Saarbrücken davon gesprochen wurde, die Arbeiter müßten durch Demokratisierung des Wirtschaftsprozesses endlich in die Gesellschaft eingegliedert werden, so wird mit einer solchen Aussage eine Vorstellung über soziale Unterschiede tradiert, die längst nicht mehr zeitgemäß ist. „... darüber hinaus sind aber ganz andere Gruppen als Unterprivilegierte erschienen, so zum Beispiel die unversorgten Alten oder ältere Flüchtlinge, Vertriebene und Heimatlose, Kleinrentner und Depossedierte aller Art ...“ (René König, Orientierungen ... S. 88). Nach Konsumfähigkeit und sozialer Sicherheit wird mit dem Terminus „Arbeiter“ in den hoch entwickelten Industriegesellschaften schon längst keine einheitliche Gruppe mehr abgegrenzt. Der Nutzung von Einrichtungen zur höheren Bildung steht in unserer Gesellschaft kaum noch ein wirtschaftliches Hindernis entgegen. Es verbleibt die bisher ungenügende — oder zumindest geringere — Nutzung von Möglichkeiten zur Bildung persönlichen Eigentums bei Arbeitern speziell in der Bundesrepublik.

Mit Veränderungen in der Einkommensverteilung, Verbesserung der sozialen Sicherheit, größeren Chancen für sozialen Aufstieg, breiterer Streuung von persönlichem Eigentum: mit allen diesen von vielen Berufstätigen bejahten Forderungen, und mit diesen von anderen in unserer Gesellschaft zu Recht befürchteten Veränderungen, haben die Forderungen nach Mitbestimmung als Form der „Demokratisierung der Wirtschaft“ nichts zu tun. Die Mitbestimmung als „dritter Weg“ wurde von Naphtalie als eine Alternative zur Sozialisierung entwickelt und mit eben dieser Zwecksetzung nach dem zweiten Weltkrieg von Böckler wieder aufgegriffen. Die Forderung nach Mitbestimmung ist eine deutsche Besonderheit, und eine deutsche Besonderheit ist auch die Akzeptierung der generellen Forderung nach „Demokratisierung der Wirtschaft“ durch eine sozialdemokratische Partei. Damit steht die SPD wieder links von ihren Schwesterparteien etwa in Großbritannien. Mit „Demokratisierung“ ist ein Topos gemeint, der international als Kritik an einer Machtelite bzw. einem „establishment“ firmiert.

Die Klagen über eine Konzentration von Macht innerhalb eines Establishments bzw. des „Military-industrial Complex“ (so ex-Präsident Eisenhower) sind der merkwürdigste Aspekt der hier angesprochenen Themenkreise. Generell ist mit dieser Klage gemeint, daß in den hochindustrialisierten Gesellschaften die Macht an wenigen Stellen konzentriert sei, die sich einer Kontrolle durch die politischen Instanzen, und erst recht durch die Bevölkerung, weitgehend entzögen. Das ist nun keine in der menschlichen Geschichte ganz neue Klage. Von den verschiedensten weltanschaulichen Positionen und Werthaltungen aus wurde auch

in der Vergangenheit wiederholt der Vorwurf erhoben, daß die sichtbaren Akteure des wirtschaftlichen und politischen Alltags im wesentlichen nur Marionetten für die eigentlichen Drahtzieher seien, und daß die Bevölkerung erst recht keinen Einfluß besitze. Ein solcher Vorwurf erhält eine stärkere politische Brisanz, wenn er mit dem Idealbild einer plebiszitären Demokratie in Verbindung gebracht wird.

Die Frage nach der Lokalisierung von Einfluß und Macht, und die Kontrolle von Macht über Menschen, ist in der Realität heute besonders dringlich. Mit der Formel „Demokratisierung“ wie sie heute benutzt wird, kombinieren die Protagonisten eine Empfehlung, welche gegenteilige Konsequenzen haben wird, mit einer primitiven und falschen Diagnose. Die Diagnose ist eine Neuauflage des Vulgärmarxismus: alle Macht sei letztlich in der Hand der Besitzer großer Vermögen; alle sonstige beobachtbare Macht von Managern, Bürokratien, Politikern, Parteien oder Massenmedien sei abgeleitete Macht. Kontrolliere man diese Macht der Kapitaleigner, dann habe man auch das Problem der Machtkontrolle in hochdifferenzierten Gesellschaften mitgelöst. In der Vergangenheit wurde die vulgärmarxistische Diagnose mit der Forderung nach Sozialisierung kombiniert. Nun ist inzwischen nicht nur theoretisch einsichtig, sondern aufgrund praktischer Anschauung demonstrierbar, daß die aus der Kontrolle von Wirtschaftsunternehmen ableitbare Macht durch Sozialisierung keinesfalls kontrolliert wird — wenigstens nicht in dem Sinne, daß diese Macht lediglich zum größtmöglichen Nutzen der Menschen in einer Gesellschaft benutzt wird. Durch Sozialisierung wird ja zunächst nur das Führungspersonal ausgewechselt. Ist dieses Führungspersonal abhängig von Nichtfachleuten — etwa Politikern — so folgt eine schlecht funktionierende Wirtschaft; wird dem Funktionieren der Wirtschaft ein Vorrang eingeräumt, so verselbständigen sich tendenziell die Manager. Jedenfalls hatte bisher eine Sozialisierung der Produktionsmittel für die Bevölkerung insgesamt mehr Nachteile, erzielte nirgendwo die versprochenen Wirkungen und verstärkte die Problematik der Konzentration von Macht.

Tatsächlich ist Macht im Sinne von Einflußnahme auf die Lebenschancen von Personen und Gruppen in hochdifferenzierten Gesellschaften auch an sehr verschiedenen Stellen lokalisiert. In diesen hochdifferenzierten Gesellschaften mit Marktwirtschaft gibt es keine „letztlich“ mächtige, einzelne Gruppe. Hier bedeutet Machtausübung: ein Ringtausch zwischen Institutionen und Personen mit verschiedenen Grundlagen für Einfluß. Getauscht wird Popularität bei Wählern gegen Vorteile aus Gesetzgebung für eine Gruppe, diese Vorteile mit Lob in Massenmedien einer Richtung, dieses Lob gegen finanzielle Unterstützung, diese Unterstützung gegen Einflußnahme auf Bürokratien, diese Handlung von Bürokratien gegen Popularität bei den Wählern einer Gruppe oder einer Region. Wird eine solche hochdifferenzierte Gesellschaft von politischen Kondottieri wie den Nazis, oder von konspirativen Kadern wie Leninisten übernommen, so haben

selbst diese neuen Herrscher, die sich zum Prinzip totalitärer Machtausübung bekennen, die größten Schwierigkeiten bei der Durchsetzung einer zentralen Kontrolle durch eine Einheitspartei.

Machtausübung als Ringtausch folgt aus dem Charakter hochdifferenzierter Gesellschaften, in der eben jeder institutionelle Bereich ein gewisses Eigenleben führt — und führen muß, wenn diese Gesellschaften optimal für die Bevölkerung funktionieren sollen. Wird dieser Freiheitsspielraum etwa der Wirtschaft, oder der Universitäten, oder der Kirchen, oder der Gewerkschaften, durch eine Einheitspartei — oder durch konspirative Gruppen wie neue Linke plus Jusos — eingeengt, so funktioniert das Gesamtsystem weniger gut und vor allem mit geringerer Freiheit für die Angehörigen einer Gesellschaft. Insbesondere in der Wirtschaft bringt eine Sozialisierung als Kontrolle der Produktionsmittel durch lediglich eine politische Gruppierung nur eine Verringerung von Freiheitsspielräumen. Das erfahren unsere Mitmenschen sehr plastisch in kommunistischen Regimen wie Polen oder der CSSR. Wird eine Person, oder eine Gruppe, politisch mißliebig, so kann ihr jegliche Möglichkeit zum Lebensunterhalt entzogen werden: Ein entlassener Journalist kann nicht einmal Hilfsarbeiter werden, wenn es nur einen einzigen Arbeitgeber in einer Gesellschaft gibt. Existieren aber wie in westlichen Marktwirtschaften mehrere Arbeitgeber, so kann politisch mißliebiges Verhalten — so es dieses Phänomen in westlichen Gesellschaften überhaupt gibt — nicht gleichbedeutend mit Aussperrung von den Produktionsmitteln werden.

Ein exzellentes Beispiel für diesen Sachverhalt gibt die neue Linke in der Bundesrepublik. Ich weiß keinen Fall, in dem eine Gruppe von Personen wirtschaftlich so gut belohnt, ja teilweise wirtschaftlich privilegiert würde, wie diejenigen Personen und Gruppen, die als Beruf die Abschaffung des Systems der Marktwirtschaft und der repräsentativen Demokratie, zumindest aber die systematische Verleumdung der Bundesrepublik als Gesellschaft, betreiben. Wirtschaftlich betrachtet bringt es viel mehr Vorteile, den Verlag Axel Springer als vorgeblichen Monopolisten anzugreifen, als die Monopolanstalten der ARD (also des 1. Programms). Wirtschaftlich bringt es viel mehr Vorteile, einen sachlich falschen Artikel gegen die psychologische Kriegsführung der Bundeswehr zu veröffentlichen als eine sachlich richtige und ausgewogene Darstellung. Wirtschaftlich ist es vorteilhaft, selbst ein kleiner Star der Subkultur des Polit- und Porno-Protestes zu sein. Gerade die neue Linke ist ein gutes Beispiel für die Freiheitschancen auch wirtschaftlicher Art, welche ein System der Kombination von Marktwirtschaft und repräsentativer Demokratie selbst Gesetzesbrechern bietet.

Selbstverständlich funktioniert das hier skizzierte System des Ringtausches zwischen verschiedenen Basen für Machtausübung nicht nach irgendeinem Bilderbuch-Modell. Das Gleiche gilt auch für den Parlamentarismus in einem

Staat mit organisierten Parteien und starken Interessengruppen. Die effektive Kontrolle der Machtausübung besteht in der Zersplitterung von Macht und der Gegensätzlichkeit von Intentionen. Eine Marktwirtschaft mit Privateigentum an Produktionsmitteln — und zwar einem möglichst breit gestreuten Eigentum — ist eine solche Form der Aufsplitterung von Machtbasen, eine punktuelle Kontrolle staatlicher Instanzen über die Verwendung von Produktionsmitteln, einschließlich der Verwendung von Arbeitskraft, bedeutet eine Verringerung dieser Aufsplitterung. Wird staatliche Intervention im Sinne von Kontrolle der einzelnen Wirtschaftseinheiten gefordert, und wird diese Forderung wie üblich als Vergrößerung der Freiheit durch Kontrolle über Arbeitgeber-Willkür propagiert, so wird unter Berufung auf Freiheit die tatsächliche Freiheit verringert.

Die Protagonisten der Formel „Demokratisierung“ aller gesellschaftlichen Bereiche und insbesondere der Wirtschaft gehen von einer sachlich falschen Aussage aus, nämlich der Behauptung einer Monopolisierung von Macht in nur wenigen Händen, und schlagen hierfür auch noch ein offensichtlich ungeeignetes Rezept vor. Nur des Argumentes halber sei für einen Moment unterstellt, es gäbe die behauptete Konzentration von Macht entweder als letztliche Macht bei einigen Kapitaleignern, oder als Machtkartell zwischen Großkapitalisten, Bürokratie und Militär. Dann wäre eine angemessene Strategie, dieses Machtkartell aufzubrechen; und eine ungeeignete Strategie wäre es, dieses Kartell durch ein anderes Kartell — etwa Herrschaft von Marxisten — zu ersetzen. Die wirksamste Kontrolle gegenüber unerwünschten Konzentrationen ist Publizität, aber diese wiederum setzt voraus, daß die Einflußnahme lokalisierbar ist. In den verschiedensten Industriegesellschaften — und zwar sowohl westlichen wie auch kommunistischen — ist die Lokalisierung von Einflußnahmen heute zu einem sehr schwierigen Unterfangen geworden. Diese Schwierigkeit ergibt sich strukturell aus dem arbeitsteiligen Charakter von Machtausübung. Selbst an Entscheidungen innerhalb eines Teilbereichs sind gewöhnlich viele Personen beteiligt — von der Anfertigung sogenannter Entscheidungshilfen bis zur Kontrolle der Ausführung. Die mit einer Entscheidung in Großbetrieben oder in der Politik oder in Bürokratien in Verbindung gebrachten einzelnen Personen sind sehr häufig nur Symbolgestalten für ein Milieu, in dem Entscheidungen zustandekommen. Identifizierbare Personen können kontrolliert werden; ist ein Milieu verantwortlich, so werden bestenfalls nur Personen ausgewechselt. Die öffentlichen Rundfunkanstalten mit ihren Spitzenfiguren sind ein gutes Beispiel dafür, daß solche Milieus durch öffentlich bekannte Personen weniger kontrolliert als repräsentiert werden.

Mit dem Rezept „Demokratisierung“ wird konkret die Empfehlung verbunden, Entscheidungen an Gremien zu verlagern. Würde dies ein durchgehendes Prinzip in unseren Gesellschaften, so würde die strukturell schwer zu lokalisierende Verantwortlichkeit für die Ausübung von Macht nun noch insti-

tutionell unterstützt. Es gibt nichts Unverantwortlicheres als ein Gremium. Gerissene Manager wissen dies schon lange und umgeben sich aus eigenem Antrieb mit allen möglichen Gremien, um bei Fehlschlägen eben nicht haftbar zu sein. Die Travestie genannt Universitätsreform wird mit Sicherheit den Entscheidungsprozeß in Universitäten nicht transparenter machen, sondern undurchsichtiger und unverantwortlicher. Das Gleiche wäre die Folge, würde der Dualismus des Betriebsverfassungsgesetzes durch die paritätische Mitbestimmung nach den Vorstellungen von Vetter ersetzt.

Denjenigen, die nun bei solchen Empfehlungen, sogenannte Demokratisierung durch Verweis an Komitees mit Gruppenrepräsentation einzuführen, wirklich gutgläubig unterstützen, sei schon jetzt eine Fernwirkung einer solchen Institutionalisierung in Erinnerung gerufen. Der Allzuständigkeit von Komitees, die inhärent unverantwortlich sind, folgt mit Sicherheit ein Personenkult, der Verantwortung fiktiv personalisiert. Geht dieser Personenkult zu weit, folgt wieder die Akzentuierung von Gremien, und darauf wieder Personenkult.

„Demokratisierung“ in dem in der Bundesrepublik von den Protagonisten gemeinten Sinn verwandt, bedeutet in der Praxis die Verringerung von Freiheitspielräumen sowie die Verringerung effektiver Kontrolle über die Ausübung von Macht durch ein System, das zwischen der Herrschaft unverantwortlicher Gremien und Personenkulte oszillieren wird. Das gegenteilige Prinzip ist praktikabel: Aufsplitterung von Macht und die Zuweisung von Verantwortlichkeit an Personen — aber nur für identifizierbare Entscheidungsbereiche. Das eigentliche Strukturproblem in diesen Gesellschaften ist nicht, durch Mitbestimmung die Arbeiter zu vollen Wirtschaftsbürgern zu machen. Mitbestimmung des Typs, der heute von Vetter im Namen des DGB propagiert wird, würde auf Kontrolle der Gewerkschaften über die Lebensbedingungen der Arbeitnehmer hinauslaufen, und sowohl eine Verringerung des Einflusses der qualifizierten Kräfte, wie auch eine Abnahme der Kontrolle über wirtschaftliche Macht bedeuten. Das eigentliche Strukturproblem in diesen Gesellschaften ist die Bürokratisierung von Machtausübung. Und hiergegen ist noch kein praktikables Rezept entwickelt worden — weder in westlichen Marktwirtschaften, noch in der Staatswirtschaft der kommunistischen Länder.

IV

Mit der Formel „Demokratisierung als gesamtgesellschaftlicher Prozeß“ wird eine andere, reale Veränderung eher verschleiert als umschrieben. Identifiziert man die Situationen, auf die diese Formel bevorzugt angewandt wird, die konkreten Wünsche der Protagonisten und den sozialen Standort dieser Gruppen und Personen, so meint Demokratisierung real nicht die Abschaffung von Privilegien, sondern deren Neuzuteilung. Wenn von Gruppierungen, die ein „linkes“ Voka-

bular benutzen, etwa die „Demokratisierung“ des Demonstrationsrechtes gefordert wurde, so hatte diese Forderung konkret folgenden Inhalt: das allgemeine, gleiche und geheime Wahlrecht sollte durch eine Willensbildung zumindest ergänzt (und möglichst ersetzt) werden, die sich auf der Straße vollzöge. Dies war die explizit gegebene Begründung des Sprechers linker Jugendgruppen während der Anhörung zu den geplanten Veränderungen des Demonstrationsrechtes. Indem Demonstranten möglichst viel Spielraum gewährt würde — bis hin zu ihrem Schutz durch eine „politisch bewußte Polizei“ — gegen die Bevölkerung, würde den politisch „bewußten“ Gruppen ein erhöhter Einfluß eingeräumt. In der Tat, dies ist wenigstens teilweise geschehen. „Demokratisierung“ des Demonstrationsrechtes bedeutet also eine Verminderung in der Bedeutung der demokratischen Teilnahmerechte für die Bevölkerung allgemein zugunsten des Einflusses von Berufsdemonstranten. Das mit der Formel „Demokratisierung“ gemeinte Ziel ist eine Veränderung des Prozesses der Willensbildung in repräsentativen Demokratien, durch die der Grad des Einflusses zu einer Funktion der Mobilisierbarkeit einer Gruppe wird, und dies wiederum ist gleichbedeutend mit einer Rückentwicklung des als gleich gedachten Teilnahmerechtes durch Wahlen.

Auch die mit der Forderung nach einer „demokratisierten Hochschule“ konkret verbundenen Ansprüche sind real gleichbedeutend mit der Zuteilung oder Umverteilung von Privilegien. Eine demokratisierte Hochschule im Sinne der Neomarxisten Frankfurter und Berliner Provenienz ist eine Hochschule, in der zeitlich unbegrenzt subventionierte Studenten selbst bestimmen, was ihre Leistungen sein sollten, in der zugleich die Möglichkeit des individuellen Versagens vor einer Leistungsanforderung durch Gruppenexamen und ähnliche Konstruktionen (z. B. Ersetzung der Prüfung durch Tests, die keine negativen Konsequenzen für den Prüfling haben und lediglich seiner sogenannten Selbstkontrolle dienen) abgeschafft wird, in der Studenten selbst den Inhalt des von ihnen zu beachtenden Stoffes bestimmen, und in der Studenten praktisch zu den Arbeitgebern der Lehrer und Forscher würden. Das Modell ist letztlich das der Aristokraten-Universität Bologna; und die Effektivität würde der geringen Bedeutung von Bologna für die geistesgeschichtliche Entwicklung im Vergleich zur Magister-Universität von Paris entsprechen. Insbesondere die Studierenden aus Elternhäusern in günstigen Soziallagen bemühen sich damit um einen Status, der dem von Kindern der Aristokratie gegenüber den früheren Hauslehrern nahekommt. Unter der irreführenden Bezeichnung „Demokratisierung“ wird also real eine Privilegierung als Zuteilung ehemals aristokratischer Vorrechte nun an die Kinder des Bürgertums angestrebt. Die „linken“ Worte sind dabei zugleich Selbsttäuschung und Tarnung vor der Öffentlichkeit.

Ob es sich nun um die sogenannte „Demokratisierung“ in den Redaktionen von Illustrierten und Rundfunkanstalten handelt, um die „Demokratisierung

der Kirchen“, um die „Demokratisierung in den Betrieben“: Wenn immer die mit dieser generellen Formel verbundenen konkreten Wünsche untersucht werden, so handelt es sich real um den Anspruch auf Umverteilung von Privilegien. Jeweils ist es das Ziel, eine durch Laufbahn und Leistung qualifizierte Gruppe zugunsten von Personen zu entmachten, deren Anspruch sich auf die Behauptung einer Kenntnis letzter Bestimmungsgründe für gesellschaftliche Entwicklung gründet. Von denjenigen her, die solche Forderungen ideologisch begründen, ist der Anspruch auf eigene Privilegierung noch verständlich. Wichtiger ist es, zu deuten, warum die Forderung nach sogenannter Demokratisierung eine solche Plausibilität gewinnen konnte. Die Gründe hierfür sind nur teilweise ideeller Art; hier spiegeln sich verzerrt wirkliche strukturelle Veränderungen.

Zur Autorität von Einzelpersonen besteht heute durchweg ein ambivalentes Verhältnis. Einmal wird zu Recht in vielen Lebensbereichen eine ganz unangemessene Personalisierung bis hin zu einem meist kurzlebigen Personenkult beobachtet. Die funktionale Erklärung dieses Prozesses ist einfach: je undurchsichtiger reale Verläufe werden, um so größer das Bedürfnis, sie durch Rückbezug auf die Rolle von einzelnen Personen wieder einfach und anschaulich zu machen. Die Massenmedien befördern diesen Wunsch, indem durch selektive Hervorhebung von einzelnen Personen und der damit verbundenen Konzentration der Aufmerksamkeit Unterschiede zwischen Personen nach Einfluß und Fähigkeiten überprägnant abgebildet werden. Demgegenüber wird es in Positionen, die eine generelle Kompetenz voraussetzen, immer schwieriger, einen vielseitigen Leistungsanspruch auch real zu verwirklichen. Der Überschuß an Autoritätsanspruch über den durch Kompetenz gedeckten Bereich hinaus wird jedoch als ärgerlich und weiter als nicht wirklich zu beachten bewertet. Trifft reale Verminderung in der Breite von Autoritätsansprüchen, die durch Leistung legitimiert werden können, zusammen mit dem ebenfalls strukturell bewirkten Bedürfnis nach fiktiver Personalisierung von Komplexen, so folgt daraus ein Problem und Fascinosum unserer heutigen Gesellschaft: Autoritätsfeindschaft einerseits und andererseits Erhebung von immer neuem, wechselndem Personal zu Symbolfiguren analog den Symbolfiguren in der Werbung.

Mit der Konstruktion des Modells und Vorbilds einer Leistungsgesellschaft, in der nur jeweils so viel Ungleichheit besteht, wie diese funktional für die Mobilisierung von Leistungsreserven sei, und in der alle Unterschiede zwischen Personen wiederum durch differentielle Leistung gedeckt würden, hatte die Sozialwissenschaft in den fünfziger Jahren eine wirkliche Veränderung abgebildet. In einem eingeschränkten Sinn war die Zeit autoritätsfeindlich geworden, und dieser Wandel in den Einstellungen zu Autoritäten folgte notwendig aus Wandlungen in den Anforderungen an Leistung. Leistungsfähigkeit veraltete rascher als früher, und entsprechend war in vielen Positionen ein rascherer Umschlag des Führungspersonals als früher funktional. Diese an sich korrekte Diagnose der

Sozialwissenschaftler wurde aber von zwei irrtümlichen Annahmen begleitet, deren Irrtümlichkeit sich unter anderem in solchen Konstrukten wie dem Postulat von „Demokratisierung als gesamtgesellschaftlicher Prozeß“ erweist. Eine überwiegend, oder sogar durchgehend, nach dem Prinzip der aktuellen Leistungsfähigkeit konstruierte Sozialordnung mag zwar nach abstrakten Grundsätzen gerecht sein, aber sie ist — wie bereits dargelegt wurde — ein als recht unmenschlich empfundenes Gebilde. Ebenso schwerwiegend ist der weitere Irrtum, mit der Reduktion von Status-Unterschieden auf Leistungsunterschiede löse sich das Problem der Ausübung von Macht. Gedanklich wurde mit dem Konstrukt der funktionalen Eliten gewiß die Problematik von Herrschaft beseitigt; real blieb die Notwendigkeit der Ausübung von Herrschaft zur Organisation einer differenzierten Gesellschaft mit einander widersprechenden Interessen bestehen. Es ist ein weiteres Paradoxon und Fascinosum dieser Zeit, daß vorgebliche Machtkartelle oder „establishments“ der immer größeren Monopolisierung von Macht beschuldigt werden, daß aber — zumindest in westlichen Industriegesellschaften, aber wahrscheinlich nicht nur dort — eben dieses Establishment offensichtlich nicht bereit ist, seine Machtmittel wirklich einzusetzen. Mit dem Selbstverständnis als funktionelle Elite wird von Führungsgruppen die Macht auf der Straße liegen gelassen — und dort wird sie eben von weitgehend funktionslosen Gruppen gerne aufgehoben, sowohl im metaphorischen wie auch teilweise im wörtlichen Sinne.

Leistungsgesellschaft und funktionale Eliten: Diese Konstrukte beschreiben Veränderungen in angenäherter Weise, die weder ein stabiles noch ein von den Angehörigen dieser Gesellschaft als durchweg lebenswert empfundenes System ergeben. Teilweise eilen die Wünsche den realen Wandlungen in ihrer Schnelligkeit voraus — kein besonders neues Phänomen, das aber durch endzeitliche Ideologien und durch Massenmedien verstärkt wird. Die Qualifikation breiter Schichten in der Bevölkerung nimmt zu; verbunden mit einer dramatisch verbesserten materiellen Situation muß dies zu einer Erhöhung der Ansprüche auf eigenen Status führen — ein Anspruch, der mit der etwas mißverständlichen Formulierung nach Abbau von Privilegien und größerer Gleichheit verbunden wird. Daneben finden sich in allen Gesellschaften ziemlich sinnlos gewordene soziale Differenzierungen, die diesem Anspruch Plausibilität und Stoßkraft verleihen; die Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten ist in der Bundesrepublik zu einem erheblichen Teil ein solches Überbleibsel. Diese strukturellen Veränderungen haben jedoch ungeachtet der verschiedentlich erhobenen Forderungen, eine sogenannte „Demokratische Gesellschaft“ müsse eine Gesellschaft völliger Gleichheit sein, keinesfalls zu einer verbreiteten Bewertung von Unterschieden als prinzipiell ungerechtfertigt geführt. Es besteht auch weder in der Realität noch in den Vorstellungen eine Notwendigkeit, Arbeiter als Vollbürger in die Gesellschaft zu integrieren, wie dies auf dem letzten Parteitag der SPD formuliert wurde. Wie die Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten

keine große Bedeutung mehr besitzt, so ist auch die Bezeichnung Arbeiter keine sehr nützliche Gruppierung für Menschen in sehr unterschiedlichen Lebenslagen. Es ist jedoch eine verbreitete Vermutung, daß bestehende Unterschiede nicht durchweg gerechtfertigt sind — weder nach Art noch nach Ausmaß. Gegenwärtig läßt sich dieses Gefühl noch verbinden mit Forderungen nach größerer Gerechtigkeit und zu einem geringeren Ausmaß nach mehr Gleichheit, wobei jeweils an Verbesserungen in der Lage von Personen in weniger qualifizierten Berufen gedacht ist. Da jedoch real die Belastungen verschiedener Gruppen sich nicht nach einem so einfachen Schema verändern, wird sich die Forderung nach gerechterer Verteilung von Lasten in Zukunft wohl weniger einfach mit Assoziation an Klassenkampf-Formulierungen verbinden lassen.

Dies erscheint mir als ein Aspekt der Veränderungen in der Wirklichkeit, aufgrund dessen Forderungen nach allgemeiner „Demokratisierung“ ohne Prüfung der von den Protagonisten gemeinten Bedeutung des Terminus zunächst mit einer gewissen Sympathie begegnet wird. Mindestens ebenso wichtig ist der Verfall von Normen, die Selbstversagung verlangen. Sicherlich ist mit der materiell so sehr viel leichter gewordenen Existenzweise in westlichen Industriegesellschaften nicht mehr so anschaulich wie früher, welchen praktischen Wert und welche Bedeutung für eine Existenz als Mensch solche Normen der Selbstversagung besitzen. Und die transzendente Begründung von solchen Normen sprechen selbst Kirchen nicht mehr allgemein aus. Dennoch scheinen mir solche Normen der Selbstversagung von spontanen Wünschen nach wie vor konstitutiv für Menschlichkeit. Dies entspricht jedoch nicht der Vermutung im überwiegenden Teil der Bevölkerung, der mit der Existenz — der mehr handgreiflichen Begründungen für Normen der Selbstversagung noch nicht leben gelernt hat. So verbreitet sich eine anspruchslose Version von Hedonismus, die sich unschwer mit Forderungen nach Freiheit verbinden läßt.

Verbindet sich dieses Gefühl mit der Forderung nach durchgehender „Demokratisierung des Lebens“, so ergibt dies ein zunächst merkwürdiges Verständnis von Demokratie als ein System von Freiheiten ohne zusätzliche Belastungen. Nach allem normalen Verständnis, und auch aufgrund der Existenzbedingungen des Menschen, entspricht jedoch jedem zusätzlichen Recht eine zusätzliche Verantwortung. „Demokratisierung“ meint bei den ideologischen Protagonisten dieses Terminus aber das Versprechen der hedonistischen Freiheit ohne Verantwortung für sich selbst. Schuld gibt es immer nur in den Gebilden, den Institutionen aller Art. Eine permanente Wachsamkeit für Anlässe zur moralischen Entrüstung über das Handeln als außenstehend definierter Personen und Institutionen ersetzt die eigene Moral, die moralische Entrüstung über irgendeinen Vorfall etwa in den USA ersetzt die Notwendigkeit der moralischen Prüfung der eigenen Person. Die Forderung nach „Demokratisierung als gesamtgesellschaftliches Prinzip“ läßt sich, sehr entgegen dem normalen Verständnis des Wortes

Demokratie, problemlos verbinden mit dauernder Bereitschaft zum Protest über andere als einer zeitgemäßen Form des Pharisäertums und mit einer der Erotik feindlichen, enthumanisierenden Pornographie. Intellektuell ist der modische Polit- und Porno-Sozialismus zweifellos nicht ernst zu nehmen; als totales Freiheitsversprechen ohne Verantwortung und voraus-Exkulpation aller persönlichen Schwächen übt er aber ebenso zweifellos auf schwächere Persönlichkeiten eine große Anziehungskraft aus. Es ist ja auch schwierig, sich eine bequemere Kombination von Rechtfertigungsideologie und sich-gehen-lassen vorzustellen, wobei hier diese Kombination noch mit moralischer Aggression gegen Fremde einen zusätzlichen Lustgewinn verheißt. „Demokratisierung als gesamtgesellschaftliches Prinzip“ verheißt die Institutionalisierung dieses permissiven Milieus. Sein Preis wäre allerdings totale Malaise.

Malaise besteht bereits gegenüber einer Reihe von wenig humanen Aspekten unserer Gesellschaft. Zum Teil ergeben sich diese aber als Konsequenz größerer Publizität, abnehmenden Respektes vor Privatleben und insbesondere aus der Unsicherheit eines einmal erworbenen Status angesichts des Leistungsdrucks. Diesen Unsicherheiten und Inhumanitäten entspricht eine romantische Reaktion bei eher passiv eingestellten Personen — und dies trifft für erhebliche Teile der Jugend zu —, sowie ein Bemühen um re-Ideologisierung bei aktiveren Personen. Die Subkultur des permanenten Protests mit kleinbürgerlich-pharisäerhafter Grundhaltung ist ein Eskapismus gegenüber den realen Veränderungen und den wirklichen Bedürfnissen von Menschen in modernen Industriegesellschaften. Kombiniert mit dem Bündel von Forderungen, die als „Demokratisierung aller Lebensbereiche“ propagiert werden, wird diese Haltung in einen Herrschaftsanspruch gegenüber den nach anderen Prinzipien und in anderen Bedingungen lebenden Menschen umgesetzt.

Verschiedentlich wurde schon — so von politischen Wissenschaftlern wie Hennis und Hättich — nachgewiesen, daß Demokratie als ein Verfassungssystem nicht das Organisationsprinzip für Teile des Gesamtsystems sein kann. Es sollte aber zusätzlich beachtet werden, daß im angelsächsischen Bereich Demokratie als ein Verfassungsprinzip verstanden wurde, durch das die Unvollkommenheiten des Menschen möglichst weitgehend neutralisiert werden sollen. Demokratie ist also keineswegs gemeint als ein innerweltlicher Ersatz für Erlösung, sondern als Arrangement in den verbleibenden Unvollkommenheiten der *conditio humana*.

Zunächst wurde von Kommunisten das Wort Demokratie ebenso umfunktioniert wie das Wort Frieden: beide Zustände können erst verwirklicht werden in einer kommunistischen Weltgesellschaft. In den eschatologischen Visionen von Marx wird diese kommunistische Weltgesellschaft gleichgesetzt mit dem Ende der Vorgeschichte der Menschen — also mit der Säkularisierung des religiösen Versprechens der Erlösung von den Unvollkommenheiten der mensch-

lichen Existenz. Im weiteren Verlauf der Geschichte des Marxismus wird selbst diese Bedeutung noch einmal verändert. Bei den bürgerlichen Neomarxisten wird dann „Demokratisierung als gesamtgesellschaftliches Phänomen“ zum Versprechen, die Bedingungen für eine geistig-moralisch anspruchslose Form diesseitiger Göttlichkeit des Menschen herbeizuführen. Als solche besitzt diese Heilsbotschaft eine begrenzte Anziehungskraft für Intellektuelle und randseitige Existenzen. Wird diese Forderung, getarnt durch Umfunktionieren einer nach normalem Sprachgebrauch plausibel klingenden Forderung, verbunden mit einigen realen oder geglaubten Problemen, so hat sie eine Chance, eine etwas breitere Zustimmung zu finden. Dennoch sind sich die Protagonisten selbst darüber klar, daß die große Mehrzahl der Menschen die gemeinten Lebensbedingungen nicht schätzt. Damit wird diese Formel „Demokratisierung“ hier und heute zur Forderung, gegen ein vages Versprechen für die meisten Menschen zunächst einmal hier und jetzt die Bedingungen für eine privilegierte Existenz, bis hin zu den Bedingungen für eine Erziehungsdiktatur, durch eine Minorität zu schaffen. Sie ist bereit, diese Herrschaft durch erzwungene Politisierung aller Lebensbereiche abzusichern. Damit verbirgt der Terminus „Demokratisierung“ einen Anschlag auf die Freiheit.

BERICHT ÜBER DIE DISKUSSION

Nachdem SCHEUCH in seinem Vortrag die wesentlichen Punkte seines Manuskriptes wiedergegeben hat, weist STREISSLER darauf hin, daß „Demokratisierung“ nicht nur, wie Scheuch meinte, für messianische Randfiguren eine Chance biete, rasch und in jungen Jahren in die Macht einzusteigen, sondern daß dies, wie am Beispiel Österreich ersichtlich, auch Sozial- und Wirtschaftstechnokraten möglich sei. Diese äußerst kleinen Gruppen etablieren sich dann als Repräsentanten breiter Schichten, formen in den maßgeblichen Spitzengremien die Entscheidungen um und schaffen sich in dieser Position womöglich einen Platz für das ganze Leben.

GEISSLER¹ möchte die von Streissler angedeuteten negativen Seiten der Demokratisierung nicht allgemein gelten lassen und entwirft von den Erfahrungen seines Betriebes her ein durchaus erfreuliches Bild von der dort durchgeführten „Demokratisierung“, die allerdings erst nach entsprechender Schulung der Arbeitnehmerschichten erfolgen konnte. Er sieht sich in seiner positiven Einstellung zur „Demokratisierung“ noch bestärkt angesichts des „Durchbruchs zum mündigen Menschen“. Dieser Mensch von heute braucht einen ihm, seinem jetzigen Können, Urteilsvermögen und „demokratischen Bewußtsein“ entsprechenden „gesellschaftspolitischen Rahmen“, in dem dann, Einübung in die soziale Verantwortung von frühester Jugend an vorausgesetzt, „vernünftige Abstimmungsergebnisse“ wachsen können.

Diese optimistische Sicht vom Menschen, die auch von GEISSLER eingenommen wurde, weist SCHEUCH mit Entschiedenheit als „dreifach verdünnten *Frankfurter Neomarxismus*“ zurück. So einen schönen „Homunculus“, dessen Züchtung schon im Kindergarten beginnt, und von dem man dann später eine reibungslose Produktion erwarten darf, die ihn so schön befriedigt, gibt es nicht. Und was heißt schon „Befriedigung“, „Selbstverwirklichung“ in einem modernen Großbetrieb, wo sowohl die Arbeit als auch die Interessen der Arbeitenden im und am Betrieb so ungeheuer verschieden sind? Was soll man unter diesen Voraussetzungen unter „Demokratisierung“ verstehen? Inselhafte Miniaturgesellschaften in der großen Gesellschaft? Doch wie geht es dann der Mobilität? Die Gruppierungen müssen offen sein für unterschiedliche Arten von Teilnahme.

¹ GEISSLER, Arnulf, Ahrensburg.

Die Diskussion leidet, wie KUNZE dazwischenwirft, am *unterschiedlichen Verständnis dessen, was „Demokratisierung“ heißt*. Die Begriffsbestimmung Scheuchs wird nicht verstanden oder angenommen. Kunze schlägt deshalb vor, die Frage zu behandeln, wie wir „gewisse Sachbereiche der gesellschaftlichen Wirklichkeit in dem Sinne ordnen wollen, wie die Mehrheit der Anwesenden ‚Demokratisierung‘ versteht“.

NEUBURGER hat das gleiche Anliegen: Was ist eigentlich, unter uns verstanden, „Demokratisierung“? Nach ihm bedeutet Demokratie „Anspruch auf Mitgestaltung“, und „Demokratisierung“ wäre dann „der Prozeß, der mir diese Mitgestaltung gestattet“, allgemeiner und fortführend: „der diese Mitwirkung und Mitgestaltung erweitert und vertieft“. Dem stünde natürlich der Mißbrauch der Demokratisierung durch kleine Gruppen, wie oben erwähnt, diametral gegenüber. Hier würde der Begriff „Demokratisierung“ in agitatorischer Weise benützt, um Mitgestaltung einzudämmen und den einzelnen umzufunktionieren. Also, wie soll „Demokratisierung“ verstanden werden? Agitatorisch als Mißbrauch oder im echten Sinn von Mitgestaltung?

HELLE macht auf *drei Gefahren bei der Demokratisierung* (allen alle Chancen) aufmerksam:

1. Bei der Umverteilung der Macht kann die Macht verloren gehen (unwirksam werden). Als Beispiel wird die „Demokratisierung“ in der katholischen Kirche angeführt.

2. Nivellierung erzeugt Konfliktsteigerung. Das sollte Willi Brandt bedenken bei seiner Formulierung, daß nach ihm Demokratisierung „Abschaffung der Privilegien“ heißt. Daraus könnte leicht die Kampfsituation „aller gegen alle“ entstehen.

3. Und allem zugrunde liegend: Wie denkt man sich die Gesellschaft: strukturiert mit Über- und Unterordnung entsprechend der Ungleichheit der Menschen, oder geht man von einem anderen Menschenbild aus? Wir stoßen also wieder auf die fundamentale Frage: was ist der Mensch?

LAHURE² zählt eine *Reihe von Gebieten auf, die ihm einer weitergehenden Demokratisierung notwendig erscheinen*, um die oft zitierte Malaise der breiten Masse von Arbeitnehmern zu mildern: Abhängigkeit des Arbeiters im Betrieb, Wahldemokratie, wirtschaftliche Mitbestimmung, Bildungswesen (Wohnungswesen), Freizeitgestaltung (Beseitigung der Manipulation), Informationswesen.

GUSDORF, der Kulturhistoriker, drückt höchst geistreich seine Verwunderung darüber aus, daß die zweihundert anwesenden Soziologen nicht wissen, was Demokratie ist, obwohl man sich vor 50 Jahren völlig und allgemein darüber klar war. Ja schon Kant wußte es genau: Demokratie ist der Staat der Erwachsenen. Doch warum wissen wir Heutigen es nicht mehr? Weil wir, ob wir es zugeben

² LAHURE, Johnny, Fédération des Ouvriers du Luxembourg, Esch-Alzette.

oder nicht, Kinder geworden sind, die mit ihren Spielsachen spielen: Auto, Fernsehen usw. Und die Errungenschaften der Demokratie: Menschenrechte, Wahlrecht, Pressefreiheit usw., für die man einmal auf die Barrikaden stieg, werden in gewissen „Demokratien“ als nutzlos abgeschafft, und hier im Westen macht man sich aus dem Wahlrecht nicht viel. Man muß die zahlreichen demokratischen Freiheiten und Rechte jedoch mit aller Kraft bewahren, sonst geht die wahre Demokratie eben verloren. Was heutzutage an „Demokratie“ angepriesen wird, grenzt an Wahnsinn, liegt weitab von Vernunft und dem, was ehemals „demokratische Tugend“ hieß (Achtung vor dem Mitmenschen, der Majorität vor der Minorität und umgekehrt). Man muß sich fragen: gibt es diese demokratischen Tugenden in der „neuen Demokratie“, mit der man uns beglücken will?

VON CUBE³ rügt vor allem *das formale Denkmodell*, wie es Scheuch entworfen hat. Es passe nicht auf die Wirklichkeit, weil es von den realen Interessenlagen der Gesellschaft absehe. Das übertriebene Freiheitsverlangen versteht er als „Reflex auf zunehmende Zwänge in der industriellen Gesellschaft, die nicht samt und sonders sachlich zu begründen sind, sondern unter denen sich schlicht Herrschaft verschleiert“. Da die politische Demokratisierung für die meisten nur sehr wenig Nutzen abwirft (seltene Wahlmöglichkeit) — als Staatsbürger ist der Mensch nur „Teilexistenz“ — sieht es von Cube als vordringlich an, in der Arbeitswelt zu demokratisieren. Schließlich fragt er sich, was Minoritäten in einem formalen Demokratiemodell machen sollen, wenn sie mit ihren Überzeugungen nicht zum Zuge kämen.

In seinem Schlußwort verteidigt SCHEUCH sein *Demokratiemodell* als „System von Spielregeln, das der Arbeitsteiligkeit der Gesellschaft Rechnung trägt und zu verschiedenen Zeitpunkten unterschiedliche Dinge produziert“. „Dieses System finde ich das weiseste, was bisher erfunden ist“, erklärte er. Daß nicht sogleich alle „zum Zuge kommen“ (VON CUBE), beweist nicht, daß sie es später nicht können. Dem Einwand von Cubes gegenüber, Staatsbürger sei nur Teilexistenz, verfiht Scheuch die Arbeitsteiligkeit auch des politischen Prozesses. Schließlich unterstreicht er mit besonderem Nachdruck das *Mobilitätsphänomen* der modernen Gesellschaft (Vollbeschäftigung vorausgesetzt), d. h. die Möglichkeit, den Arbeitsplatz leicht zu wechseln und so unangenehmen Bedingungen auszuweichen, wengleich Unannehmlichkeiten in der modernen Arbeitswelt nie absolut auszuschließen sind und zum Wohl der Gesellschaft ertragen werden müssen. Immerhin: „die Frage der Herstellung maximaler Mobilität ist nach unseren gegenwärtigen Wertvorstellungen eine zentrale Frage“.

³ CUBE VON, Alexander, WDR Köln.

DIE DEMOKRATISIERUNG
DER WIRTSCHAFTSPOLITIK

DIE DEMOKRATISIERUNG DER WIRTSCHAFTSPOLITIK IN BELGIEN

Übersicht

Im *ersten Teil* dieser Studie werden die theoretischen Probleme der Wahl sozialer Zielsetzungen in der Demokratie untersucht.

Zunächst (1.) werden die verschiedenen Auswahlkriterien besprochen (Einstimmigkeit, Mehrheitsentscheid, Wählermarkt), um zur Schlußfolgerung zu gelangen, daß man, entsprechend unseren augenblicklichen Kenntnissen, darauf verzichten muß, eine Idee des Sozialwohls zu konstruieren, in dem die Interessen der einzelnen direkt zum Ausdruck gelangen. Grob gesprochen, ist die Zielvorstellung der für die Wirtschaftspolitik Verantwortlichen zu übernehmen.

Eine gewisse Vorsicht gegenüber dieser „aufdiktierten“ Vorstellung legt sich freilich nahe, selbst wenn die Verantwortlichen auf demokratische Weise gewählt worden sind: ganz abgesehen von einer bestimmten Regierungsform, muß eine Demokratisierung der Wirtschaftspolitik eine möglichst weitgehende Mitsprache der Staatsbürger bei den großen wirtschaftlichen Entscheidungen gewährleisten.

Demokratie ist weniger als Regierung, wie sie da und dort besteht, zu begreifen, sondern vielmehr als Zustand aufzufassen, wo die verschiedenen Institutionen diese Mitsprache zur Geltung kommen lassen.

Sodann (2.) werden die Grenzen einer solchen Demokratisierung der Wirtschaftspolitik aufgezeigt, und zwar sowohl auf dem Gebiet der wirtschaftspolitischen Maßnahmen als auch bezüglich der Zielvorstellungen:

- Problem des zeitlichen Aufschubs,
- Problem der wachsenden Kompliziertheit der Maßnahmen,
- Problem der „wirtschaftlich Schwachen“ und der „auseinandergelenden Interessen“,
- Problem des Interessenpartikularismus,
- Problem eines möglichen Gegensatzes zwischen den Notwendigkeiten einer klugen Regierung und einer Regierung, die nach den Wünschen des Volkes vorgeht.

* JACQUEMIN, Alex, Prof. Dr., Universität Louvain.

Der *zweite Teil* der Studie handelt von der Demokratisierung der Wirtschaftspolitik in Belgien.

Zunächst (1.) wird die augenblickliche Struktur des Beratungsorganismus vorgeführt, wobei Nachdruck gelegt wird auf die Rolle des „*Conseil Central de l'Economie*“ (Gesetz vom 20. September 1948) und des „*Comité National de l'Expansion Economique*“ (Königl. Verordnung vom 25. November 1960). Erwähnt wird auch die Funktion der *Ausführungs- und Verwaltungsorgane*, in denen die Vertreter von Wirtschaft und Gesellschaft zusammenwirken.

Sodann (2.) werden die Grenzen und Aussichten der wirtschaftlichen Konzentration in Belgien untersucht. Das augenblickliche System leidet an gewissen grundlegenden Schwächen; im einzelnen sind es:

- der fakultative und zufällige Charakter der Beratungen,
- Mangel an Übereinstimmung in den Räten,
- begrenzte Wirkungsbereiche,
- Trennung des Wirtschaftlichen vom Sozialen (ein „*Conseil Central de l'Economie*“ neben dem „*Conseil National du Travail*“).

Die Entwicklung der Dinge hat freilich mehrere Schwierigkeiten bereits beseitigt, und zwar:

- durch den Übergang vom Zusammenwirken zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern zur Zusammenarbeit zwischen Sozialpartnern und Staat,
- durch gesteigerte Kohärenz und Ausdauer in der Tätigkeit der Sozialpartner, wodurch deren Autorität derart gewachsen ist, daß sich ein Konflikt zwischen der bisherigen parlamentarischen Demokratie und der Wirtschaftsdemokratie abzeichnet,
- durch das Projekt von regionalen Wirtschaftsräten zwecks Dezentralisation der Beratungsfunktion.

Schlußfolgerung: Die Lage in Belgien erscheint zufriedenstellend und das theoretische Problem der Wahl sozialer Zielvorstellungen befriedigend gelöst.

Januar 1970

DIE DEMOKRATISIERUNG DER WIRTSCHAFTSPOLITIK

*Der Fall Belgien*¹

Die Summe der wirtschaftspolitischen Ziele einer Regierung wird bisweilen mit dem Begriff „allgemeiner Wohlstand“ umschrieben. Dabei erhebt sich sogleich die Frage: wie soll „allgemeiner Wohlstand“ definiert werden? Als Antwort auf diese Frage läßt sich sagen, daß die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik nichts anderes ist, als die Bemühung um das bestmögliche Verhältnis zwischen der von der Regierung aufgestellten allgemeinen Wohlstandsidee und den individuellen Interessen der Bevölkerung.

Zunächst nun wollen wir einige theoretische Schwierigkeiten eines solchen Verhältnisses besprechen; sodann wenden wir uns — als Beispiel für eine praktische Lösung — dem Fall Belgien zu.

I. TEIL:

THEORETISCHE PROBLEME

DER SOZIALPOLITISCHEN ZIELSETZUNG IN DER DEMOKRATIE

„Regierung des Volkes durch das Volk“ — diese Formulierung bringt ohne Zweifel das demokratische Ideal am klassischsten zum Ausdruck. Rousseau meint dazu: „Der kollektive Souverän kann nur durch sich selbst vertreten werden.“ Für unsere Frage bedeutet dies, daß die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen genau die Interessen der Gesellschaftsmitglieder widerspiegeln müssen.

1. Die verschiedenen Kriterien für die Wahl der wirtschaftspolitischen Zielsetzungen

Trotz aller theoretischen Bemühungen wird sich zeigen, daß sich jene genaue Interessenerfüllung als unmöglich herausstellt, und die konkrete Lösung in unseren „Demokratien“ eher auf pragmatischem Wege gefunden wird.

a) Eine erste institutionelle Lösung bestünde im *Prinzip der Einstimmigkeit*. Es sichert dem einzelnen sein volles Recht durch die Möglichkeit, jedem Vorschlag ein Veto entgegenzuhalten, durch das die Lage der einen nur dadurch verbessert wird, daß sich auch die der anderen verändert². Doch praktisch ist das Einstimmigkeitsprinzip kaum annehmbar, denn es führt entweder zur Lähmung, oder es wird — für den Fall, daß Übereinstimmung erzielt wird — prohibitiv.

¹ Es sei hier R. Maldague, Generalsekretär des Bureau de Programmation, A. Reati von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, und V. Van Rompuy, Prof. der Universität Löwen, aufrichtiger Dank für ihre wertvolle Hilfe ausgesprochen. Selbstverständlich übernimmt der Verfasser die volle Verantwortung für den Inhalt dieser Studie.

² Zugestimmt würde nur dann, wenn die eine Seite einen Vorteil erhält, ohne daß die andere Nachteile hinnehmen muß. Dies entspräche dem von V. Pareto verlangten ökonomischen Optimum.

Wenn es dann schließlich zur Entscheidung kommen sollte, schlägt die ins Auge gefaßte Lösung den einen zum Vorteil aus, während die anderen dabei stets ins Hintertreffen geraten, und dann wird sich eine Einstimmigkeit tatsächlich schwer mehr erreichen lassen.

b) Eine leichter anwendbare Formel, die allerdings zur Benachteiligung einer Teilgruppe führt, ist die (einfache oder qualifizierte) *Mehrheitsentscheidung*. Doch dabei entsteht die Schwierigkeit, die Interessen der einzelnen gebührend zu berücksichtigen. K. Arrow wies auf die Unmöglichkeit hin, auf rationale Weise demokratisch soziale Zielsetzungen zu bestimmen, wenn mehr als zwei Möglichkeiten zur Wahl vorliegen: unter gewissen „vernünftigen“ Bedingungen, die erfüllt werden müssen, damit die sozialen Zielsetzungen die Interessen der einzelnen zum Ausdruck bringen, kann man zu keiner Vordringlichkeitsordnung kommen, ohne die eine oder andere Bedingung zu mißachten. Die soziale Zielsetzung wird dann also aufgezwungen oder diktatorisch durchgesetzt³.

Nach Arrow gilt so als eine erste Bedingung, daß die Wahlmöglichkeiten Transition zulassen müssen. Wenn darum etwa X dem Y und Y dem Z, Z dann nicht dem X vorgezogen wird. Bei der Anwendung der Mehrheitsregel zeigt nun das klassische Paradox von Condorcet, daß diese Regel die Möglichkeit in sich schließt, die Transition zu sozialen Wahlen zu blockieren⁴.

c) Der Satz von Arrow wurde bekanntlich stark kritisiert, vor allem weil die Bedingungen viel restriktiver sind, als es den Anschein hat. Dies gilt auch für die Bedingung, daß die soziale Präferenz zwischen zwei Alternativen nur von der Ordnung, zu denen sie gehören, abhängen darf⁵. Eine solche Bedingung schließt vor allem ein, daß nur die reine Klassifizierung der Wahlmöglichkeiten in Betracht gezogen wird und nicht die Intensität, mit der eine Möglichkeit der anderen vorgezogen wurde. Dennoch gibt es eine Menge von Fällen, wo dieser Gesichtspunkt unannehmbar ist. Denken wir uns etwa den Fall, daß die Hälfte der öffentlichen Meinung den Bau einer Brücke der Untertunnelung eines Flusses vorzieht, während die andere Hälfte — bei vergleichbaren Kosten — die umgekehrte Ansicht vertritt. Wenn 50% der Öffentlichkeit den Tunnel mit viel emotionellem Aufwand verlangt, weil sie der Überzeugung sind, daß eine Brücke die Schönheit der Landschaft verdirbt, während die andere Hälfte mehr dem Bau

³ K. ARROW: *Social Choice and Individual Value*, Wiley, New York, 2 ed., 1963.

⁴ Angenommen werden 3 Wähler: A, B, C und 3 Möglichkeiten: X, Y, Z.

Der Wähler A zieht X dem Y und Y dem Z vor,

der Wähler B zieht Y dem Z und Z dem X vor,

der Wähler C zieht Z dem X und X dem Y vor.

So ziehen $\frac{2}{3}$ der Wähler X dem Y, $\frac{2}{3}$ Y dem Z und $\frac{2}{3}$ Z dem X vor. Die Mehrheitswahl führt also zu sozial unhaltbaren Wahlen.

⁵ Vgl. vor allem C. HILDERETH: *Alternative Conditions for Social Orderings*, *Econometrica*, Nr. 1, 1953; A. BERGSON: *Essays in Normative Economics*, Harvard, University Press, 1966, 40—41.

⁶ Vgl. W. BAUMOL: *Théorie économique et analyse opérationnelle*, Dunod, 1963, 298.

einer Brücke zuneigt, so erscheint es „vernünftig“, die Gefühlsunterschiede bei diesen beiden Wahlpositionen in Rechnung zu stellen⁶. Ein demokratischer Ausgleich zwischen sozialen Zielvorstellungen scheint also einen Vergleich der gegebenen Gefühlsintensitäten zu verlangen. Doch in diesem Fall stellt sich das ganze Problem der wissenschaftlichen Grundlage für solche persönlich gefärbten Nützlichkeitsvergleiche. Die Frage besteht dabei nicht darin, derlei Vergleiche auszuschließen, sondern wirksame und annehmbare Mittel zu finden, um die Wahlintensitäten auszudrücken.

Es erübrigt sich, auf diesem Gebiet auf Einzelfragen einzugehen. Die Bemerkung mag genügen, daß sich bei Verhandlungen und beim Gedankenaustausch unter politischen Gruppen die Lösung in einer bestimmten Richtung abzeichnet. Wenn die Gruppe A die Entscheidung X, der sie großen Nutzen beimißt, durchzusetzen versucht, doch nicht mit sicherem Erfolg rechnen kann, so „kauft“ sie die Stimmen der Gruppe B, um Oberhand über die Entscheidung zu gewinnen und unterstützt als Gegenleistung die Möglichkeit Y, die der Gruppe B von Bedeutung zu sein scheint⁷. Bei einem derartigen politischen Spiel wäre es theoretisch möglich, die Intensität der Präferenzen zu entschärfen. Ein derartiges Modell beruht auf dem Gedanken eines „politischen Marktes“, wo die Ware die Stimmen und die Wählerschaft das Potential darstellen. Ein vollkommener Wählermarkt wäre das ideale System für eine Kollektiventscheidung⁸. Die Forschungen laufen in dieser Richtung, doch haben sie noch lange nicht brauchbare Ergebnisse zeitigt.

d) Die praktisch befolgte Lösung ist viel empirischer. Das soziale Wohl ergibt sich nicht aus der klugen Dosierung einzelner Interessen, sondern aus den Zielen, welche die Verantwortlichen der Wirtschaftspolitik verfolgen. „Heutzutage“, schreibt J. Tinbergen, „sind die Unterschiede in den Wertabwägungen so groß, und unsere Kenntnis der individuellen Bedingungen des Wohlstandes ist so begrenzt, daß die Wirtschaftstheorie besser beraten wäre, wenn sie den Wohlstandsbegriff ihrer Autoren zum Ausgangspunkt nehmen würde⁹. Der durch Abstimmung individueller Interessen ideal erhobene Wohlstandsbegriff wäre dann durch eine institutionell aufgestellte Liste über die ausgehandelten sozialen

⁷ J. S. COLEMAN, The Possibility of a Social Welfare Function, American Economic Review, Dez. 1966; siehe auch A. DOWNS, An Economic Theory of Democracy, New York, 1957.

⁸ Neben anderen Schwierigkeiten ist besonders jene zu beachten, die mit der kollektiven Natur des Phänomens verwickelt ist: die einzelnen möchten ihre wahre Einstellung nicht gerne in einer Abstimmung preisgeben. Bittet B den A, ob er zugunsten des Projekts X, dem B großen Nutzen beimißt, stimmen möchte, so wird ihm A wohl mit „nein“ antworten (obgleich er ihm günstig gestimmt ist), damit er dem B seinen Beistand für das Projekt X „verkaufen“ kann, um als Gegenleistung des B Stimme für ein anderes Projekt zu erhalten. Vgl. D. MUELLER: The Possibility of a Social Welfare Function: Comment, American Economic Review, Dez. 1967, 1306. Um die Schwierigkeit aus dem Weg zu räumen, schlägt dieser Autor vor, den Wählermarkt nicht durch Austausch von Wahlversprechungen, sondern durch Kauf und Verkauf von Wahlrechten entstehen zu lassen.

⁹ J. TINBERGEN: Economic Policy. Principles and Design. Amsterdam, 1956.

Hauptziele ersetzt. Falls die Verantwortlichen demokratisch gewählt wurden, wird ein solches Ergebnis nicht als diktatorisch erachtet; es beruht auf allgemeiner Zustimmung und gewissen Wertvorstellungen aller¹⁰.

Dieser Weg ist jedoch nicht ohne Gefahr. Läßt sich das soziale Wohl nicht aus dem Zusammenspiel der einzelnen Interessen ableiten, so muß man sich den von den Verantwortlichen der Wirtschaftspolitik „diktierten“ Vorstellungen gegenüber vorsichtig verhalten, selbst wenn diese Verantwortlichen demokratisch gewählt worden sind.

Es besteht nämlich die Gefahr, daß ein dauernder Graben zwischen derartigen Vorstellungen und den Wünschen der einzelnen bestehen bleibt. Die Verantwortlichen sind nicht Wortführer des Gesamt der Wählerschaft. Im allgemeinen suchen sie nicht einmal das Interesse der Mehrheit, sondern ihr eigenes, haben zugleich ihre Wiederwahl oder die Schonung mächtiger Gruppen im Auge oder suchen sich eine wohldotierte Pension zu verschaffen . . .

Um die vorgeschlagene Lösung anzunehmen, wäre zumindest eine institutionalisierte allgemeine Kontrolle von seiten aller einzelner sowie dem Gesamt der Gruppen über die Tätigkeit der führenden Leute notwendig. Die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik würde dann über ein bestehendes Schema der Regierung hinausgehen und dürfte eine Erweiterung des bisherigen Rahmens des Partei- und Parlamentswesens begünstigen. Anstatt, wie in der Sicht von Rousseau, die Demokratie von einer bestimmten Regierungsform aus zu definieren, müßte sie als eine Gegebenheit begriffen werden, wo die größtmögliche Mitbeteiligung wirksam wird¹¹. Die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik wäre dann erreicht, wenn Institutionen zur Verfügung stehen die den Staatsbürgern diese ganze Mitbeteiligung an den wirtschaftspolitischen Entscheidungen ermöglichen. Unter den vorzusehenden Modalitäten wären zu erwähnen: die großen Linien der Wirtschaftspolitik, vorgetragen in den Parteiprogrammen¹², Referendumsmöglichkeit für die genaue Wahl der Wirtschaftspläne, obligatorische und öffentliche Beratung der wirtschaftlichen und sozialen Vertretergremien.

¹⁰ Vgl. J. ROTHENBERG: *The Measurement of Social Welfare*, Prentice — Hall, 1961.

¹¹ Vgl. Y. CALVEZ: *Démocratie et Participation*. In: *Démocratie d'Aujourd'hui*, Spes, 1963, 50f.

¹² 1965 hat die französische PSU einen „Gegenplan“ vorgebracht, der sich vom offiziellen Plan durch eine höhere Wachstumsrate von 50% unterschied. Es wurde damals zwischen der Linken und Rechten ein Unterschied von 5% plus bis 5% minus in der jährlichen Wachstumsrate angenommen. Vgl. *Le Nouvel Observateur*, Nr. 269, Jan. 1970, 16.

2. Die Grenzen der wirtschaftlichen Demokratisierung

Sowohl im Bereich der wirtschaftspolitischen Maßnahmen als auch der Ziele bestehen Schwierigkeiten für die Verwirklichung einer möglichst weitgehenden Beteiligung,

a) *vom Gesichtspunkt der Maßnahmen her gesehen*. Gewisse wirtschaftspolitische Maßnahmen sind nur dann wirksam, wenn sie rasch angewandt werden. Ausgedehnte Beratungen bewirken Verzögerungen, die dringende Projekte zum Scheitern bringen können.

Ein zweiter Aspekt ist die Frage, ob ein möglichst weitgehendes Mitspracherecht bei den wirtschaftspolitischen Entscheidungen mit der wachsenden Kompliziertheit der wirtschaftlichen Maßnahmen vereinbar sei.

Schon auf der gesetzgebenden Ebene der parlamentarischen Demokratie gibt es oft eine Kluft zwischen den bildungsmäßigen Voraussetzungen der Abgeordneten und dem zur Debatte stehenden wirtschaftlichen Problem.

Es erhebt sich dann die Frage: soll die Leitung der Wirtschaft in den Händen der Politiker oder der Techniker liegen? „In der Praxis beschränkte sich die Direktive der eigentlichen politischen Gewalt meist auf die Gestaltung der großen Linien und auf die allgemeine Genehmigung der Projekte, die von den Fachleuten ausgearbeitet worden waren“¹³.

Die Einholung von Ratschlägen Außenstehender „erfolgt im letzten Augenblick, wenn die Studien fertig sind, die Interessen gespielt haben und die Entscheidung der Verwaltung vorliegt. Die Ausschuß-Sitzung wird dann entweder zu einer reinen Formalität, welche die Verantwortlichkeiten verwischt, oder zur Gelegenheit für eine Kraftprobe“¹⁴.

Um dem zu entgehen, wäre es vorteilhaft, wenn die Ausarbeitung, die Genehmigung und der Einsatz wirtschaftspolitischer Maßnahmen in ein breites Beratungsgremium eingebaut würden. Der entscheidende Einfluß der Spezialisten und die Heimlichkeit ihrer Tätigkeit sind keineswegs Garantien für den Erfolg. „Techniker und Wirtschaftswissenschaftler verdienen wenig Hochachtung oder Vertrauen, wenn sie ihre Arbeit nicht bis zum Ende weiterführen, d. h. der Öffentlichkeit keine klaren, für alle verständlichen Alternativen vorlegen“¹⁵.

b) *Vom Gesichtspunkt der Ziele her gesehen*, zunächst: die Wünsche der „wirtschaftlich Schwachen“ und derer, die zu unbestimmte Interessen haben, um eine fest umgrenzte Bevölkerungsgruppe darzustellen (wie z. B. die Verbraucher), werden leicht vergessen. Diese Gruppen werden meist von massiveren Interessen überspielt. Verhandlungen werden um so unbefriedigender sein, je weniger die Gesamtheit der einzelnen daran teilnimmt oder je mehr sie bei der Annahme

¹³ Les Institutions juridiques du Gouvernement de l'économie. Presses de l'Union de Bruxelles, 1968, p. 412.

¹⁴ Club Jean Moulin: L'Etat et le citoyen, Seuil, 1961, 387.

¹⁵ F. BLOCH - LAINE, in: Démocratie d'Aujourd'hui (s. o.), 154.

einer sozialen Zielsetzung ins Hintertreffen gerät. Es ist schwer zu sagen, ob diese Unvollkommenheiten auf seiten des „politischen Marktes“ größer oder kleiner sind als die der Waren- und Dienstleistungsmärkte.

Die von den Vertretern der verschiedenen Interessengruppen verfolgten Ziele bestehen meist in der Wahrung der erworbenen Positionen oder im Erwerb neuer günstiger Positionen: für Schutzmaßnahmen zugunsten einer bestimmten Region, eines Sektors oder einer sozialen Gruppe setzt man sich mehr ein als für Wirtschaftsziele allgemeiner Art.

Nicht nur der gewünschte Interessenausgleich in einem bestimmten Zeitraum droht verfehlt zu werden, sondern ebenso der gewünschte Angleich zu einem Zeitpunkt überhaupt. Es handelt sich hier um den Gedanken, daß es wegen des Fehlens eines Marktes für zukünftige Güter und der bestehenden Abneigung der einzelnen gegenüber dem Risiko einen Mangel an Vorsorge für die kommenden Generationen gäbe und nur ein systematischer Ausweg zugunsten der augenblicklichen Verbraucher übrigbliebe. Technisch ausgedrückt: die „soziale“ Präferenz bezüglich der Zeit läge über der individuellen Präferenz¹⁶. Die Regierung dürfte deshalb nicht einfach die individuellen Präferenzen übernehmen, sondern müßte eine derartige Deformation neutralisieren.

Das allgemeine Interesse besteht — tiefer gesehen — nicht einfach in der Summe der Einzelinteressen. Wie R. Aron schreibt, „gibt es einen Widerspruch in der zweifachen Forderung an die Regierung: klug zu sein und zugleich nach den Wünschen der Staatsbürger zu handeln. Wenn wir der Überzeugung sind, daß eine Maßnahme getroffen werden müßte, und die Regierung wendet sie aus Furcht vor der öffentlichen Meinung nicht an, dann erklären wir sie ohne weiteres für demagogisch. Dies hindert uns jedoch keineswegs, andererseits von der Pflicht der Regierung zu sprechen, den Willen ihrer Wähler auszuführen, denn darin besteht ja das Grundanliegen der Demokratie“¹⁷. Von hier aus gesehen stellt sich die Frage, ob es Anliegen der Gesamtheit gibt, die über die Interessen ihrer einzelnen Glieder, für sich genommen, hinausgehen, oder ob es wünschenswert wäre, die Einzelinteressen in den sozialen Zielsetzungen genau zum Ausdruck kommen zu lassen. Man muß sich darüber im klaren sein, daß man, sollte ein derartiges Ansinnen, wenn auch nur teilweise, zurückgewiesen werden, zu einer gewissen Art von „aufgeklärtem Despotismus“ käme. Man könnte sich fragen, ob derlei Despotismus in unseren fortgeschrittenen Gesellschaften nicht zu verurteilen sei, zumal sich daraus ein Leistungsschwund ergäbe. Mit anderen Worten: soll man nicht darauf verzichten, den Leuten ihr „Glück aufzuzwingen“, auch wenn das „Glück“, das aufgrund der genau beachteten Einzelwünsche zustandekäme, von geringerer Qualität wäre? Die Antwort auf diese Frage hängt davon ab, welchen Wertvorstellungen man huldigt.

¹⁶ Vgl. J. HIRSCHER: *Préférence sociale à l'égard du temps*. Rech. écon. de Louvain, Nr. 1, April 1968.

¹⁷ R. ARON: *Dix-huit leçons sur la société industrielle*. Gallimard, 1962, 90.

II. TEIL:

WIRTSCHAFTSPOLITIK UND MITBESTIMMUNG IN BELGIEN

Es ist immer schwer, eine theoretische Lösung auf die konkrete Situation eines Landes anzuwenden, in dem sich geschichtliche, kulturelle und soziale Gegebenheiten miteinander vermischen. Diese Schwierigkeit verschärft sich noch durch den Mangel an wissenschaftlichen Arbeiten über die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik in Belgien¹⁸. Der folgende kurze Überblick versucht lediglich, Informationselemente zusammenzutragen, die einmal für eine breitere Darstellung dienlich sein könnten.

In Belgien fällt es den Staatsbürgern und vor allem der Arbeiterschicht außerordentlich schwer, ihre Interessen in der politischen Öffentlichkeit zur Geltung zu bringen¹⁹. Unsere Schlußfolgerungen leiden daher auch am Mangel eines gültigen Kriteriums für die Übernahme der individuellen Interessen in den Aufbau des Sozialwohls.

Diese Bewußtseinslage äußerte sich zunächst in der Idee einer „Beratung“, welche die bisherigen Ausdrucksmittel des Volkswillens ergänzen sollte. Zwischen der technischen und wissenschaftlichen Vorbereitung der wirtschaftspolitischen Entscheidungen und den Entscheidungen selbst ist progressiv eine „Phase der Beratung über die verschiedenen Meinungen“ eingeschaltet, „und zwar vermittelt eigener Organe, die das aktive Zusammenwirken der wirtschaftlichen und sozialen Gruppen gewährleisten. Entsprechend ihrer Natur, ihrer spezifischen Eigenschaften und ihrer besonderen Aufgaben, gehört das Beratungsgremium keiner der traditionellen Staatsgewalten an. Es steht zwar an der Seite der Legislative und der Exekutive, denen die Entscheidungsmacht zusteht, doch es muß von ihnen unabhängig bleiben. Es darf sich nicht mit einer wirtschaftlichen Beobachtung oder Vorsorgefunktion verwechseln, die sich auf wissenschaftlich erhobene Tatsachen und nicht auf Meinungen stützt“²⁰.

Eine solche Beratung muß die Ungewißheit über die Einstellung der wirtschaftlichen und sozialen Gruppen reduzieren und umgekehrt eine bessere Informierung über die Absichten der Regierung vermitteln: die Beratung ist Informationsquelle und führt zum Ausgleich der Ziele der Regierung und der

¹⁸ Gewisse Seiten wurden vorbereitet von: CRISP, *Morphologie des groupes financiers*, Bruxelles, 1966; R. EVALENKO, *Régime économique de la Belgique*, Louvain, Vander, 1968; KIRSCHEN et alii, *La politique économique contemporaine*, Bruxelles, Presses de l'Université de Bruxelles, 1966.

¹⁹ Diese Tatsache beweist das tiefe Mißtrauen gegenüber der öffentlichen Gewalt, die mehr als äußere Autorität, denn als Ausdruck der Allgemeininteressen betrachtet wird. Unter den Gründen für diese Einstellung sind die späte Loslösung des Landes von den früheren ausländischen Mächten sowie die Erinnerung an die Besetzung während der beiden Weltkriege zu nennen. Andererseits und positiv führte diese Einstellung vor allem dazu, die Arbeiter direkt bei den wirtschaftlichen und sozialen Anliegen der Nation mitreden zu lassen. Der „Pacte de solidarité sociale“, der gegen Ende des zweiten Weltkrieges ausgearbeitet wurde, ist zum Katalysator weiterer Reformen geworden.

²⁰ Conseil Central de l'Economie. Rapport 1969/283, 7.

Vorstellungen der Regierten. Außerdem führen diese Beratungen zur Systematisierung des Prozesses und dazu, den verschiedenen Ansichten, in denen sich die Macht des Faktischen ausdrückt, einen offiziellen Charakter zu verleihen.

Die organisierte Beratung, dieses Fundament einer konzertierten Wirtschaft, hat sich nach dem zweiten Weltkrieg in fast allen westlichen Ländern entwickelt. Es läßt sich sogar sagen, daß die Institutionalisierung der Kontakte zwischen Interessengruppen und Regierung der kennzeichnendste Zug in der Organisation der Wirtschaft von heute ist.

In Belgien sind das Gesetz vom 20. September 1948, das den „Conseil Central de l'Economie“ ins Leben rief, und das Gesetz vom 29. März 1952, das den „Conseil National du Travail“ schuf, die ersten Stufen einer solchen Organisation. Seitdem ist ein weiterer Ausbau erfolgt. Doch die Trennung von Institutionen wirtschaftlichen und Institutionen sozialen Charakters blieb weiterbestehen.

Tafel I bietet ein „Organigramm“ der augenblicklichen Lage. Wir wollen kurz seine hauptsächlichsten Elemente erläutern, um dann einige kritische Bemerkungen anzuschließen.

1. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit in Belgien

a) Das Zusammenwirken der Partner in Wirtschaft und Gesellschaft in Belgien zeigt sich zunächst im Rahmen der beiden großen Ratsgremien, dem „*Conseil Central de l'Economie*“ und dem „*Conseil National du Travail*“. Sie haben die Aufgabe, dem Minister oder den Gesetzgebenden Kammern alle Gutachten oder Vorschläge, die entweder für Fragen der Volkswirtschaft oder des Gesellschaftslebens wichtig sind, zu unterbreiten. Im besonderen ist es die Aufgabe des „*Conseil Central de l'Economie*“, die Vertreter der Unternehmer- und Syndikatsverbände für die Ausarbeitung der Wirtschaftspolitik zu gewinnen.

Diese Organisationen haben rein beratenden Charakter; sie richten ihre Gutachten an die Regierung und an das Parlament, sei es auf Aufforderung hin oder aus freien Stücken. Von bestimmten begrenzten Fällen abgesehen, ist die Befragung der „Räte“ dem Gutdünken überlassen.

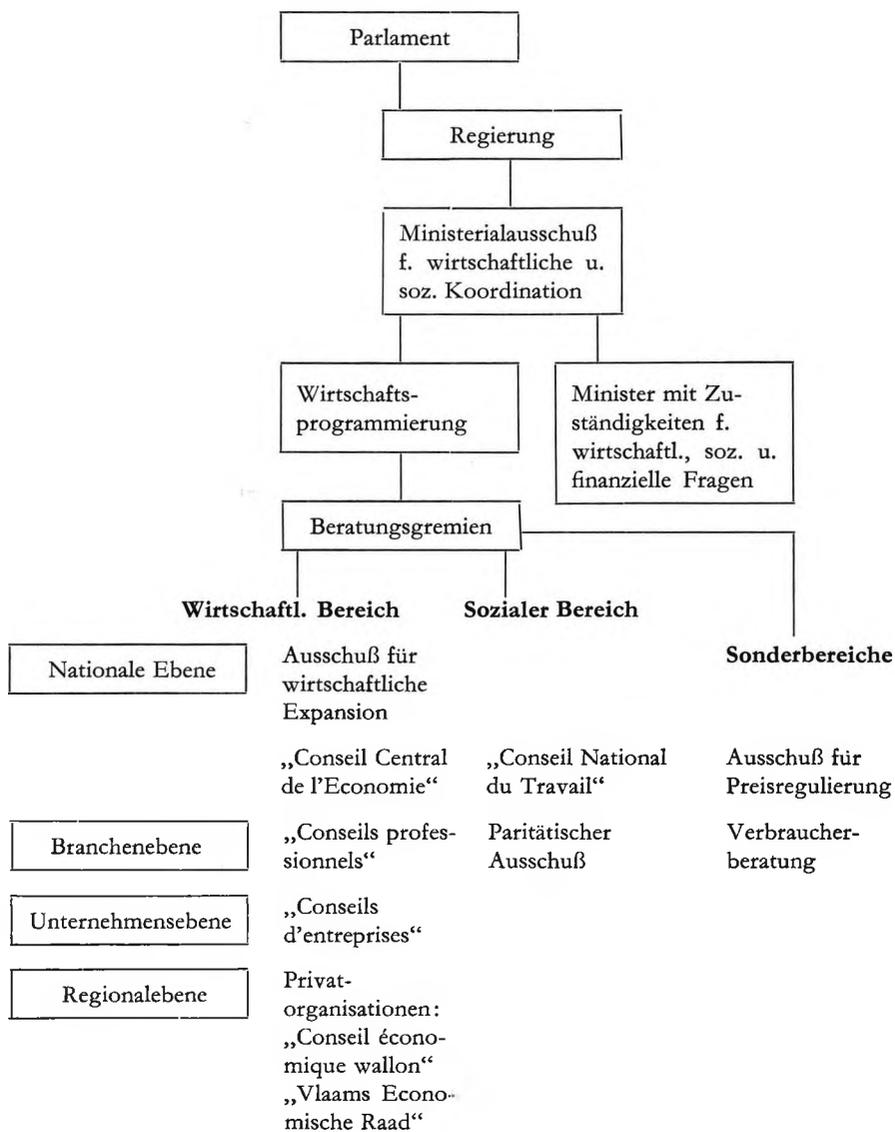
Sie sind streng paritätisch aufgebaut: die gleichmäßige Vertretung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber (Industrie, Landwirtschaft, Mittelstand²¹) wird auf gemeinsamen Beschluß hin durch einige Persönlichkeiten aus Wissenschaft und Technik ergänzt.

Schließlich sind die beiden „Räte“ öffentliche Einrichtungen, die Verwaltungsautonomie genießen, finanziell jedoch von einem Minister abhängen.

b) Das „*Comité National de l'Expansion Economique*“ (Entwicklungsausschuß) wurde am 25. November 1960 geschaffen und dient dem Zusammenwirken auf

²¹ Die Freischaffenden sind der Unternehmergruppe angeschlossen.

TAFEL I



wirtschaftlicher Ebene, also nicht nur allein zwischen den Sozialpartnern, sondern auch zwischen diesen und der Regierung. Der Ausschuß hat die Aufgabe, „für die Beschleunigung und Regulierung der wirtschaftlichen Expansion, die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Hebung des Lebensstandards der Bevölkerung zu sorgen“; er sucht die enge Zusammenarbeit der wirtschaftlichen und sozialen Gruppen zur Ausarbeitung von wirtschaftlichen Programmen. Zu bemerken ist hierbei, daß dem „Conseil Central de l'Economie“ und den berufsgliederten Beratergremien die Besprechung der technischen Seite der vom Programmationsbüro vorgelegten Programme obliegt, während das „Comité de l'Expansion“ nur die allgemeinen Richtlinien behandelt.

Die Regierung wird in diesem Comité im Prinzip durch die Minister für Wirtschaft, Finanzen, Angestellte und Arbeit, sowie für Mittelstand vertreten, doch tatsächlich wechseln die teilnehmenden Minister entsprechend der Sache, die zur Beratung ansteht. Außerdem wird das Gremium durch zehn Vertreter der wichtigsten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände ergänzt. Auffallend ist die beschränkte Teilnehmerzahl, die jedoch eine vertrauliche und damit fruchtbare Atmosphäre für die Aussprache schafft.

c) Im Bereich der einzelnen Branchen zeigt der jeweilige „Conseil Professionnel“ grundsätzlich die gleiche Zusammenstellung und die gleiche Zuständigkeit wie der „Conseil Central de l'Economie“. Diese „Räte“ bestehen in den meisten der großen Sektoren (Metall, Textil, Baugewerbe, Leder, Chemie, Nahrungsmittel usw.).

d) *Die paritätischen Ausschüsse*, wie etwa der „Conseil National du Travail“, haben es zwar an sich mit der sozialen Problematik zu tun, doch üben sie einen direkten Einfluß auf die Wirtschaftspolitik aus. Diese Ausschüsse verfügen über Anordnungs- und nicht nur über reines Beratungsrecht. Sie legen die allgemeinen Grundlagen für die Löhne fest, vor allem durch Abschluß von Kollektivverträgen: die möglichen Auswirkungen für die Einkommenspolitik und die allgemeine Preisstabilisierungspolitik machen sich bereits bemerkbar.

Die einstimmig angenommenen Beschlüsse können durch königlichen Erlaß verpflichtend werden^{22/23}.

e) Nach den Gesetzeserlassen von 1948 und 1952 hat sich die Tätigkeit der Beratungsgremien auf besonders schwierige Bereiche der belgischen Volkswirtschaft ausgedehnt. So wurde durch königlichen Erlaß am 3. Juni 1969 der *Ausschuß für Preisgestaltung* („Commission pour la Régulation des Prix“) geschaffen; er hat die Aufgabe, Unterlagen für alle Fragen der Preisentwicklung

²² Die obligatorisch gewordenen Beschlüsse gelten für alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer der Branche, die nicht verpflichtend können durch Abmachung im einzelnen oder Betriebsstatut außer Kraft gesetzt werden; sie haben also nur Ergänzungscharakter.

²³ Im Unternehmensbereich gibt es die „Conseils d'Entreprises“, doch haben sie keine makro-ökonomische Bedeutung und befassen sich nur mit den wirtschaftlichen und sozialen Fragen der Firma.

und der Lebenskosten zu liefern, Anregungen für die Preisbildungspolitik zu geben, die Anwendung von Programmverträgen zwischen Privatsektor und Regierung zu studieren und zu besprechen, sowie deren Durchführung zu überwachen. Seine Zusammensetzung ist paritätisch und umfaßt außer den Vertretern der Unternehmen und der Arbeiterschaft Beauftragte der zuständigen Ministerien. Ein anderes Beispiel ist der „Conseil de la Consommation“, durch königlichen Erlaß am 20. Februar 1964 ins Leben gerufen und durch königlichen Erlaß vom 2. Juli 1964 abgeändert. Seine Aufgabe besteht darin, durch Informationen, Untersuchungen oder Gutachten den Interessen des Verbrauchers zu dienen.

f) Schließlich gibt es noch zahlreiche andere Institutionen, die das Zusammenwirken im wirtschaftlichen und sozialen Leben pflegen. Diese Institutionen haben keine beratende Funktion mehr, sondern sind *Ausführungs- oder Verwaltungsorgane*, die aus Vertretern der Wirtschaft und Gesellschaft zusammengesetzt sind.

Tafel II vermittelt davon einen Begriff. Die verschiedenen Organe sind entsprechend ihrer Wichtigkeit nach sozialen und finanziellen Anliegen oder nach Wirtschaftssektoren geordnet. Sie umfassen Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, die in den entsprechenden Gremien eine Kontroll- oder Führungsfunktion ausüben.

Ebenso ist das „Office National de Sécurité Sociale“, wie die meisten Ämter für soziale Sicherheit, paritätisch geleitet. Im Verwaltungsrat der Nationalbank kommen auf zehn Direktoren zwei Vertreter der Arbeiterschaft und zwei aus Industrie und Handel. Der Kontrollausschuß für Gas und Elektrizität setzt sich aus vier von den Arbeiterorganisationen und vom Belgischen Industrieverband (Fédération des Industries Belges) ernannten Mitgliedern zusammen.

Auf diesen verschiedenen Ebenen, und nicht nur in den großen Beratungsgremien, wird eine konzertierte Wirtschaftspolitik ausgearbeitet.

TAFEL II

SOZIALE ANLIEGEN	FINANZIELLE ANLIEGEN	WIRTSCHAFTSSEKTOR
— Amt für soziale Sicherheit	— Belgische Nationalbank (Verwaltungsrat)	— Kontrollausschuß für Gas und Elektrizität
— Amt für Arbeiterrente	— Gesellschaft für Industriekredite	— Bergbau
— Amt für Arbeitsvermittlung	— Belgische Investitionsgesellschaft	— Ausschuß für Konzentrationspolitik der Schwerindustrie

2. Die konzertierte Wirtschaft Belgiens : Grenzen und Erwartungen

Ein vollständiger Überblick über die verschiedenen Versuche in Belgien, die Wirtschaftspolitik zu demokratisieren, übersteigt den Rahmen dieser Arbeit. Die folgenden Überlegungen wollen lediglich die entscheidenden Punkte herausheben²⁴.

A) Die Betrachtung der beratenden Zusammenarbeit der Sozialpartner in Belgien fordert einige kritische Bemerkungen heraus.

1. Die Unverbindlichkeit und die dem Zufall überlassene Beratungsfrage führte, vor allem in den ersten Jahren, zu einer ungenügenden Beratung, und das heißt zu einer sozusagen vollkommenen Ignoranz der betreffenden Stellen²⁵. Dies war natürlich alles andere als ein Zeichen von Hochschätzung der Meinung anderer und führte auch keineswegs zur Autoritätserhöhung der maßgeblichen Stellen. Wie die Lage beschaffen ist zeigt die Tatsache, daß bedeutende Vertragsabschlüsse zwischen den Sozialpartnern außerhalb der Beratungsgremien zustande gekommen sind, z. B. die gemeinsame Erklärung über die Produktivität (5. Mai 1954) und die Abmachungen über die soziale Programmation.

Der Mangel einer einhelligen Meinung in den Beratungsgremien selbst, wie dies öfters vorkam (z. B. anlässlich der Fiskalreform von 1961), hat die Bedeutung dieser Organismen noch weiter geschwächt.

2. Die Bereiche, in denen die Beratungsgremien gezielt wirksam wurden, scheinen beschränkt zu sein. Man hat den Eindruck, als seien sie selbst für die großen Fragen der Wirtschaftspolitik und ihrer Maßnahmen kaum zur Geltung gekommen. Die Gründe hierfür mögen vielleicht darin liegen, daß die Beratung fakultativ ist, oder in der Formulierungsweise der Programmation in Belgien, oder in der inneren Begrenzung des Demokratisierungsprozesses.

Dennoch wurden außer den Gutachten über Vorgänge mit beschränkter Rechtswirkung (Buchprüferstatut, Mißbrauch von Machtstellung, Impulskäufe, T. V. A. usw.). Gutachten über die Konjunktur und die Wirtschaftsbudgets, über Regionalentwicklung und Entwicklungsprogramme usw. erstellt²⁶.

Es bleibt jedoch der Eindruck, daß es tatsächlich keine echte Mitwirkung bei den verschiedenen wirtschaftlichen Entscheidungen gegeben hat, im Gegensatz zu den sozialen, und daß die Intervention rein formeller Art war.

²⁴ Im Gegensatz zu den meisten Ländern sind die großen Beratungsgremien in der belgischen Verfassung nicht verankert, sie haben jedoch eine legislative Grundlage. Nach ihren Gründungsgesetzen sind die öffentlichen Anstalten der Exekutivgewalt unterstellt. Diese Unterordnung und die ministerielle Finanzaufsicht entsprechen zweifelsohne nicht der Autonomie eines Beratungsgremiums, doch hat dies keine praktischen Auswirkungen. In anderen Ländern genießen die Beratungsgremien finanzielle Autonomie.

²⁵ Bis jetzt hat das Parlament noch um kein einziges Gutachten beim „Conseil Central de l'Economie“ nachgesucht.

²⁶ Vgl. die Jahresberichte dieser Stellen.

Die Frage besteht daher weiter, ob die Beratungsgremien eine wirksame Rolle in Belangen der Allgemeinen Politik zu spielen vermögen oder nur in genau begrenzten Bereichen, die einer Beeinflussung eher zugänglich sind.

3. Es besteht eine gewisse Kraftvergeudung zwischen den verschiedenen Institutionen: die Kompetenzunterschiede zwischen dem „Conseil National du Travail“, dem „Conseil Central de l'Economie“ und dem „Ausschuß für wirtschaftliche Expansion“ erscheinen oft willkürlich, zumal die gleichen Interessen dabei im Spiele sind. Beim Mangel an jeder formellen Regel ergibt sich so die Notwendigkeit, gemischte Ausschüsse zu bilden, die also aus Mitgliedern beider Gremien zusammengestellt sind, um der wachsenden Probleme Herr zu werden²⁹. Der „Ausschuß für wirtschaftliche Expansion“ wurde nur ins Leben gerufen, um eine Schwäche des „Conseil Central de l'Economie“ und des „Conseil National du Travail“, nämlich die Abwesenheit des Staates bei den Konzertationsbemühungen zu beheben. Eine Umstellung und Vereinfachung der Beratungsfunktion auf nationaler Ebene würde wahrscheinlich seine Wirksamkeit und sein Ansehen steigern. In gleicher Weise scheint die Schaffung öffentlicher Beratungsorgane auf regionaler Ebene ein Gebot der Stunde zu sein, wo nur ausgedehnte Dezentralisation eine Überlebenschance für Belgien bietet.

4. Schließlich wäre noch auf die grundsätzliche Schwierigkeit einer Trennung des Wirtschaftlichen vom Sozialen hinzuweisen. Etwas Derartiges gibt es weder in Frankreich mit seinem „Conseil Economique et Social“, noch in Holland mit seinem „Sociaal-Economische Raad“, noch in Italien mit seinem „Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro“, auch nicht in der EWG, für die ein Wirtschafts- und Sozialausschuß mit beratendem Charakter vorgesehen ist (Art. 193—195 des Vertrages). Die besondere Lage Belgiens entspringt vielleicht dem Wunsch, ein Übergewicht des Wirtschaftlichen gegenüber dem Sozialen zu vermeiden. Es besteht ein klassischer Gegensatz zwischen einerseits den Erfordernissen wirtschaftlicher Leistung, die mit der Preis- und Lohnbewegung der wechselnden Disponierbarkeit der Hilfsquellen sowie der Eröffnung und Einstellung verschiedener Tätigkeiten verknüpft ist, und andererseits den Forderungen nach sozialer Sicherheit in Form von Einkommen, Arbeitsplatz und Arbeitsbedingungen. Werden beide Anliegen in einer einzigen Organisation wahrgenommen, so kann man ohne Zweifel die verschiedenen Gesichtspunkte gleichzeitig und ohne Kompromisse zur Geltung bringen und überläßt dann den amtlichen Stellen die Vermittlerrolle.

Doch besteht die Gefahr, daß man einen Hauptgesichtspunkt bei den Beratungen mißachtet. Damit sie nämlich erfolgreich, d. h. sachgerecht werden, muß man die gegenseitige enge Abhängigkeit des Wirtschaftlichen und Sozialen beachten. Soziale Empfehlungen, welche die entsprechenden wirtschaftlichen

²⁹ Der Gemischte Ausschuß „Konjunktur“ hat sogar Dauercharakter.

Rückwirkungen außer acht lassen, werden schwerlich ernstgenommen und umgekehrt. Ein typisches Beispiel dafür bildet die Einkommenspolitik. Will man die bestehende Einkommensverteilung durch wirtschaftliche Expansion abändern, so bringt man gewisse Expansionsmöglichkeiten selbst in Gefahr. Eine Einkommenspolitik verschiebt die Veränderlichen „Profit“, „Preis“, „Löhne“, „Zinsen“, deren relativ zueinander stehende Fixierungen eben gerade Leistungsmesser und Anreiz für Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität sind. Im gegenteiligen Fall, d. h. wenn man einer spontanen Verteilung des Wachstumserfolgs zustimmt, riskiert man eine immer mehr unerträglich werdende soziale Ungleichheit.

Allgemein gesagt, die Verfolgung wirtschaftspolitischer Ziele, wie Vollbeschäftigung, Preisstabilität, Wachstum des Volkseinkommens, gerechte Einkommensverteilung und ausgeglichene Zahlungsbilanz führt zu Situationen, in denen wirtschaftliche Gegebenheiten soziale Folgen nach sich ziehen. Gemeinsame Beratung über wirtschaftliche und soziale Gesichtspunkte legt sich daher nahe.

B) Gewisse theoretische Schwierigkeiten, die soeben erörtert wurden, sind inzwischen durch die Tatsache überholt worden oder werden es gerade dank der augenblicklichen Entwicklung.

1. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik, die sich ursprünglich auf Beratung und Zusammenarbeit zwischen Arbeiter und Unternehmer beschränkte, sich heute ebenso sehr, wenn nicht mehr, auf die Zusammenarbeit der Sozialpartner einerseits und des Staates andererseits erstreckt. Die Schaffung des „Ausschusses für wirtschaftliche Expansion“ und die rasche Hochschätzung, die er sich erworben hat, kennzeichnet die Lage. Sie entspricht übrigens durchaus den Forderungen einer Wirtschaftsdemokratie. Dem Ziel, durch eine weitgehende Mitsprache den Wertvorstellungen der einzelnen Gesellschaftsmitglieder in einer Wohlstandsidee möglichst treu Ausdruck zu verleihen, wird nicht notwendig aufs beste durch geheime Absprache der beiden Sozialpartner gedient. Derartige Absprachen können, im Gegenteil, dazu führen, den Einfluß gewisser organisierter Erpressergruppen zu verstärken und die Wirksamkeit des politischen Systems, d. h. seine Fähigkeit, die Bedürfnisse der Gesamtheit der Staatsbürger wahrzunehmen, schwächen. Daher kann der Abschluß eines Kollektivvertrags zwar Arbeiter und Unternehmer zufriedenstellen, jedoch schädliche Auswirkungen auf die Preisstabilität haben, indem er einen inflationistischen Prozeß in Gang bringt. Er trägt die Gefahr in sich, eine Einkommensverteilung zu bewirken auf Kosten der Staatsbürger mit fixem Verdienst.

Es ist deshalb gut, daß die wirtschaftspolitischen Empfehlungen aus einem Dialog hervorgehen, in dem sich die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen mit dem Staat auseinandersetzen. Auf diese Weise wird die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik zur „konzentrierten Wirtschaft“.

2. Je mehr sich die Beratergremien über bedeutende Fragen aussprechen und einen inneren Zusammenhang sichtbar machen, desto schwerer wird es für die Regierung, auf ihren Rat tatsächlich zu verzichten, selbst wenn die Rechtslage dies gestattet. Dieser sachliche Zwang hat sich im Lauf der letzten Jahre verschärft und ist vor allem spürbar auf dem Niveau eines Konzertationsorganismus wie dem „Ausschuß für wirtschaftliche Expansion“. Eine solche Entwicklung ergibt sich ohne Zweifel aus der Natur der Sozialpartner selbst: ihre Beständigkeit in allem Wechsel des Politischen, die wachsende Kohärenz ihrer Positionen und die Sicherheit, die sie der Regierung bieten, verleiht ihnen eine Autorität, die über ihre formell zugestandene Rolle hinausgeht. Und man kann sagen, daß sich in Belgien, unabhängig von juristischen Dispositionen, allmählich ein „Konzertationsklima“ zwischen den Sozialpartnern selbst einerseits sowie andererseits diesen und den staatlichen Stellen herausbildet.

3. Aus einer derartigen Situation ergibt sich sodann ein entscheidendes Problem. Im ersten Teil wurden zwei Auffassungen von Demokratie vor Augen geführt: einmal die parlamentarische Demokratie im herkömmlichen Sinn und sodann die wirtschaftliche und soziale Demokratie, ruhend auf Mitspracheformen, die außerhalb des Rahmens von Parteien und Parlamenten liegen. Bis zu einem gewissen Punkt können diese beiden Lösungen als Ergänzungen gelten. So begründete die Regierung den Gesetzesentwurf vom 20. September 1948 über die Organisation der Wirtschaft mit den Worten: „Die fortschreitende Erweiterung des Wahlrechts gewährte immer weiteren Schichten der Nation die Ausübung der politischen Macht, die wirtschaftliche Macht hingegen blieb ausschließlich den Kapitalinhabern vorbehalten. Es geht nun darum, die wirtschaftliche und soziale Ausrüstung unserer Institutionen zu ergänzen . . . , um den staatlichen Stellen die Ausübung der wirtschaftlichen und sozialen Funktionen, die ihnen obliegt, mit gutem Gewissen zu ermöglichen“.

Doch heute besteht ein gewisser Konflikt zwischen beiden Lösungen: das Vorrecht des Parlaments für Ausarbeitung und Diskussion der Wirtschaftspolitik sieht sich durch die wachsende Bedeutung der wirtschaftlichen und sozialen Beratungsgremien, hinter denen die Idee eines wirtschaftlichen und sozialen Senats auftaucht, in Frage gestellt. Die beratende Funktion rückt bedrohlich von den traditionellen Staatsmächten, an deren Seite sie ursprünglich gestellt war, ab, um sie teilweise zu ersetzen, zumal die Beratung in eine Konzertation mit der Regierung ausmündet.

C) Ein Gesetzesvorschlag vom 28. November 1963 über die Schaffung eines „Conseil Economique et Social“ sollte gewisse, oben besprochene Schwierigkeiten beheben. Dieser oberste „Rat“ ersetzte den „Conseil Central de l'Economie“ und den „Conseil National du Travail“. Er unterhielt einen Ausschuß für wirtschaftliche und soziale Entwicklung, der das „Comité National de l'Expansion Economique“ verdrängte und den Dialog zwischen Staat und

Sozialpartnern pflegte. Außerdem ging aus ihm ein „Conseil des Régions Economiques“ hervor, der vor allem die Aufgabe hatte, die wirtschaftlichen und sozialen Regionalvertreter für die Teilnahme an der Planungsarbeit zu gewinnen.

Er verpflichtete die Regierung, vom Beratungsmechanismus Gebrauch zu machen, wenn es um die Vorentwürfe für Gesetze oder um Ausführungsverordnungen allgemeinen Charakters ging, vor allem um jene, die durch das wirtschaftliche Planungsbüro ausgearbeitet worden waren.

Aus schwer zu verstehenden Gründen wurde dieses Projekt nicht angenommen. Hingewiesen sei freilich darauf, daß es in gewissen Artikeln Fragen rechtlich lösen wollte, die durch die Tatsachen bereits gelöst waren. Immerhin legt es Zeugnis ab von einem glücklichen Rationalisierungsbemühen.

Ein neuerer Vorschlag für ein Rahmengesetz über die Organisation der wirtschaftlichen Planung und Dezentralisation (Projekt 125 vom 12. Juni 1969) sieht die Schaffung von drei wirtschaftlichen Regionalräten vor, dem „Conseil Economique Régional“ für Wallonien, den „Gewestelijke Economische Raad voor Vlaanderen“ und dem „Conseil Economique Régional pour le Brabant“. Die beiden ersten wären Institutionalisierungen von bereits bestehenden privaten Organisationen. Die drei Räte würden Gutachter- und Empfehlungskompetenz haben. Die Beratung wäre für gewisse Fälle verpflichtend, vor allem, wenn es um die Verteilung der Budgetkredite für regionale wirtschaftliche Entwicklung und ihre Verwendung geht, sowie für den Fall, daß Projekte und Gesetzesvorschläge sowie allgemeine Regelungen für die Regionalentwicklung in Frage stehen.

Wir weisen noch auf den Unterschied zum Projekt von 1963 hin. Ein „Conseil des Régions Economiques“ mit regionalen Vertretungen aus Wirtschaft und Gesellschaft auf staatlicher Ebene ist nicht mehr vorgesehen, sondern es handelt sich um besondere Wirtschaftsräte für jede Region.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Da bis heute die Theorie über die demokratische Wahl der sozialen Zielsetzungen noch nicht geklärt ist, bleibt für die Verantwortlichen der Wirtschaftspolitik wohl nichts anderes übrig, als den Weg der „Diktierten“ Ziele einzuschlagen. Die demokratische Wahl dieser Verantwortlichen bürgt allerdings noch nicht für eine Wahl der sozialen Zielsetzungen, in denen die Interessen der einzelnen genau zum Ausdruck kommen. Man muß daher die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik als Entwicklung von Institutionen sehen, in denen eine möglichst weitgehende Mitsprache der Staatsbürger bei den wirtschaftlichen Entscheidungen ermöglicht wird. „Die gute Organisation der obersten Interessengruppen, die Tatsache, daß sie die Gruppeninteressen aufs beste vertreten, sowie die Tatsache, daß die Regierung deren Aufgaben institutionalisiert und

damit die Art und Weise ihrer Einflußnahme bestimmt, machen aus diesen Organisationen wirksame Hilfen ... für eine kohärente Verwirklichung der Wirtschaftspolitik“³⁰.

Von diesem Gesichtspunkt aus gesehen, erscheint die Lage in Belgien zufriedenstellend. Die Idee der Beratung hat im Land ihren festen Platz gefunden und führte zu einem dauernden Dialog zwischen Sozialpartnern und Regierung. Doch Fortschritte sind noch zu machen durch Rationalisierung in den Beziehungen der verschiedenen Institutionen, durch eine bessere innere Kohärenz in den Gutachten über Grundfragen, durch Zentralisierung der Konzertation und durch Harmonisierung zwischen den Erfordernissen der parlamentarischen Demokratie und den Notwendigkeiten der Wirtschaftsdemokratie.

(Übersetzung aus dem Französischen von Prof. Dr. J. F. Croner)

³⁰ E. KIRSCHEN u. a.: La politique économique contemporaine, a.a.O., 168.

Christian Watrin*

„Die Demokratie ist . . . ein formales Prinzip, das der jeweiligen Anschauung der Mehrheit die Herrschaft verschafft, ohne daß damit die Gewähr gegeben ist, daß gerade diese Mehrheit das absolute Gute, Richtige erreicht. Aber die Herrschaft der Majorität unterscheidet sich von jeder anderen Herrschaft dadurch, daß sie ihrem innersten Wesen nach eine *Minorität* nicht nur begrifflich *voraussetzt*, sondern auch politisch *anerkennt* und — in konsequenter Verfolgung — *schützt*.“

Hans Kelsen, Sozialismus und Staat

DIE DEMOKRATISIERUNG DER WIRTSCHAFTSPOLITIK IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

1. Die Forderung nach Demokratisierung der Wirtschaftspolitik

Mit dem Begriff „Demokratisierung“ werden in der Gegenwart zwei verschiedene Tatbestände bezeichnet: zum einen das Verlangen nach Einführung demokratischer Grundrechte in totalitären Gesellschafts- und Wirtschaftsordnungen, zum anderen die Hereinnahme von gesellschaftlichen Kräften in die staatliche Verantwortung. Im ersten Fall wird der aus der politischen Theorie der totalitären Demokratie erwachsenen Idee der *Vergesellschaftung des Staates* und der aus ihr folgenden Politisierung aller Lebensbereiche eine Absage erteilt; im zweiten handelt es sich im Ansatz um eine entgegengesetzte Entwicklung, die zur Einbeziehung gesellschaftlicher Kräfte, besonders von Wirtschaftsverbänden, in die staatliche Sphäre führt und die man daher als „*Verstaatlichung der Gesellschaft*“ bezeichnen kann. In diesem zweiten Sinn interessiert hier die Demokratisierungsforderung¹. Der Geltungs- und Universalitätsanspruch, mit dem heute die

* WATRIN, Christian, Prof. Dr., Universität Bochum.

¹ Diese Definition ist kompatibel mit der von F. NAPHTALI aufgestellten Demokratisierungsforderung. Im Abschnitt „Demokratisierung der Organe staatlicher Wirtschaftspolitik“ seines bekannten Buches *Wirtschaftsdemokratie* (4. unveränderte Auflage, Frankfurt 1966) bezieht er sich zunächst auf die Stellung der Gewerkschaften im Staat, schildert aus marxistischer Perspektive die Geschichte der Arbeiterbewegung seit Mitte des 19. Jahrhunderts und postuliert ihre Einflußnahme auf die Wirtschaftspolitik (S. 128). Zum Abschluß des Kapitels (S. 137) heißt es dann: „Die Demokratisierung der Wirtschaft . . . erfordert, daß die unmittelbare Beteiligung der als Produzenten organisierten Arbeiter, d. h. der Gewerkschaften, an allen Organen der Wirtschaftspolitik sich ständig ausdehnt.“ In NAPHTALIS Programmschrift wird eine überbetriebliche *Mitbestimmung* (nicht *Alleinbestimmung*) der Gewerkschaften gefordert. Ergänzt man seine Forderung durch die Mitbestimmung der übrigen autonomen Wirtschaftsverbände, besonders die Unternehmerorganisationen, dann läßt sich die Demokratisierungsforderung als Beteiligung der Verbände an der staatlichen Wirtschaftspolitik und damit als „*Verstaatlichung der Gesellschaft*“ definieren. — Nur am

Demokratisierungsforderung für alle Bereiche des gesellschaftlichen, wissenschaftlichen und staatlichen Lebens aufgestellt wird, bedarf keiner besonderen Erwähnung. Die geistigen Wurzeln sind zahlreich und reichen keineswegs nur in das radikaldemokratische Lager, das die Demokratisierung gegenwärtig besonders nachhaltig propagiert. Hier lassen sich, was die neueren Erörterungen angeht, die Vorschläge des Sachverständigenrates zur Konzertierte Aktion als Ausgangspunkt lokalisieren. Sie entstammen Orientierungen, deren Selbstverständnis so beschaffen ist, daß sie wahrscheinlich nicht nur jede Nachbarschaft zu radikaldemokratischen Strömungen und dem mit ihnen verbundenen politischen Messianismus² auf Befragen a limine ablehnen, sondern auch jede Verwandtschaft mit wirtschaftsdemokratischen Gedankengängen abstreiten würden.

Dennoch läßt es sich nicht leugnen, daß die gern als konjunkturpolitisches Novum ausgegebene Konzertierte Aktion wichtige Elemente der wirtschaftsdemokratischen Konzeption enthält. Man kann sie durchaus als Versuch bezeichnen.

Diesen Überlegungen könnte man mit dem Einwand entgegentreten, daß die Konzertierte Aktion gegenwärtig geringes politisches Gewicht habe, und daß die öffentliche Aufmerksamkeit, die dieser Institution widerfahre, im umgekehrten Verhältnis zu ihrer realen Bedeutung stehe. Dieses Argument wäre vielleicht akzeptabel in einer Situation gesicherter demokratischer Regierungsweisen. In einer Lage, in der die wichtigsten Institutionen dem Druck radikaler Forderungen ausgesetzt sind, kann man ihm jedoch kaum zustimmen. Für die ordnungspolitische Analyse der Konzertierte Aktion ist es außerdem nicht von besonderer Bedeutung, ob ihr politischer Einfluß im Augenblick groß ist. Wichtig sind vielmehr die Eigendynamik und die möglichen Konsequenzen eines Ausbaus.

Die vom Sachverständigenrat in seinem zweiten Jahresgutachten vorgeschlagene konzertierte Stabilisierungsaktion³, die von ihm selbst als „neuer contrat social“ bezeichnet wird, hat man nicht zu Unrecht in die Nähe eines contrat social Rousseau'scher Prägung gerückt⁴. Mit diesem Vorschlag ist ein Signal für die

Rande sei bemerkt, daß man mit „Demokratisierung“ auch noch andere Tatbestände kennzeichnen kann, etwa Vorschläge, die die Verbesserung der Funktionsfähigkeit demokratischer Institutionen bezwecken. Eine weitere, wenig präzise Verwendungsweise des Begriffs scheint sich in der Tagesdiskussion herauszubilden, wo „Demokratisierung“ als Formel zur Artikulierung individueller Nöte oder eines vagen Anspruchs auf Teilhabe in verschiedenen Lebensbereichen oder einer revolutionären Grundhaltung benutzt wird. — Hier soll „Demokratisierung“ als Beteiligung von Verbänden an der staatlichen Wirtschaftspolitik verstanden werden.

² Siehe hierzu J. L. TALMON: Die Ursprünge der totalitären Demokratie. Köln und Opladen 1961, S. 8f.

³ Siehe Zweites Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Deutscher Bundestag Drucksache V/123, S. 6, Ziff. 8 (künftig zitiert als SG). Zur Kennzeichnung seines Vorschlages verwendet der Sachverständigenrat außerdem synonym die Begriffe „Konzertierte Aktion“ und „Gesellschaftspolitischer Accord“ und unter Bezug auf den unmittelbaren Anlaß auch noch „Stabilisierung ohne Stabilisierungskrise“. (Vgl. ebenda.) Die erstgenannten Begriffe treffen den politischen Kern des Anliegens recht gut.

⁴ Vgl. H. G. NAUMANN: Der neue „contrat social“. Junge Republik. Hrsg. von M. HERETH, München - Wien 1966, S. 153ff. — H. J. WALLRAFF: Die Konzertierte Aktion — Analyse ihrer Leitideen. Gewerkschaftliche Monatshefte. Juni 1969, S. 339.

ordnungspolitische Diskussion gesetzt worden. Dabei ist nicht so sehr der Niederschlag, den die Vorstellungen von einer konzertierten Stabilisierungsaktion in § 3 des Stabilitätsgesetzes gefunden haben, von Bedeutung. Vielmehr sind die in der „Logik des Vorschlages“ liegenden Konsequenzen bedeutsam. Sie lassen die Frage nach den Grundlagen der gegenwärtigen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung erneut aktuell werden⁵.

Möglicherweise sind wir Zeugen einer Wandlung des Bewußtseins, in deren erstem Akt sich eine Wandlung der Sprache und der Interpretation der Welt vollzieht und in deren zweitem, wenn „das Reich der Vorstellungen revolutioniert ist“ (Hegel), eine Änderung der Institutionen erfolgt⁶. Der erste Schritt ist, wenn man dem Zeugnis K. Schillers⁷ folgt, bereits vollzogen; denn nach seiner Meinung besteht ein „wesentliches Resultat der Konzertierten Aktion“ in ihrer heute realisierten Form „in der Veränderung des gesellschaftlichen Bewußtseins“.

2. Zur politischen Theorie der Konzertierten Aktion und der wirtschaftsdemokratischen Rätevorstellungen

Die Grundidee des „contrat social“ neuer Prägung beruht auf einer „neuen“ Interpretation der Rolle von Wirtschaftsverbänden und einer anderen Deutung des Verhältnisses von Gesellschaft und Staat, als sie der Theorie der liberalen Demokratie vorschwebt. Die gegenwärtigen Demokratisierungsvorstellungen gehen davon aus, daß die privatautonomen Wirtschaftsverbände in die staatliche Verantwortung partiell einbezogen und zur Kooperation mit den Regierungsorganen aufgefordert werden sollen. Der Preis, den sie für diese Mitarbeit in Gestalt der Beschränkung ihrer privaten Autonomie bezahlen, soll durch das Recht aufgewogen werden, die staatliche Wirtschaftspolitik mitzuberaten und evtl. mitzubestimmen.

Den theoretischen Hintergrund dieses Vorschlages bilden ein ökonomisches Argument und ein mit ihm eng verbundenes Rationalisierungsmodell. Danach kann unter den gegenwärtigen institutionellen Bedingungen die Regierung im Rahmen der Globalsteuerung durch eigene Anstrengungen nicht gleichzeitig die

⁵ Die wichtigsten Vorschläge zum Ausbau der Konzertierten Aktion entlang der vom Sachverständigenrat erstmals eingeschlagenen Linien stammen von J. KLAUS, der in der Einrichtung kooperativer Abstimmungsprozesse zwischen privaten Verbänden und staatlichen Instanzen ein neues Ordnungsmodell für pluralistische Gesellschaften sieht. Siehe seine Beiträge: Der Wandel ordnungspolitischer Vorstellungen durch Globalsteuerung und Konzertierte Aktion. In: Zeitschrift für Nationalökonomie Bd. 29 (1969), insb. S. 396ff. — DERS., Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen. In: H. ARNDT (Hrsg.), Lohnpolitik und Einkommensverteilung. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. N.F., Bd. 51, Berlin 1969, insb. S. 119ff.

⁶ Siehe W. HENNIS: „Demokratisierung“. Zu einem häufig gebrauchten und vieldiskutierten Begriff. FAZ, Nr. 166 vom 22. Juli 1969, S. 11.

⁷ K. SCHILLER: Konjunkturpolitik auf dem Wege zu einer Affluent Society. Kieler Vorträge, N.F., Bd. 54, Kiel 1968, S. 13.

vier makroökonomischen Ziele, Vollbeschäftigung, Wachstum, Preisniveaustabilität und Zahlungsbilanzausgleich, garantieren. Sie bedarf dazu der Mithilfe der privatautONOMEN Wirtschaftsverbände, besonders der Tarifvertragsparteien, weil diese durch ihre Tarifvereinbarungen das Ziel der Geldwertstabilität gefährden können. Wenn aber die organisierten Interessengruppen das Stabilisierungsziel in Frage stellen können, dann empfiehlt sich vom Standpunkt des Modells einer „umfassenden Rationalität“ der Wirtschaftspolitik⁸ die Einrichtung eines Verfahrens, das die Verhaltensweisen von Staat und Tarifvertragsparteien koordiniert. In einer an liberal-demokratischen Prinzipien orientierten Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung aber kann diese Abstimmung, genauer: die Homogenisierung der Präferenzstrukturen der Beteiligten, nur über eine freiwillige Verhaltenskoordination erzielt werden.

Ob und inwieweit die zugrundeliegende theoretische Deutung zutrifft, kann im Rahmen der vorliegenden Themenstellung nicht erörtert werden. Es sei nur angemerkt, daß die Theorie der „Lohn-Preis“-Spirale umstritten ist und daß es zweifelhaft scheint, ob sie in der Bundesrepublik zur Erklärung inflatorischer Entwicklungen herangezogen werden kann. Unabhängig von der Klärung dieses Sachverhalts aber interessiert die Frage, ob die Konzeption der Konzentrierten Aktion mit den Ordnungsvorstellungen eines demokratischen politischen Systems und einer marktwirtschaftlichen Ordnung vereinbar ist. Diese Kompatibilität wird in der neueren Diskussion in Zweifel gezogen.

Nach dem liberalen Leitbild sind Verbände und alle anderen Arten von organisierten Gruppen, also auch Individuen, einem gleichen allgemeinen Recht unterworfen. Im Rahmen der durch die Rechts- und Wirtschaftsordnung bestimmten Grenzen können sie sich jedoch frei bewegen. Verbände, Vereinigungen und Individuen haben mithin das Recht, ihre Interessen wahrzunehmen und ihre Marktchancen zu realisieren. In der Verfolgung ihres Eigeninteresses sind sie den staatlichen Organen nicht rechenschaftspflichtig. Sie sind aber zur Einhaltung der geltenden Verhaltensregeln verpflichtet. So gesehen ist die verbandliche Organisation ein Ausdruck der ökonomischen und politischen Freiheitsrechte, ohne daß damit *jede* Form der Verbandstätigkeit oder Verbandsorganisation sanktioniert wäre. Der Verbandspluralismus wird vielmehr als Ausdruck des Wertpluralismus und als wichtiges Mittel zur Sicherung von Minderheitsrechten gegenüber den staatlichen Einrichtungen verstanden.

Von dieser Konzeption aus ist es Hauptaufgabe der Politik in einer offenen Gesellschaft, Institutionen zu schaffen, die die Koexistenz *verschiedener* Wertordnungen und Interessengruppierungen erlauben. Folglich wird nicht die Herstellung eines Wertkonsensus hinsichtlich der Ziele der Regierung angestrebt, sondern nach Mechanismen zur friedlichen Lösung von Konflikten gesucht.

⁸ Siehe hierzu H. ALBERT: Marktsoziologie und Entscheidungslogik. Neuwied o. J. (1967), S. 218ff.

Keiner Partei, Gruppe, Organisation oder Institution wird demnach die alleinige und ausschließliche Entscheidungsgewalt zugebilligt, sondern die Handlungsspielräume sind gegeneinander abgegrenzt, vor allem was die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft angeht. Der institutionelle Pluralismus des repräsentativen Staates beruht mithin auf der Anerkennung der Vielfalt von Interessen und der demokratischen Interessenkonkurrenz.

Nicht unwichtig ist in diesem Zusammenhang die Interpretation der Rolle des Staates. Dieser wird nicht wie etwa bei Rousseau als der Wahrer eines fiktiven Gemeinwohls, das losgelöst von den Partei- und Gruppeninteressen existiert, oder als eine den sogenannten Partikularinteressen übergeordnete Instanz aufgefaßt, sondern als eine — allerdings mit Zwangsgewalt ausgestattete — Institution verstanden, die an das Recht gebunden und in ihren Handlungen durch das Prinzip der Gewaltenteilung begrenzt ist⁹.

Es ist gleichgültig, ob man dieser Konzeption positiv oder negativ gegenübersteht¹⁰. Sie war die politische Leitvorstellung, nach der man in der Bundesrepublik Deutschland nach den Erfahrungen mit der rechten Variante des Totalitarismus die sozialen, politischen und ökonomischen Beziehungen zu ordnen versuchte. An die Stelle des „Führer“-Prinzips mit seiner Aufhebung der Abgrenzungen zwischen Staat und Gesellschaft und der umfassenden Politisierung aller Lebensbereiche sollte wieder die Trennung beider Sphären und der Schutz des Einzelnen vor der staatlichen Macht treten. Der privaten Autonomie wurde wieder ein staatsfreier Raum eingeräumt und das Recht auf Koalitionsfreiheit gesetzlich neu verankert.

Unabhängig vom Ausmaß ihrer Realisierung aber ist die pluralistische Konzeption der politischen und ökonomischen Ordnung einer permanenten Kritik

⁹ Siehe hierzu und zur politischen Theorie der pluralistischen Demokratie G. A. RITTER, *Der Antiparlamentarismus und Antipluralismus der Rechts- und Linksradikalen*. In: K. SONTHEIMER, G. A. RITTER, B. SCHMITZ-HUBSCH, P. KEVENHÖRSTER, E. K. SCHEUCH, *Der Überdruß an der Demokratie*. Köln 1970, S. 71. — E. FRAENKEL, *Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie*. Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, Bd. II, B. 28.

¹⁰ Der ökonomische und politische Liberalismus begegnet gerade im deutschen Sprachbereich erheblicher, teils emotioneller Kritik. Erfahrungen mit dem Totalitarismus rechter und linker Prägung vermögen anscheinend wenig dazu beizutragen, der Idee der persönlichen Freiheit unter dem Gesetz besondere Beachtung zu verschaffen. Das mag, wie HAYEK zeigt, darauf beruhen, daß man die beiden politischen Philosophien, die sich „Liberalismus“ nennen und die auf völlig verschiedenen philosophischen Grundlagen beruhen, nicht genügend unterschieden hat. Die erste betont die Begrenztheit des Wissens und favorisiert für alle Bereiche des menschlichen Handelns ein schrittweises Vorgehen nach dem Prinzip von *trial and error*, die zweite geht von der Überzeugung aus, daß alles machbar sei und mündet ein in die Idee einer harmonischen und vollkommenen Ordnung, in der kooperativ ein gemeinsames Ziel angestrebt wird. Zu den älteren Vertretern der ersten Richtung zählen D. HUME, A. SMITH, E. BURKE und LORD ACTON, zur zweiten die Vorläufer sozialistischer Richtungen wie VOLTAIRE, ROUSSEAU und CONDORCET. Während die erste Richtung mit religiösen Haltungen nicht unvereinbar ist, steht die zweite, vorwiegend „kontinentale“ Spielart aller Religion feindlich gegenüber. Siehe F. A. HAYEK, *Freiburger Studien*, Tübingen 1969, S. 108f. — HAYEKs Einteilung stimmt weitgehend überein mit TALMONS Unterscheidung zwischen liberaler (und empirisch orientierter) Demokratie und totalitärer (messianischer) Demokratie. Siehe TALMON, a.a.O., S. 2f.

aus verschiedenen Lagern ausgesetzt, die sie verwerfen und ihr andere Ordnungsentwürfe entgegensetzen. Diese fanden u. a. zu Beginn der fünfziger Jahre in den Vorschlägen zur Bildung eines Bundeswirtschaftsrates ihren Niederschlag. Damals wurde die Einrichtung eines im wesentlichen von privatautONOMEN Wirtschaftsverbänden zu besetzenden Konsultativorgans vorgeschlagen, das die staatliche Wirtschaftspolitik in einem nicht näher bestimmten Rahmen beraten bzw. mitbestimmen sollte¹¹. Die Gewerkschaften glaubten darüber hinaus im Bundeswirtschaftsrat ihre Vorstellungen von einer Wirtschaftsdemokratie, wie sie in den zwanziger Jahren von Naphtali, Tarnow, Baade und anderen konzipiert wurde, realisiert zu finden, wobei anzumerken bleibt, daß nach Ansicht jener Autoren die überbetriebliche und nicht die betriebliche Mitbestimmung das wesentliche Element in einer demokratisierten Wirtschaft ist. Gegenüber letzterer nahmen sie eine erheblich reserviertere Stellung ein als die heutigen Befürworter der Demokratisierung der Unternehmungen¹².

Die Forderung nach Demokratisierung der Wirtschaftspolitik durch einen zentralen Wirtschaftsrat fand in den dreißiger Jahren ihren Niederschlag im Reichswirtschaftsrat, der 1934 wieder aufgelöst wurde. Zu Beginn der fünfziger Jahre findet sich eine Wiederholung in gewerkschaftlichen und unternehmerischen Entwürfen zu einem Bundeswirtschaftsrat, die jedoch bald wieder in den Hintergrund des politischen Interesses rückten. In der Mitte des Jahres 1969 schließlich entwickelte sich im Anschluß an Vorschläge der CDU-Sozialausschüsse eine Diskussion um die Industrie- und Handelskammern. Von gewerkschaftlicher Seite wurde die schon in den dreißiger Jahren erhobene Forderung nach paritätischer Besetzung wieder ins Spiel gebracht und die Schaffung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrats empfohlen, während die CDU ein System von Arbeitnehmerkammern, etwa analog den bereits in zwei Bundesländern schon bestehenden Einrichtungen, zum Programm erhob und die Einrichtung eines Bundeswirtschaftsrates als Fernziel ansteuerte¹³.

Die Parallelitäten zwischen der Konzertierten Aktion und einem zukünftigen Bundeswirtschaftsrat werden allerdings selten hervorgehoben. Der Vorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes sieht die Übertragung der Aufgaben der Konzertierten Aktion auf dieses Organ vor¹⁴, und die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer bevorzugt einen Bundeswirtschaftsrat mit dem Hinweis, daß sich das Repräsentationsproblem, d. h. die Auswahl der Teilnehmer,

¹¹ Siehe hierzu die zusammenfassende Darstellung bei M. BECK: Wirtschaftsdemokratie. Veröffentlichungen der Handelshochschule St. Gallen, Reihe A, Heft 62, Zürich und St. Gallen 1962, S. 114 ff. und H. ST. SEIDENFUS: Gedanken zur Errichtung eines Bundeswirtschaftsrates. FI-Schriftenreihe, Heft 5. Köln 1962, S. 12 ff.

¹² Siehe hierzu das Vorwort von L. ROSENBERG zu dem Buch von F. NAPHTALI (a. a. O., S. 8).

¹³ Siehe G. PEIERLE, Wie nützlich sind Arbeitnehmerkammern? In: Gesellschaftspolitische Kommentare Nr. 4 vom 15. Februar 1969, S. 40 ff. — K. B. STOLZ, Arbeitskammern in der Diskussion. In: Gesellschaftspolitische Kommentare Nr. 24 vom 15. Dezember 1969, S. 285 ff.

¹⁴ DBG fordert einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat. Industrie-Kurier Nr. 23 vom 13. Februar 1969, S. 3.

besser lösen lasse¹⁵. Insgesamt gewinnt man jedoch bei der Durchsicht der Veröffentlichungen den Eindruck, daß die älteren Demokratisierungsvorstellungen im öffentlichen Bewußtsein so sehr in den Hintergrund geraten sind, daß man von der Verwandtschaft zur Konzertierten Aktion nur selten Notiz nimmt. Die Konzertierte Aktion wird vor allem als lohnpolitische Maßnahme interpretiert, ihren ordnungspolitischen Bezügen zu wirtschaftsdemokratischen Vorstellungen gilt nur geringes Interesse.

Trotzdem läßt sich die enge Verbindung zwischen den älteren und neueren Vorstellungen kaum leugnen. In beiden Fällen geht es um die Stellung autonomer Wirtschaftsverbände, speziell der Gewerkschaften und Unternehmerverbände, im Gemeinwesen und die Grenzen des staatlichen und privaten Handelns. Während die älteren, vor allem syndikalistischen Auffassungen der dreißiger Jahre den Verbänden eine Mitwirkung an den wirtschaftspolitischen Entscheidungen auf dem Wege von rechtlich abgesicherten Mitwirkungs- und Mitbestimmungsbefugnissen geben wollen, verfolgen die heutigen Befürworter der Konzertierten Aktion ein Verfahren, das eine formelle Beteiligung vorsieht.

3. Die Entstehung der Konzertierten Aktion

Lokalisiert man die Vorschläge des Sachverständigenrates im Jahre 1965 als ersten Schritt in Richtung der Demokratisierungskonzeption, so ist die Problemperzeption, die „Interpretation der Welt“, nicht ohne Bedeutung. Vor dem Hintergrund einer inflatorischen Entwicklung in der Bundesrepublik präsentierte der Rat einen rudimentären Ansatz zu einer politischen Theorie der Inflation. Danach sollen Geldwertminderungen die Folge eines „ungeduldigen Drängens vieler Gruppen und Körperschaften in Gesellschaft und Staat ...“, eines mangelnden Widerstandes der verantwortlichen Instanzen, vor allem in Wahljahren, und eines Fehlens „automatischer Sicherungen im Ordnungssystem von Gesellschaft und Staat“ sein¹⁶. Anscheinend reichen nach Meinung der Autoren Erklärungsversuche, die sich auf die quantitätstheoretischen Versionen oder die Keynes'sche Lehre oder die Theorie des internationalen Preiszusammenhanges stützen, nicht aus, um das beobachtete Phänomen wissenschaftlich befriedigend zu behandeln; es bedarf offenbar ergänzend oder stellvertretend der obigen Theorie der „Ausbeutung des Staates durch die Gruppen“.

¹⁵ Die ASU sympathisiert mit den DGB-Forderungen. Handelsblatt vom 4. März 1969.

¹⁶ Zweites SG, Ziff. 185, S. 107.

Unabhängig davon, ob die Hypothese¹⁷ des Sachverständigenrates einer empirischen Überprüfung standhält, stellt sich damit die Frage nach den wirtschaftspolitischen Möglichkeiten, eine Inflation zu steuern. Nach Ansicht des Sachverständigenrates war in der damaligen Situation der Handlungsspielraum auf zwei Alternativen beschränkt: Eine „Stabilisierungskrise“, deren Folgen als äußerst bedrohlich dargestellt wurden, oder eine Konzertierte Aktion, von der man annahm, daß sie die „Kosten der Deflation“ vermeiden würde¹⁸.

Die naheliegende Frage, ob nicht inflationsbekämpfende Maßnahmen auf der Linie der „Ausbeutungstheorie des Staates“, z. B. Einschränkungen der „Macht der Verbände“ durch gesetzgeberische Maßnahmen, angezeigt seien, wird nicht gestellt: stattdessen folgt mit Emphase eine Empfehlung, die man kurz als „wirtschaftspolitisches Kooperationsmodell“ bezeichnen kann. An die Adresse der Regierung und der Sozialpartner wird die Aufforderung gerichtet, künftig *gemeinsam* für die Geldwertstabilität Sorge zu tragen, eine „konzentrierte Verhaltensänderung“ zustandezubringen, das „Mißtrauen im Verhältnis der Beteiligten zueinander . . . systematisch ab(zu)bauen und einem zukunftsbezogenen Vertrauensverhältnis Platz“ zu machen¹⁹.

Der Hinweis auf die Identität der Interessen aller fehlt ebensowenig wie ein Appell zu „beispielhaftem Verhalten der öffentlichen Hand“²⁰ und eine Skizze des Weges in die Konzertierte Aktion. In ihr sollen nicht nur Bund, Länder und Gemeinden kooperieren, sondern auch die Bundesbank im Verein mit den privatwirtschaftlich organisierten Geschäftsbanken und die Tarifpartner in Zusammenarbeit mit der Bundesregierung um den gemeinsamen Abbau des Geldwertschwundes bemüht sein²¹. Schließlich wird noch nachdrücklich der Hinweis gegeben, daß „Geldwertstabilität . . . ohne deflatorische Begleiterscheinungen erreichbar ist, wenn sie wirklich gewollt wird und wenn die gesellschaftlichen Kräfte systematisch auf dieses Ziel hin gelenkt werden“²².

In der Retrospektive²³ und vor dem Hintergrund der neueren Vorschläge zur Erweiterung der Konzertierten Aktion wird ersichtlich, daß es sich bei dem

¹⁷ Zur „Ausbeutungstheorie“ sei angemerkt, daß ihr methodologischer Status vorläufig noch ungeklärt ist. Sie erweckt eher den Eindruck einer Ad-hoc-Hypothese. (Zur methodologischen Kritik von Ad-hoc-Hypothesen siehe w. STEGMÜLLER, Das Problem der Kausalität. In: E. TOPITSCH (Hrsg.) Probleme der Wissenschaftstheorie. Wien 1960, S. 171 ff.). Ihr Verhältnis zu anderen Hypothesen, wie der Theorie der importierten Inflation, ist ungeklärt. Sind z. B. langfristige Zahlungsbilanzüberschüsse oder das „ungeduldige Drängen vieler Gruppen“ die Determinanten des inflatorischen Prozesses? Faßt man die „Ausbeutungstheorie“ als generelle Hypothese auf, dann gerät man in die Schwierigkeit, erklären zu müssen, wie bei Konkurrenz der Interessenverbände Perioden stabiler Preisentwicklung entstehen können.

¹⁸ Vgl. Zweites SG, Ziff. 186 und 187.

¹⁹ Ebenda, Ziff. 188 und 192.

²⁰ Ebenda, Ziff. 188, 191 und 203.

²¹ Ebenda, Ziff. 190.

²² Ebenda, Ziff. 187.

²³ Vorschläge zur Konzertierten Aktion finden sich in allen Jahresgutachten seit 1965. Siehe Drittes SG, Ziff. 241 u. 268 ff. — Viertes SG, Ziff. 224, 246 u. 276. — Fünftes SG, Ziff. 183, 187, 278. — Sechstes SG, Ziff. 215, 241.

Kooperationsmodell der Sachverständigen um mehr handelt als um einen einmaligen, aus einer historischen Situation heraus geborenen Vorschlag zur Bekämpfung eines aktuellen Notstandes; es zeichnen sich die Konturen eines Programms der Verstaatlichung der Verbände ab. Die organisierten Interessengruppen, besonders die Tarifparteien, sollen nicht mehr partikulare Interessen im Rahmen der Rechts- und Wirtschaftsordnung verfolgen, sondern sich stattdessen einem gemeinsamen Ziel aller Gesellschaftsmitglieder, dessen reale Existenz behauptet wird, unterordnen²⁴. Die Rolle der Verbände wandelt sich, indem sie von dem Makel befreit werden, den Staat usurpieren zu wollen, zur Rolle derjenigen, die zur Teilnahme an der Verfolgung des gemeinsamen Zieles aufgefordert werden; die Arena des rivalisierenden Kampfes untereinander wird verlassen und ein Ausgleich auf höherer, gleichsam „gemeinwohlverpflichteter“ Ebene aufgesucht²⁵. Eine harmonische Ordnung Rousseau'scher Prägung scheint zwar nicht für die gesamte Gesellschaft, aber doch für einen nicht unwichtigen Teilausschnitt greifbar nahe zu sein; Einigkeit und Einstimmigkeit treten an die Stelle von Spannungen, Konflikten, Zusammenstößen und Kämpfen, die sonst den wirtschaftspolitischen Alltag „verdüstern“ und die Interessengemeinsamkeiten „verhüllen“.

Diese Vorstellungswelt stimmt kaum mit der Realität überein und die Hoffnung, durch ein gleichzeitiges und gleichmäßiges Vorgehen der staatlichen Instanzen und der autonomen Gruppen, selbst wenn es nur befristet sein sollte, eine Stabilisierung zu erreichen, scheint wenig realistisch. Die behauptete Interessenidentität²⁶ aller Akteure ist nicht so über alle Zweifel erhaben, wie die Sachverständigen annehmen. Einige Überlegungen sprechen dafür, daß Gewerkschaften und Unternehmer an einer leicht inflatorischen Entwicklung interessiert sind. Sie erleichtert einmal die Absatzprobleme der Unternehmungen und die Überwälzung von Kostensteigerungen und stärkt zum anderen die Arbeitsmarktposition der Anbieter. Selbst im Bereich der zahlreichen öffentlichen Haushalte ist schon angesichts der Vielzahl wirtschaftlicher und sozialer Einflüsse auf die Exekutiven und die sie tragenden Parteien kaum mit einer Dominanz des Zieles Geldwertstabilität zu rechnen.

Was die Rückwirkungen des Sachverständigenvorschlags auf die praktische Wirtschaftspolitik angeht, so bleibt anzumerken, daß er von der damaligen Regierungskoalition (CDU/CSU und FDP) verworfen wurde. In einer Bundestagsdebatte²⁷ zu Beginn des Jahres 1966 traten die Gegensätze zutage. Die

²⁴ Vgl. hierzu auch NAUMANN, a. a. O., S. 156.

²⁵ Vgl. ebenda, S. 157.

²⁶ Siehe hierzu auch E. LIEFMANN-KEIL, Studie zur Theorie des Verbandshandels; E. LIEFMANN-KEIL, Zur Aktivität der Interessenverbände. In: H. ARNDT (Hrsg.), Sozialwissenschaftliche Untersuchungen, Berlin 1969, S. 27 ff.

²⁷ Siehe Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte Bd. 60, Bonn 1965, 21. Sitzung (16. Februar 1966) S. 847 ff. und 22. Sitzung (17. Februar 1966) S. 917 ff.

Regierungsparteien bedienten sich vorwiegend zweier Argumente, des ordnungspolitischen der Autonomie der Tarifparteien und des ökonomischen der Ungenauigkeit von Wachstumsprognosen und damit gleichzeitig auch der quantitativen Orientierungsdaten für die Lohnpolitik²⁸. Gleichzeitig plädierten sie für die Bekämpfung inflatorischer Entwicklungen durch das geld- und kreditpolitische Instrumentarium. Die in der Opposition stehende SPD hingegen zollte dem Sachverständigenrat Beifall, allerdings mit einer nicht ganz unwesentlichen Akzentverschiebung. Sie interpretierte die konzertierte Stabilisierungsaktion nicht in erster Linie als einen „gesellschaftspolitischen Accord“ auf der Basis einer gemeinsamen Anstrengung der Verbände und des Staates, sondern als eine staatliche Führungsaufgabe, in der „unter eindeutiger Führung der Bundesregierung“²⁹ die Preissteigerungsrate gesenkt werden sollte.

4. Die Konzertierte Aktion nach § 3 des Stabilitätsgesetzes

Die Idee, eine Konzertierte Aktion als Dauereinrichtung zu schaffen, erlebte wenige Monate nach ihrer Ablehnung im Deutschen Bundestag ihre Wiederauferstehung. Die Große Koalition, die das von Erhard geführte Kabinett ablöste, verkündete in ihrer Regierungserklärung, daß zur Sicherung von Stabilität und Wachstum „ein enges Zusammenwirken zwischen den für die Wirtschaftspolitik verantwortlichen Instanzen des Staates und den Tarifvertragsparteien im Rahmen einer ‚Konzertierten Aktion‘ nötig“ sei³⁰. Ihren gesetzlichen Niederschlag fand diese Willensbekundung dann im § 3 des 1967 verabschiedeten Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft³¹.

Die Regierungserklärung liefert gleichzeitig den Schlüssel für die heute vorherrschende institutionelle Interpretation des Gesetzestextes und erläutert insbesondere die Auslegung der entscheidenden Formulierung, nach der die Regierung Orientierungsdaten „für ein gleichzeitiges, aufeinander abgestimmtes Verhalten . . . der Gewerkschaften und Unternehmensverbände“³² zur Verfügung

²⁸ Siehe die Ausführungen des damaligen Bundesministers für Wirtschaft, K. SCHMÜCKER, ebenda 851 C u. D und des Bundeskanzlers, L. ERHARD, 932 A, B u. C.

²⁹ Siehe die Ausführungen des Abg. Prof. K. SCHILLER, ebenda, S. 860, B.

³⁰ Zitiert nach O. SCHLECHT, Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik. In: Walter Eucken Institut, Reden und Aufsätze Nr. 21, Tübingen 1968, S. 14f.

³¹ Der Gesetzestext lautet: S 3 (1): Im Falle der Gefährdung eines der Ziele des § 1 stellt die Bundesregierung Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges, aufeinander abgestimmtes Verhalten (Konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung. Diese Orientierungsdaten enthalten insbesondere eine Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die gegebene Situation.

(2) Der Bundesminister für Wirtschaft hat die Orientierungsdaten auf Verlangen eines der Beteiligten zu erläutern.

³² Der Hinweis auf die Gebietskörperschaften, die Länder und Gemeinden, wurde oben ausgelassen, da sich mit Beginn der Konzertierten Aktion die Praxis herausgebildet hat, diese nicht unmittelbar zu beteiligen. Für sie wurden neben der Konzertierten Aktion eigene Abstimmungsorgane geschaffen, der Konjunkturrat für die öffentliche Hand und der Finanzplanungsrat.

stellt. Darunter ist nicht eine Situation zu verstehen, in der die Bundesregierung ihrerseits den autonomen Tarifparteien gegenübertritt und diese über die von ihr im Rahmen der makroökonomischen Ziele, und besonders des Stabilitätszieles, als zulässig angesehenen Lohnsteigerungsraten unterrichtet. Vielmehr ist eine *Integration der Pläne der autonomen Wirtschaftsverbände mit denen der staatlichen Wirtschaftspolitik* beabsichtigt³³. Sie wird dadurch erzielt, daß „eine Art Mitberatung (nicht Mitbestimmung) der Gruppen bei der Aufstellung der Jahresprojektion der Bundesregierung, aber natürlich auch bei der Erörterung der für ihre Verwirklichung notwendigen politischen Maßnahmen“ stattfindet^{34 35}.

Diese Auffassung steht in einem nicht unbeachtlichen Widerspruch zu der jener Autoren, die mit Vorliebe in der Konzertierte Aktion eine spezialpädagogische Veranstaltung sehen, durch die den autonomen Wirtschaftsverbänden eine bessere Einsicht in die makroökonomischen Zusammenhänge vermittelt und durch die ein günstiges Klima für Tarifverhandlungen geschaffen werde³⁶. Gegen diese Andeutung und für die Interpretation, daß durch die Konzertierte Aktion ein teilweiser Verzicht auf staatliche Souveränität zum Vorteil der Verbände und

³³ Siehe hierzu HANS TIETMEYER: „Konzertierte Aktion“ — Konzept, Praxis und Erfahrung. In: S. 187f. und S. 190.

³⁴ Vgl. ebenda, S. 190.

³⁵ Zur weiteren institutionellen Ausgestaltung der Konzertierte Aktion ist folgendes anzumerken: Die Sitzungen finden in der Regel in einem Abstand von 2 bis 3 Monaten unter dem Vorsitz des Bundesministers für Wirtschaft statt, der auch die Teilnehmer auswählt. Auf Regierungsseite nehmen außer einigen höheren Beamten des Wirtschaftsministeriums noch Vertreter des Bundesfinanz- und Bundesarbeitsministeriums teil. Zu jeder Sitzung ergehen besondere Einladungen, es gibt also keine ständige Mitgliedschaft bestimmter Institutionen, wenn auch nicht damit zu rechnen ist, daß bisher regelmäßig eingeladene Verbände von der Liste wieder gestrichen werden. Gegenwärtig sollen Richtlinien ausgearbeitet werden, die Kriterien für die Teilnahme festlegen. Von seiten der Unternehmerorganisationen nehmen an den Sitzungen nach dem gegenwärtigen Stand teil, der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT), der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände (BDA), Spitzenorganisationen des Handwerks, des Handels, der Banken und seit jüngstem auch der Bauern; seitens der Arbeitnehmerorganisationen werden der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), die Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG) und einige, nicht alle, Fachgewerkschaften eingeladen. Weitere Verbände bemühen sich z. Zt. um die Aufnahme in die Konzertierte Aktion, so die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AGV) und der Deutsche Beamtenbund (DB). Außerdem erstreben die Fraktionen des Bundestages die Teilnahme. — Weitere Teilnehmer sind zwei bis drei Mitglieder des Sachverständigenrates und Vertreter der Deutschen Bundesbank. — Insgesamt weist die Zahl der beteiligten Institutionen eine Ausweitung auf. Beim ersten Gespräch im Rahmen der Konzertierte Aktion am 14. Februar 1967 waren nach einer Mitteilung des BMWi 9 Organisationen (einschließlich Ressorts) und 34 Personen anwesend; inzwischen sind 18 Organisationen und 49 Personen vertreten. (BMW, Tagesnachrichten, Bonn 11. Mai 1970, Nr. 6166). — Die Sitzungen sind nicht öffentlich. Sie sollen sich so vollziehen, daß nach vorbereitenden Gesprächen, die getrennt mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern stattfinden, zunächst von Regierungsseite ein Kommentar zur konjunkturpolitischen Lage gegeben wird; daran schließen sich weitere Stellungnahmen der Sachverständigen und der Bundesbank an, und es werden konjunkturpolitische Vorstellungen entwickelt. Die übrigen Beteiligten werden dann zur Stellungnahme aufgefordert. — Angesichts der Vielzahl der teilnehmenden Institutionen und der Heterogenität der vertretenen Interessenstandpunkte fällt es schwer, an eine intensive Diskussion zu glauben. — Im Anschluß an die Sitzungen wird jeweils ein Communiqué veröffentlicht, das meistens die Gemeinsamkeiten der vertretenen Standpunkte in den Vordergrund rückt. In neuerer Zeit gibt es allerdings gelegentlich auch unterschiedliche Auffassungen wieder.

³⁶ Vgl. o. SCHLECHT, a. a. O., S. 22.

gleichzeitig eine Integration der Tarifvertragsparteien in öffentliche Aufgaben beabsichtigt ist, sprechen jedoch mehrere Überlegungen:

Zum ersten wird gerade von Regierungsseite betont, daß mit der Konzertierten Aktion „der Weg zu einer ex-ante-Abstimmung der staatlichen Konjunkturpolitik mit den globalen Entscheidungen der Tarifvertragsparteien“ beschritten werde³⁷, und daß durch sie eine flexible Methode gefunden (worden sei), um den organisierten Gruppen eine Mitwirkung an der Vorformung der Wirtschaftspolitik zu ermöglichen“³⁸.

Zweitens wird gerade von den betroffenen Verbänden, z. B. den Arbeitgebern, die Forderung erhoben, „bereits an der Erarbeitung der Zielprojektion mitbeteiligt und nicht erst nach Fertigstellung mit ihr konfrontiert zu werden“³⁹. Ähnlich lauten die zwar insgesamt distanzierteren und in neuerer Zeit sogar teilweise sehr reservierten Stellungnahmen aus gewerkschaftlichen Kreisen. Hier wird nicht ohne Befriedigung festgestellt, daß die Konzertierte Aktion „erstmalig den Gewerkschaften ... die Möglichkeit gibt, an der Vorformung der wirtschaftspolitischen Entscheidungen mitzuwirken“⁴⁰. Ferner wird in einem allgemeinen Zusammenhang darauf hingewiesen, daß „eine Einkommenspolitik, die sich darauf beschränkt, den Gewerkschaften ihren Spielraum zuzuweisen, ohne sie an der Bestimmung der alternativen Ziele und damit an der Wirtschaftspolitik zu beteiligen, zum Scheitern verurteilt“ sei⁴¹.

³⁷ BMWi-Texte, Reden zur Wirtschaftspolitik von Professor K. SCHILLER. Hrsg. von der Pressestelle des Bundeswirtschaftsministeriums o. O., o. J., Bd. 3, S. 149.

³⁸ Ebenda, S. 94.

³⁹ So J. BRETSCHNEIDER: Lohnpolitik und Konzertierte Aktion — der Standpunkt der Arbeitgeberverbände. In: Gewerkschaftliche Monatshefte Juni 1969, S. 335. — BRETSCHNEIDER bemängelt in seinem Beitrag, daß man praktisch von diesem Ziel noch weit entfernt sei. Die Zielprojektionen würden den beteiligten Gruppen jeweils zum Jahresende mit der Aufforderung zur Stellungnahme vorgelegt. Ob und inwieweit diese wiederum die Haltung der Regierung beeinflussen, soll nicht auszumachen sein. Nach BRETSCHNEIDER kann „von einer gemeinsamen Erarbeitung der Zielprojektionen und der darin enthaltenen Orientierungsdaten ... beim besten Willen bislang nicht die Rede sein“. Abgesehen davon, daß diese Feststellung indirekt noch einmal den Mitbestimmungsanspruch unterstreicht, zeigt sich hier einer der bemerkenswerten Züge der Konzertierten Aktion, die Schaffung eines Informationsoligopols, das für Nichtteilnehmer angesichts des streng vertraulichen Charakters der Gespräche mit legalen Mitteln nicht beseitigt werden kann. Die Schutzbehauptung, daß der vertrauliche Charakter sogenannte Fensterreden verhindere, steht im Gegensatz zum liberaldemokratischen Selbstverständnis, daß der politische Prozeß u. a. durch das öffentliche Austauschen von rationalen Argumenten gekennzeichnet ist. Die öffentliche Konfrontation von Argumenten schließt nicht aus, daß in der Phase des Entscheidungszwanges, wenn also ein lohnpolitischer Kompromiß aufgrund stets unvollständiger Informationen gefunden werden muß, die eigentlichen Verhandlungen nicht öffentlich sind. Der gefundene Kompromiß selbst kann dann wieder Gegenstand öffentlicher Kritik sein. Sofern es also in der Konzertierten Aktion nur um Informationen der Tarifparteien über die wahrscheinlichen Folgen ihres Handelns geht, ist nicht einzusehen, warum eine Informationsbarriere geschaffen wird. Sofern jedoch tatsächlich Verhandlungen zwischen Regierung und Verbänden stattfinden, hat die Vertraulichkeit sachliches Gewicht, die Konzertierte Aktion hat dann jedoch kaum nur „pädagogischen“ Charakter.

⁴⁰ H. EHRENBURG: Lohnpolitik und Konzertierte Aktion. Gewerkschaftliche Monatshefte Mai 1969, S. 271.

⁴¹ A. CHRISTMANN: Lohn- und Tarifpolitik im Rahmen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik. Gewerkschaftliche Monatshefte Mai 1969, S. 279.

Drittens aber spricht für die These der verbandlichen Mitbestimmung die „Logik des Vorschlages“. Wenn der Erfolg der staatlichen Wirtschaftspolitik, wie die Befürworter der Konzertierten Aktion nicht müde werden zu behaupten, vom konformen Verhalten der autonomen Gruppen im Hinblick auf die von der Regierung gesetzten Ziele abhängt, wenn man ferner nicht bereit ist, die Tarifautonomie einzuschränken, und wenn gleichzeitig keine Sanktionsmechanismen bestehen, das gewünschte Verhalten zu erzwingen, dann ist das Zugeständnis an die Verbände, die Wirtschaftspolitik mitbeeinflussen zu können, der einzige noch offene Weg, die erforderliche Zustimmung zu erlangen. Die rechtliche Gestaltung dieses Zuganges zur staatlichen Wirtschaftspolitik, d. h. die Erteilung von Unterrichts-, Mitberatungs-, Mitbestimmungs- oder sogar Vetorechten ist dabei weniger wichtig, als das *prinzipielle Zugeständnis institutionell gesicherter Einflußnahme*. Für die ordnungspolitische Analyse der Konzertierten Aktion ist daher auch das faktische Ausmaß des Einflusses im gegenwärtigen Zeitpunkt, über das man im übrigen angesichts des geschlossenen Charakters der Veranstaltung und der Geheimhaltung der wichtigsten Unterlagen z. Zt. nur schwer ein verlässliches Urteil gewinnen kann, weniger bedeutsam als die formelle Anerkennung des Anspruches auf Mitberatung bzw. -bestimmung durch die Verbände. Die so definierte Demokratisierung der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik stellt sich also dar als die *Freilegung des Weges der Verbände in die staatliche Wirtschaftspolitik*.

Es fehlt in der öffentlichen Diskussion nicht an Argumenten, diesen Schritt zu begründen. Vor allem zwei Überlegungen werden häufig genannt: Die eine leugnet die Inkompatibilität zwischen Demokratisierung der Wirtschaftspolitik und freiheitlicher Wirtschaftsordnung; die andere sieht in der Integration der autonomen Gruppen in den Staat eine unvermeidliche und daher begrüßenswerte Entwicklung. So heißt es im Bericht des federführenden Bundestagsausschusses⁴², daß eine Koordinierung der staatlichen Wirtschaftspolitik mit den Entscheidungen der autonomen Gruppen zur Erreichung der in § 1 des Stabilitätsgesetzes genannten Ziele unter den heutigen und künftigen wirtschaftlichen Bedingungen unerlässlich sei. Der Ausschuß fährt fort: „Darin liegt . . . weder ein Verzicht auf den staatlichen Führungsauftrag, noch wird die Autonomie der Tarifpartner beeinträchtigt.“

In dieser Argumentation wird jedoch übersehen, daß die Wirtschaftsverbände in das Dilemma geraten können, zwischen der Beeinflussung der Wirtschaftspolitik und reduzierter Tarifautonomie oder Nichtbeeinflussung und weiterbestehender Tarifautonomie wählen zu müssen. Angenommen, die organisierten Interessenverbände entschieden sich für die Mitwirkung an der staatlichen

⁴² Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschafts- und Mittelstandsfragen über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität. Deutscher Bundestag. 5. Wahlperiode. V/1678.

Wirtschaftspolitik, so würde ihnen daraus zumindest implizit die Pflicht erwachsen, um die innerverbandliche Durchsetzung der Vereinbarungen bemüht zu sein. Angesichts der gegenwärtigen Verbandsorganisation folgt daraus, daß die jeweiligen Verbandsspitzen die Entscheidungsspielräume der verhandelnden Marktparteien einschränken müssen. Falls sie anders handelten, würden sie bald ihren Anspruch auf Mitbeeinflussung der staatlichen Wirtschaftspolitik verlieren, da bei nichtkonformem Verhalten die Regierung dem Risiko ausgesetzt würde, ihre makroökonomischen Ziele zu verfehlen. Das Recht zur Mitbeeinflussung der staatlichen Wirtschaftspolitik steht mithin trotz aller gegenteiligen Beteuerungen prinzipiell in Konflikt zur Tarifautonomie. Was die Praxis der Konzertierten Aktion angeht, so hat es allerdings den Anschein, daß die Verbände faktisch mehr an der Erhaltung ihrer Autonomie interessiert sind und zugunsten ihres unmittelbaren Verbandsinteresses von den gebotenen Einflußmöglichkeiten wenig Gebrauch machen, d. h. den potentiellen Konflikt zugunsten der Bewahrung ihrer Autonomie entscheiden⁴³.

Der zweite Rechtfertigungsversuch bedient sich des Arguments, die bisherigen Ordnungsvorstellungen mit ihrer Trennung von Staat und Gesellschaft seien angesichts des großen ökonomischen und politischen Gewichts der organisierten Interessengruppen nicht länger praktikabel und möglicherweise nicht einmal mehr wünschenswert⁴⁴. Was das Tatsachenfundament dieser Aussage angeht, so ist es weniger durch empirische Untersuchungen der Rolle organisierter Interessengruppen⁴⁵ in liberalen Gesellschaften als durch recht pauschale Verallgemeinerungen einiger Aspekte industrieller Volkswirtschaften geprägt. Aber selbst wenn die Mutmaßungen über die politischen Wirkungen der Verbände zuträfen, ist damit noch nicht entschieden, daß keine Alternativen verfügbar sind, die die Trennung beider Bereiche aufrechterhalten. An Vorschlägen hierzu hat es in der langen Diskussion über die Rolle der organisierten Interessengruppen in einer offenen Gesellschaft nicht gefehlt, und man kann sie kaum ohne nähere Prüfung verwerfen. Was bleibt, ist daher ein problematischer ethischer Naturalismus⁴⁶, um nicht zu sagen Fatalismus, dessen zentrale These, daß das, was auch ethisch gut sei, man keineswegs akzeptieren muß.

Die Konzertierte Aktion führt damit zu der grundsätzlichen Frage, ob man gewillt ist, die *wirtschaftsverfassungsrechtliche Norm* zu akzeptieren, nach der Staat

⁴³ Diese Vermutung stützt sich auf die in vielen Verlautbarungen anzutreffende Beteuerung, daß die Orientierungsdaten der Konzertierten Aktion unverbindlich seien und die Tarifautonomie nicht eingeschränkt hätten. Diese Position wäre nicht durchzuhalten, wenn man gleichzeitig die Einflußmöglichkeiten stark ausnützte.

⁴⁴ Vgl. hierzu SCHLECHT, O.: a. a. O., S. 12 und TIETMEYER, a. a. O., S. 191.

⁴⁵ Die Verbändeforschung verfügt außer einigen weitgehend ungesicherten Interpretationsschemata wie K. V. BEYME zeigt, gegenwärtig noch kaum über bewährte Hypothesen. Siehe K. V. BEYME: *Interessengruppen in der Demokratie*. München 1969, S. 196ff.

⁴⁶ Zur Kritik des ethischen Naturalismus und besonders seiner Spielart des ethischen Futurismus siehe K. R. POPPER: *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*. Bd. 2, Bern 1958, S. 242ff.

und Gesellschaft, staatliches Handeln und private Autonomie, voneinander getrennt und gegeneinander abgegrenzt werden sollen. Man hat vielfach die Meinung vertreten, diese Frage sei zwar von prinzipieller Bedeutung, man könne ihr jedoch weitgehend pragmatisch dadurch Rechenschaft tragen, daß man für eine echte Repräsentation der Betroffenen Sorge. Dieser Vorschlag ist problematisch.

Das Problem der funktionalen *Repräsentation* tritt bei allen Versuchen auf, Wirtschafts- und Sozialräte neben den auf territorialer Basis gewählten Parlamenten einzurichten. Die vorgeschlagenen bzw. gewählten Lösungen sind, gemessen am Leitbild der repräsentativen Demokratie, alle mehr oder minder unbefriedigend⁴⁷. Die Frage nach dem Auswahlmodus spielt selbstverständlich auch bei der Konzertierten Aktion eine Rolle, wie u. a. die langanhaltenden Querelen um das Recht auf Beteiligung zeigen. Die Aussichten, vor dem Hintergrund eines spontan gewachsenen Geflechts von organisierten Interessengruppen einen irgendwie repräsentativen Verteilungsschlüssel zu finden, sind denkbar gering. Aber selbst wenn man von der gegenwärtigen Praxis, die dem Wirtschaftsminister einen Handlungsspielraum hinsichtlich des Kreises der Einzuladenden läßt, abginge und sie durch eine irgendwie geartete „optimale“ Repräsentation ersetze, so wäre damit noch nicht die zentrale normative Frage beantwortet, nämlich die nach den Rechten derjenigen, die sich den in einer Konzertierten Aktion gefällten Beschlüssen nicht unterwerfen wollen. Wird man ihre individuellen Freiheitsrechte schützen und ihnen gestatten, gegen die getroffenen Entscheidungen zu handeln und sich zu organisieren?

Die Privatautonomie und damit die Trennung von Staat und Gesellschaft ist nicht ein Relikt der sogenannten bürgerlichen Gesellschaft, sondern ein Ausdruck der ökonomischen und der politischen Freiheiten, deren wesentlicher Aspekt darin besteht, anders entscheiden zu können als die Mehrheit. Wie aber soll der *Schutz der Minderheit* gegenüber den Entscheidungen von privaten Organen, die in staatliche Funktionen einrücken, gewährt werden? Diese Frage ist in der verfassungspolitischen und -rechtlichen Diskussion vorläufig noch völlig offen, und es hat den Anschein, daß keine leichte Antwort möglich ist⁴⁸. Die privat-autonomen Interessenverbände sind in der Konzeption der pluralistischen Demokratie ein wesentliches Mittel zur Eingrenzung der Staatsgewalt⁴⁹. Die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik aber wirft die prinzipielle Frage auf, ob man auf diese Möglichkeit bei der Ausgestaltung der Rechts- und Wirtschafts-

⁴⁷ Siehe hierzu v. BEYME, a. a. O., S. 173 ff.

⁴⁸ Vgl. E. J. MESTMÄKERS Diskussionsbeitrag zu dem Vortrag von K. SCHILLER, Freiheitliche Marktwirtschaft in der Bewährung. In: Aktionsgemeinschaft soziale Marktwirtschaft. Tagungsprotokoll Nr. 33 vom 9. und 10. Juni 1969. E. SCHNEIDER, K. C. THALHEIM, W. FRICKHÖFER, K. SCHÜLLER, F. BERG, Konsequente Linie nach freiheitlichem Konzept. Ludwigsburg o. J., S. 98.

⁴⁹ Siehe hierzu auch RITTER, a. a. O., passim.

ordnung verzichten will und, wenn man konsequent weiterfragt, ob man auch im Bereich der Parteienkonkurrenz auf die Organisation widerstreitenden Interessen verzichten möchte. Denn was läge aus der Perspektive eines wirtschaftspolitischen Kooperationsmodells näher, als auch hier eine gemeinsame Verpflichtung für gesamtpolitische Ziele anzunehmen und eine „Konzertierte Aktion“, eine „Aktion Gemeinwohl“ zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien zur Sicherung des „sozialen Nutzenmaximums“ zu fordern? Man kann daher nicht auf die Beantwortung der Frage verzichten, ob und wie man die Handlungsspielräume zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen individueller Entscheidungs- und Koalitionsfreiheit einerseits und staatlichem Handeln andererseits, bestimmen soll. Die Grenze zwischen Privatautonomie und öffentlichem Bereich ist gleichzeitig noch bedeutsam für die Regeln der Konfliktaustragung. Ein wichtiger Aspekt der Trennung zwischen „Staat“ und „Gesellschaft“ besteht ja darin, die Herrschaftsausübung kontrollierbar zu machen und sie an rechtsstaatliche Verfahren zu binden. Damit wird ein nichtstaatlicher Raum zugelassen, in dessen Rahmen innerhalb der Spielregeln Konflikte ausgetragen werden können, im vorliegenden Fall also bei Auseinandersetzungen über die Lohnsätze.

Von den Befürwortern der Konzertierten Aktion wird vielfach hervorgehoben, es sei nicht beabsichtigt, Konflikte in dem Sinne zu mediatisieren, daß sie nur noch im Rahmen der Verhandlungen von Staat und Spitzenverbänden zum Ausdruck kommen dürften, sondern es wird ausdrücklich ihre Bedeutung für eine freie Wirtschaftsordnung betont und positiv bewertet. Man erwartet lediglich, daß die lohnpolitischen Auseinandersetzungen rationaler und auf das Wesentliche beschränkt würden.

Gleichgültig wie man die Eignung der Konzertierten Aktion als Konfliktlösungsmechanismus einschätzt⁵⁰, es ergibt sich hier die grundsätzliche Frage, ob und inwieweit Arbeitsk Kampfmaßnahmen, wie Streiks oder Aussperrungen, überhaupt noch zulässig sind. Angenommen, die Vertreter in der Konzertierten Aktion seien irgendwie hinreichend legitimiert und handelten namens und im Auftrag ihrer Mitglieder, und es würde eine Einigung über die zulässigen Lohnsteigerungsraten erzielt. Nach geeigneter „Transmission nach unten“, also zu den jeweiligen Mitgliederverbänden, würden Arbeitsk Kampfmaßnahmen sich von selbst verbieten. Träten sie dennoch auf, so würden sie die Ergebnisse der Konzertierten

⁵⁰ KÜLP ist beispielsweise der Meinung, daß sie eher zur Konfliktverschärfung denn zur -minderung führt. Siehe v. KÜLP: Bonn hat seine Rolle schlecht gespielt. In: Der Volkswirt, 23. Jg. (1969) Nr. 26, S. 37. — Im übrigen lassen sich natürlich Märkte als Konfliktlösungsmechanismen interpretieren. Auf ihnen sind die Interessen der Marktparteien einander entgegengesetzt. Ein Kompromiß, d. h. eine Lösung des Konflikts, ist dann erreicht, wenn ein gemeinsames Tauschverhältnis gefunden ist. Diesem Aspekt von Märkten wendet die ökonomische Literatur relativ geringe Aufmerksamkeit zu, obwohl bereits Max Weber Tauschhandlungen als das Ergebnis eines Konflikt-Kompromisses beschrieben hat. Siehe Wirtschaft und Gesellschaft. In: Grundriß der Sozialökonomik. Tübingen 1925, S. 36f.

Aktion in Frage stellen. Ein Streik wäre dann ein Verstoß gegen die Konzertierte Aktion, eine Handlung gegen die „legitimierte“ Gewerkschaft, bzw. eine Aussperrung, eine Maßnahme gegen die Verbandsspitzen der Unternehmerverbände. Pointiert ausgedrückt, jeder Streik wäre ein „wilder“ Streik, ein Streik gegen die Gewerkschaft und eine Handlung gegen den Staat. Analoges würde für die Arbeitgeber gelten.

Daraus wird ersichtlich, daß Schritte in Richtung der „Verstaatlichung der Verbände“ gleichzeitig zu einem Abbau des institutionellen Rahmens führen, in dem sich Konflikte in einer offenen Gesellschaft manifestieren können. Die Trennung zwischen „Staat“ und „Gesellschaft“ ermöglicht es, den Verbänden einen Raum zuzuweisen, in dem sie die aus ihren unterschiedlichen Zielsetzungen folgenden Markt- und Interessengegensätze austragen können. Den Vorteil dieses Verfahrens kann man darin sehen, daß Arbeitskonflikte überschaubar bleiben, Chancen für die öffentliche Kritik eröffnet werden und eine Einigung eine relativ günstige Chance hat, einen Mindestkonsensus für die Dauer des Tarifvertrages zu erzeugen.

Im Rahmen einer erweiterten Konzertierten Aktion muß diese Möglichkeit, Konflikte auf dem Arbeitsmarkt auszutragen, zumindest in Zweifel gezogen werden. Es fragt sich aber, ob Verhandlungen eine akzeptable Alternative zum offenen Arbeitsmarktkonflikt sind. Eine generelle Antwort läßt sich kaum geben. Die Formen der Konfliktaustragung schwanken bekanntlich beträchtlich je nach Organisation der Arbeitsmarktparteien, den Marktformen und -verhaltensweisen und den von der Rechtsordnung zugelassenen Reaktionsalternativen. Verhandlungen genießen im Gegenteil zu Arbeitsmarktkonflikten das positive Ansehen, daß sie sich äußerlich in Bahnen vollziehen, die weniger kontrovers wirken. Geht man jedoch davon aus, daß der scheinbar friedlichere Vollzug nicht unbedingt ein Anzeichen dafür ist, daß auch die zugrundeliegenden Interessengegensätze reduziert werden, dann muß man zumindest untersuchen, wie sie sich unter den veränderten Bedingungen manifestieren und wie die Konfliktfolgen beschaffen sind. Würde man die Verbände etwa nach dem Prinzip des „demokratischen Zentralismus“⁵¹ organisieren, so würde das voraussichtlich zu einer Konzentration der Konflikte an der Spitze führen. Es wäre dann nicht von der Hand zu weisen, daß die einzelnen Tarifparteien ihren wirtschaftspolitischen Einfluß in die Waagschale werfen, um die Regeln der Konfliktaustragung zu ihren Gunsten abzuändern. Personelle Verflechtungen mit Parteien oder sogar Personalunionen mit Bundestagsmandaten — letztere sind, wenn man von der Zahl, Verbandsvertreter einschließlich, der Gewerkschaftsmitglieder im Deutschen Bundestag ausgeht, nicht unbeachtlich — haben schon jetzt erhebliches Gewicht.

⁵¹ Diese Anspielung auf die leninistischen Organisationsprinzipien verwendet nicht zu Unrecht z. B. KLAUS. Siehe KLAUS, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a. a. O., S. 130.

5. *Wirtschaftspolitisches Kooperationsmodell und/oder Bundeswirtschaftsrat*

Die seit 1965 anhaltende Diskussion über die Konzertierte Aktion hat gegenwärtig zu zwei Gruppen von Vorschlägen geführt. Die erste zielt auf einen Ausbau der Konzertierten Aktion in Richtung eines wirtschaftspolitischen Kooperationsmodells, die zweite ist bestrebt, den älteren Ideen zur Einrichtung von Wirtschaftsräten neuen Auftrieb zu verschaffen, wobei diese in Verbindung oder an die Stelle der Konzertierten Aktion treten sollen. Ob und inwieweit die eine oder andere Konzeption verwirklicht wird, läßt sich zur Zeit nicht abschätzen. Gesetzgeberische Initiativen sind bereits mehrmals angekündigt worden.

(1) Die Befürworter des Ausbaues der Konzertierten Aktion zu einem wirtschaftspolitischen Kooperationsmodell gehen, wie auch der Sachverständigenrat, davon aus, daß die Handlungen der Tarifpartner gewollte oder ungewollte Rückwirkungen auf das Preisniveau haben können. Daraus wird in Verbindung mit der „Theorie“ der Ohnmacht des Staates gegenüber dem Verbandshandeln die Norm einer Mitverantwortung der Tarifpartner abgeleitet⁶². Um die makroökonomischen Ziele, besonders aber die Preisniveaustabilität, zu erreichen, bedarf es nach Ansicht der Proponenten der Integration der Lohnpolitik in die allgemeine Wirtschaftspolitik und der Schaffung eines wirtschaftspolitischen Steuerungssystems, an dem nicht nur die Regierung, sondern auch die Tarifpartner und die Bundesbank beteiligt sein sollen. Eine ausgebaute Konzertierte Aktion, deren Modell Klaus⁶³ entworfen hat, soll so beschaffen sein, daß sie über die „gemeinsame Suche nach Maßnahmen, die sowohl von den Sozialpartnern als auch von der Regierung akzeptiert werden“, zu einer „kooperativen Abstimmung“ der autonomen Partner führt. In einem solchen Gremium soll eine „sinnvolle Regelung der Verbindlichkeit“ der gefaßten Beschlüsse durch eine zufriedenstellende „Repräsentation der einkommenspolitisch relevanten Gruppen“ erzielt werden, bzw. wenn man den Vorschlägen des Sachverständigenrates folgt, ein „multilaterales Interessenclearing“ erfolgen. Die „kooperative Mitentscheidung“ der Verbände an den staatlichen Zielprojektionen, Orientierungsdaten und gemeinsamen Maßnahmen, wird gleichzeitig als ausreichende Garantie für die Erhaltung der wirtschaftlichen Freiheiten angesehen. Die verfassungspolitischen und -rechtlichen Bedenken gegen eine „Herrschaft der Verbände“ mittels der Mitbestimmung der Wirtschaftspolitik werden mit dem Argument abzuweisen versucht, daß ja das Parlament nach wie vor den Zielkatalog der Wirtschaftspolitik in

⁶² Das ist angesichts des Dualismus von Sein und Sollen, von Realität und Norm, eine problematische Anschauung. Darüber hinaus aber könnte man die tatsächlichen oder vermeintlichen Rückwirkungen des Verbandshandelns auf die Preisniveaustabilität, also das empirische Fundament der obigen Norm, als Argument für eine entgegengesetzte Forderung verwenden, nämlich die, den Tarifparteien diese Einwirkungsmöglichkeit durch wirtschaftspolitische oder gesetzgeberische Maßnahmen zu nehmen.

⁶³ KLAUS, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a. a. O., S. 119—136. — DERSELBE, Der Wandel ordnungspolitischer Vorstellungen durch Globalsteuerung und Konzertierte Aktion, a. a. O., S. 396ff.

großen Zügen bestimme und mithin lediglich die „Detailformulierung widerspruchsfreier Maßnahmebündel und konkreter Einzelziele . . . unter Mitwirkung der autonomen Gruppen und Instanzen vorgenommen“⁵⁴ würde.

Wenn man von den wenig gesicherten wirtschaftstheoretischen Grundlagen dieser Konzeption einmal absieht und die Aufmerksamkeit nur auf das vorgeschlagene institutionelle Arrangement richtet, dann interessiert seine Funktionsfähigkeit und seine Systemkonformität mit den Normen der parlamentarischen Regierungsweise. Zweifel richten sich gegen die Erwartung, daß die gemeinsame Suche nach allseits akzeptablen Maßnahmen zu widerspruchsfreien Entscheidungen im Zeitablauf führt. Kompromisse zeichnen sich ja gerade dadurch aus, daß sie in erster Linie das Resultat der relativen Stärke der verhandelnden Parteien sind, die ihrerseits wieder in einem komplizierten Geflecht von Binnen- und Außeninteressen handeln, wobei sich ihre Aktionsparameter je nach der konjunkturellen Lage erheblich verschieben können. Es spricht daher wenig dafür, daß die erzielten Übereinkommen im Zeitablauf konsistent sind und noch weniger ist die Annahme berechtigt, daß eine Homogenisierung der jeweiligen Präferenzen in bezug auf die relative Bewertung der makroökonomischen Ziele erreicht wird.

Welche politischen Reaktionen aber werden eintreten, wenn sich der Mechanismus der „kooperativen Mitentscheidung“ als wenig brauchbar erweist und zu schlecht verhüllten und problematischen wirtschaftspolitischen Kompromissen führt? Zweifellos stehen dann mehrere Alternativen offen: Die Subordination der Verbände unter die Zielvorstellungen der Regierungsorgane im Wege imperativer oder dirigistischer Maßnahmen, die Syndikalisierung des Staates oder die Ersetzung der Konzertierten Aktion durch verbesserte konjunkturpolitische Instrumente⁵⁵.

Schließlich sind auch die verfassungsrechtlichen und -politischen Elemente des ausgebauten Modells der Konzertierten Aktion wenig überzeugend. Die scheinbar elegante Lösung, den Verbänden und der Regierung gemeinsam einen Handlungsraum zuzuweisen, in dem sie den Erfüllungsgrad der makroökonomischen Ziele bestimmen, impliziert ja zugleich die Einräumung eines rechtsfreien Raumes, in dem die Verbands- und Regierungsmacht nicht dem Gesetz und nicht der demokratischen Legitimation unterworfen ist. Dieses Vorgehen mutet vor dem Hintergrund der Rechtsstaatsidee und des demokratischen Systems an wie die Wiedereinführung eines rechtsungebundenen Absolutismus oder wie die Übertragung einer selbstherrlichen Letztentscheidung an ein Gremium, dessen Herrschaftsgewalt zwar beschränkt ist, dessen Entscheidungen aber nicht kontrolliert werden. Daß eine derartige Konstruktion, die der Willkür der Beteiligten oder ihrem aufgeklärten Despotismus in einem essentiellen Bereich der Wirt-

⁵⁴ KLAUS, Der Wandel ordnungspolitischer Vorstellungen, a. a. O., S. 405.

⁵⁵ Siehe hierzu die Arbeiten von A. WOLL und E. DÜRR.

schaftspolitik Tür und Tor öffnet, kaum mit den Ordnungsvorstellungen einer rechtsstaatlichen Demokratie kompatibel ist, die ihrerseits bestrebt ist, das gesamte staatliche Handeln an Gesetze zu binden, braucht kaum besonders betont zu werden⁵⁶.

(2) In neuerer Zeit ist verschiedentlich vermutet worden, die Konzertierte Aktion nach § 3 des StabG sei nur eine Vorstufe zu einer neuen Spielart eines öffentlich-rechtlich verankerten Bundeswirtschaftsrates⁵⁷. Vorschläge kommen sowohl von seiten der Gewerkschaften als auch der Sozialausschüsse. Zwei Organisationsmodelle stehen zur Diskussion: Das erste, vom DGB favorisierte, sieht die paritätische Beschickung eines Wirtschafts- und Sozialrates durch Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite vor. Der Rat soll ein umfassendes Informations-, Beratungs- und Initiativrecht für die Gesetzgebung erhalten, soweit „die Interessen von Arbeitnehmern und Unternehmern berührt“ sind. Alle staatlichen Organe sollen verpflichtet sein, vor ihm zu erscheinen und anstehende Fragen zu erörtern. Gleichzeitig sollen die Aufgaben der Konzertierten Aktion auf den Rat übergehen. In Verbindung mit dem Bundeswirtschafts- und Sozialrat sollen außerdem die Industrie- und Handelskammern paritätisch besetzt werden, da diese „längst nicht mehr (jene) Interessen repräsentieren, die für die weitere Entwicklung von Bedeutung sind“⁵⁸.

Die konkurrierende Konzeption der CDU-Sozialausschüsse sieht statt der paritätisch besetzten Industrie- und Handelskammern die Schaffung eigener Arbeitskammern vor, die die „allgemeinen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmer wahrzunehmen ... (und) die Regierung, Behörden ... durch Vorschläge, Gutachten und Berichte zu unterstützen sowie zu beraten und dabei das Allgemeinwohl zu berücksichtigen“ haben⁵⁹. Die Funktion der Arbeiterkammern soll dabei eine doppelte sein: Einmal werden sie hilfsweise für staatliche Organisationen tätig, indem sie ihnen übertragene Hoheitsakte ausüben, zum anderen vertreten sie als Selbstverwaltungskörperschaften die Interessen der in ihnen zusammengefaßten Arbeitnehmer. Die Arbeiterkammern sollen sich zu einem Bundesarbeitskammertag als Körperschaft des öffentlichen Rechts zusammenschließen. Als Schlußstein des Programms der überbetrieblichen Mitbestimmung soll analog dem Gewerkschaftsvorschlag ein Wirtschafts- und Sozialrat eingefügt werden, der umfassende Konsultativbefugnisse im Hinblick auf die gesamte Wirtschaftspolitik hat.

⁵⁶ Zur Bindung des staatlichen Handelns an Gesetze und speziell zur Frage der Unterwerfung der staatlichen Verwaltung unter das Recht siehe die grundlegende Untersuchung von H. H. RUPP: Grundfragen der heutigen Verwaltungslehre. Tübinger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen. Hrsg. von der Rechtswissenschaftlichen Abteilung der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Tübingen, Bd. 15. Tübingen 1965, S. 129 ff. und passim.

⁵⁷ WALLRAFF, Die konzertierte Aktion — Analyse ihrer Leitideen, a. a. O., S. 347.

⁵⁸ So L. ROSENBERG nach I. KRUGMANN-RANDOLF, Konkurrierende Kammer-Konzepte. In: Der Volkswirt.

⁵⁹ Sozialausschüsse der christlich-demokratischen Arbeitnehmerschaft. Arbeitskreis „Überbetriebliche Mitbestimmung“, vervielfältigtes Manuskript, S. 12.

Vergleicht man diese Vorschläge mit der Konzertierten Aktion, so zeigen sich zwei Unterschiede: Der Bereich der zu verankernden Beratungsrechte ist weit definiert, die unmittelbaren Mitentscheidungs- und Mitbestimmungsrechte bei der Wirtschaftspolitik hingegen sind nicht genau spezifiziert. Ob ein Bundeswirtschaftsrat Einfluß nimmt auf die Zielprojektionen, die Orientierungsdaten für die Lohnpolitik und die im Rahmen der Globalsteuerung der Wirtschaft zum Einsatz gelangenden Mittel, ist daher offen.

Selbst wenn man unterstellt, daß ein solcher Rat weniger direkte Zugangsmöglichkeiten zur staatlichen Wirtschaftspolitik besitzt als sie § 3 des StabG für Mitglieder der Konzertierten Aktion eröffnet, so steht jedoch dieser geringeren direkten Einflußchance das Gewicht einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft gegenüber. Daraus folgt, daß die faktischen Einwirkungsmöglichkeiten beachtlich sein können. Welches faktische Gewicht sie allerdings erlangen werden, läßt sich nicht vorhersagen. Die rechtliche Ausgestaltung und die personelle Besetzung der Institution sind für die mutmaßlichen Wirkungen entscheidend. Die Palette der Möglichkeiten reicht von einer Organisation, die sich wie der frühere Reichswirtschaftsrat im wesentlichen auf qualifizierte Gutachtertätigkeit beschränkt, bis hin zu einer Nebenregierung, die das Parlament wesentlicher Befugnisse beraubt.

Im übrigen treten die gleichen ordnungspolitischen Probleme auf wie bei der Konzertierten Aktion, und es hat nicht den Anschein, daß die Frage der Repräsentation oder des Schutzes abweichender Minoritäten eine einfache Lösung findet; der öffentlich-rechtliche Charakter der Einrichtung ist eher geeignet, die Probleme noch zu verschärfen.

6. Wirtschaftsverbände und offene Gesellschaft

Versuche, die Grundlagen eines ordnungspolitischen Problems zu klären, sind den Risiken eines doppelten Mißverständnisses ausgesetzt, einmal dem Vorwurf, es handele sich um ideologische Fragen, zum anderen dem Rückzug auf „letzte“ Werturteile. Beide Positionen führen in die gleiche Sackgasse. Deklariert man ein Problem als ideologisch, so bedeutet das gleichzeitig, daß man auch die Kriterien des Wissenschaftsspiels außer Kraft zu setzen gewillt ist; denn zwischen ideologischen Positionen ist keine rationale Kommunikation mehr möglich; es kann im Grenzfall nur noch den ideologischen Schlagabtausch geben, und eine Entscheidung zwischen konkurrierenden Vorschlägen ist nur machtpolitisch determiniert. — Der Rückzug auf „letzte Werte“, auf Bastionen, die durch Argumente nicht mehr erobert werden können, hingegen ist eine Flucht aus der kritischen Diskussion. Es bleiben Monaden zwischen denen der Austausch von Einwänden und Gegeneinwänden fruchtlos ist.

Beide Wege sind Ausflüchte. Sie erweisen sich zudem als überflüssig angesichts der Möglichkeit, sowohl die sozial- und wirtschaftstheoretischen Grundlagen als

auch die Wertentscheidungen, die jedem Ordnungsproblem zugrundeliegen, zum Gegenstand kritischer Erörterungen zu machen. Es sei daher der Versuch unternommen, die ordnungspolitische Fragestellung der Demokratisierungsdebatte im Lichte der konkurrierenden Ordnungskonzeptionen zu umschreiben.

Autonome wirtschaftliche Entscheidungen und das Recht auf Koalitionsfreiheit können Wirkungen zur Folge haben, die im Lichte anderer Zielsetzungen wie der Preisstabilität oder — vager und allgemeiner ausgedrückt — des „Gemeinwohls“ als unerwünscht bezeichnet werden. Daraus ergibt sich die Ordnungsaufgabe, wirtschaftliche Freiheiten (und damit auch einen Pluralismus von Werthaltungen) und soziale Zielsetzungen miteinander in Einklang zu bringen.

Die Geschichte des ökonomischen und sozialen Denkens ist durch zwei konkurrierende Lösungsvorschläge gekennzeichnet, von denen der eine auf der Kooperations- und der andere auf der Konfliktperspektive aufbaut. Im Lichte der Idee, daß die menschliche Gesellschaft *kooperativ* ihre Probleme löse, werden soziale und ökonomische Ordnungsfragen unter dem Gesichtspunkt der *Integration* betrachtet. Ziel des politischen Handelns ist es, da, wo diese Integration nicht gewährleistet ist, die sozialen Institutionen so umzuändern, daß ihr Genüge geleistet wird. Im konkreten Fall folgt daraus, daß man die Wirtschaftsverbände gleichsam auffordert, ihren Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Verantwortung zu tragen und gemeinsam mit den staatlichen Instanzen für die Erfüllung des sozialen Wohls, das durch die vier makroökonomischen Ziele definiert ist, Sorge zu tragen. Staat und Verbände erstreben durch Kooperation die Realisierung der gemeinsamen Ziele. Die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik, wie immer man sie im einzelnen institutionell organisieren mag, ist das Vehikel, das die Konflikte domestiziert und den Wertkonsensus schafft, an dem sich dann die Wirtschaftspolitik orientieren soll.

Die dieser Konzeption entspringenden Ordnungsvorstellungen können zwar eminent demokratisch, aber gleichzeitig auch extrem totalitär sein; denn das empirisch überprüfbare Hauptargument gegen die kooperative Lösung ökonomischer und sozialer Probleme besagt ja, daß diese Versuche ihr eigentliches Ziel verfehlen und statt die Autonomie der Personen und Gruppen zu sichern, sie gefährden, ja sogar beseitigen. Die Diskussion um die Erhaltung der Tarifautonomie im Rahmen der Konzertierten Aktion hat daher nicht nur aktuelle Bedeutung, sondern auch einen gesellschaftspolitischen Hintergrund.

Die liberale und demokratische Form der politischen und ökonomischen Ordnung hingegen geht nicht von der kooperativen Lösung sozialer, ökonomischer und politischer Probleme aus, ja sie sieht jene nicht einmal als wünschenswert an, da für sie das Leitbild der integrierten Gesellschaft das Produkt einer utopischen Einstellung zu Ordnungsproblemen ist. Für sie spielen stattdessen *Konflikte* und damit konkurrenzielle Mechanismen eine konstitutive Rolle. Ihr Leitbild ist der *institutionelle Pluralismus* des repräsentativen Staates, die Aner-

kennung einer Vielfalt von Interessen, die demokratische Interessenkonkurrenz beim Fällen von politischen Entscheidungen und die *institutionelle Sicherung von Minoritäten*. Das Vorhandensein von Interessengegensätzen gilt als Voraussetzung für die Organisationsstruktur einer offenen, pluralistischen Gesellschaft. Die für sie typischen Entscheidungsmechanismen, Märkte, Wahlen und Parlamente, zeichnen sich dadurch aus, daß sie die *Spielregeln* für die Entscheidungsfindung festlegen, die *inhaltliche Entscheidung* aber *offen* und *revidierbar* halten. Die Lösung sozialer Probleme vollzieht sich in dieser Ordnungskonzeption nicht über die Kooperation aller Mitglieder oder der dominanten Gruppen und Regierungsorgane im Hinblick auf die gemeinsame Erfüllung eines vorgegebenen Zielkatalogs oder die Maximierung des sozialen Nutzens, sondern über die institutionalisierten Konflikte im Rahmen der Rechts- und Wirtschaftsordnung. Um es an einem Beispiel zu erläutern: In einer konkurrenzwirtschaftlich organisierten Ordnung ist die Produktion nicht das Resultat gemeinsamer Anstrengungen hinsichtlich der Gütererzeugung, sondern das Ergebnis der Auseinandersetzungen um die Erzielung von Gewinnen⁶⁰.

Die gerade in der neueren neoklassischen ökonomischen Theorie vorherrschende Kooperationsperspektive hat diesen Gesichtspunkt durch die Idee der „Volkswirtschaft“, d. h. die Vorstellung, daß die ökonomischen Beziehungen innerhalb eines Landes auf eine einheitliche Aufgabe, die Maximierung des Sozialprodukts, ausgerichtet seien, zur Gänze in den Hintergrund gedrängt und stattdessen die optimale Einweisung der Produktionsfaktoren zum dominanten Ziel der politischen Ökonomie erhoben. Das neoklassische Kooperationsmodell steht damit jedoch zweifellos im Gegensatz zur Markttheorie. Denn die klassische Konzeption läßt sich ja deuten als die empirische Behauptung, daß soziale Ziele, wie die Befriedigung von Konsumbedürfnissen, über andersgerichtete Tätigkeiten, die Gewinnerzielung, erreicht werden können. Die Bedürfnisbefriedigung ist folglich (in einem nicht abfälligen Sinn) das „Nebenprodukt“ der im Rahmen von Märkten institutionalisierten ökonomischen Konflikte um Tauschverhältnisse und die Verbesserung wirtschaftlicher Positionen und Einkommen. Das Hauptanliegen einer an diesen Überlegungen orientierten Politik ist daher die Einsicht in die Struktur der Interessengegensätze und die Erkundung der Möglichkeiten, sie für gemeinsame Ziele fruchtbar zu machen.

Die neuen historischen Erfahrungen in der Bundesrepublik zeigen, daß diese Aufgabe lösbar ist. Die Ergebnisse des konkurrierenden Entwurfes der Konzentrierten Aktion sind, gemessen an den Erfüllungsgraden der makroökono-

⁶⁰ Diesen Gesichtspunkt hat J. A. SCHUMPETER (*Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. Bern 1950, S. 448) besonders klar hervorgehoben.

mischen Ziele, keineswegs eine überzeugende Widerlegung, ja sie widersprechen eher den Erwartungen, die mit ihnen verbunden wurden⁶¹.

Aus der Konfliktperspektive der liberalen Demokratievorstellung ergibt sich selbstverständlich genauso wie vom Standpunkt der Befürworter der Kooperations-Konzeption die Frage, wie sozial unerwünschte Rückwirkungen des Handelns der Wirtschaftsverbände vermieden werden können. Die Lösungsvorschläge liegen aber kaum in Richtung des Kooperationsmodells der Demokratisierung, sondern in Richtung der Herstellung von Marktkonkurrenz, Verbesserung des konjunkturpolitischen Instrumentariums und Schaffung wirkungsvoller Sanktionsmöglichkeiten gegen Handlungen, die die erwünschten makroökonomischen Zielwerte gefährden. Gleichzeitig aber richtet sich die Aufmerksamkeit auf Maßnahmen, die die ungewollte Usurpation der Wirtschaftspolitik durch die Verbände verhindern sollen — eine Fragestellung, die das Demokratisierungsmodell der Konzertierten Aktion offenläßt.

⁶¹ In der öffentlichen Diskussion wird mitunter sehr einseitig argumentiert, indem man behauptet, eine nicht-konzertierte Wirtschaft müsse wegen des Konflikts zwischen Preisstabilität und Vollbeschäftigung stets einen sehr hohen Preis für die Stabilität bezahlen, nämlich Arbeitslosigkeit und Wachstumseinbußen. Demgegenüber wird eine konzertierte Wirtschaft so dargestellt, als ob in ihr der Konflikt und damit seine „Kosten“ vermeidbar wären. Das ist ein wenig gerechtfertigter Ist-Soll-Vergleich. Die Konjunkturpolitik bei Konzertierter Aktion kann sich, wie die mittlerweile in der Bundesrepublik vorliegenden Erfahrungen zeigen, sehr wohl in die Lage versetzt sehen, zugunsten der Stabilisierung der Preise eine Stabilisierungskrise riskieren zu müssen.

*Michel Praderie**

DIE DEMOKRATISIERUNG DER WIRTSCHAFTSPOLITIK IN FRANKREICH

Wenn die Wirtschaftstheorie die Demokratie als eine der politischen Ausdrucksformen definiert, in denen der Staatsbürger seine Wünsche zum Ausdruck bringen kann, so rufen das tägliche Leben, die politische Tätigkeit und die Entscheidungen auf dem Gebiet von Wirtschaft und Gesellschaft nach einer vertieften Untersuchung der Erfahrungsgrundlage. Diese Unterscheidung zwischen einer theoretischen Analyse und einer pragmatischen Erfassung der Frage rechtfertigt sich vor allem für Frankreich, wo die Rolle, die der Staat und seine Verwaltung spielen, alles beherrscht.

1. Demokratie und Demokratisierung

Diese beiden Termini sind genau zu unterscheiden. Der eine bezeichnet die Situation einer konkreten Gesellschaft in einem gegebenen Augenblick, während man unter dem anderen eine Demokratisierungspolitik versteht, die die Gesellschaft von der Situation A in die Situation B überführen will.

Das Bild einer Gesellschaft wird jeweils geprägt durch ihr Rechtsgefüge und ihre Institutionen — politische, wirtschaftliche oder soziale — sowie durch das Zusammenspiel dieser verschiedenen Elemente. Eine lebendige Gesellschaft ließe sich daher charakterisieren durch einen bestimmten Grad an Demokratie, der sich aus einem umfassenden Blick auf das Funktionieren der Institutionen ermessen läßt. Dabei ist der dynamische Aspekt der Analyse zu beachten und zwar um so mehr, als zwischen der institutionellen Organisation und dem tatsächlichen Funktionieren, der „Anwendung“, oft eine Kluft besteht. So gibt es einen Mechanismus des „feedback“ (Rückkoppelung) zwischen den Staatsbürgern einerseits und den juristischen Einrichtungen andererseits. Diese letzteren gestatten es den Staatsbürgern, ihre sozialen und politischen Aktivitäten frei zu entfalten, umgekehrt sind es die Staatsbürger, die den Institutionen Leben verleihen. Demokratie verlangt sowohl Demokraten wie auch demokratische Institutionen.

* PRADERIE, Michel, Administrateur, I.N.S.E.E. Paris.

Doch wie soll man sich ein Urteil bilden über den Grad an Demokratie, den eine Gesellschaft in einem bestimmten Zeitpunkt erreicht hat? Es erscheint schwierig, wenn nicht gar unmöglich, ein Richtmaß, das für alle Länder gültig wäre, aufzustellen. Die Demokratie ist zu stark an den Volkscharakter gebunden, um Vergleiche zuzulassen. Hingegen ließe sich denken, daß dieser „Grad“ an Demokratie von den Mitgliedern der in Frage stehenden Gemeinschaft geschätzt werden könnte. Mit anderen Worten: der „Stand der Demokratie“ wäre zu messen durch sein Gegenteil, d. h. durch die Unzufriedenheit der Staatsbürger.

Es versteht sich von selbst, daß der oben erwähnte Mechanismus nur dann spielt, wenn das Volk die Möglichkeit besitzt, sich zu äußern, und wenn es wünscht, davon Gebrauch zu machen. Tatsächlich wird dies kaum in Frage kommen in totalitären Ländern, wo die Bevölkerung zu elend daran ist, um zur Stufe der politischen Meinungsäußerung aufzusteigen.

Diese Einschränkung vorausgesetzt, müßte nun eine Demokratisierungspolitik in Gang gebracht werden, wenn die Äußerungen von Unzufriedenheit genügend stark geworden sind, um eine Aktivität von seiten der Regierung auszulösen. Tatsächlich läßt sich sagen, daß in einem gegebenen Augenblick die ganze politische Situation in einer Situation des Gleichgewichts zwischen den zahlreichen, im Lande wirksamen Kräften besteht. Wächst die Unzufriedenheit eines der politischen Akteure, so muß sich die Gesellschaft, will sie nicht auseinanderfallen, auf ein neues Gleichgewicht hin entwickeln, das den neuen Kräfteverhältnissen Rechnung trägt. Das Ziel der Demokratisierungspolitik bestünde dann darin, die Gesellschaft vom ursprünglichen Zustand zur neuen Gleichgewichtslage zu führen, wobei diese im übrigen auch nur von vorübergehender Dauer ist.

2. Der demokratische Weg der sozialen und politischen Wandlungen

a) Die Ziele einer Demokratisierungspolitik

Jede Politik, d. h. jede politische Tätigkeit, setzt strategische Pläne bei den Akteuren dieser Politik voraus. Im Konfliktfall erweisen sich diese Strategien oftmals um so wirksamer, je geheimer sie sind. So wenigstens nach landläufiger Auffassung. Daher entsteht nicht selten der Eindruck, daß sich gewisse Entwicklungen unvermittelt ergeben und man nicht recht weiß, was sie bedeuten.

Wahrscheinlich gibt es nie eine vollkommene Klarheit über die Ausarbeitung und Anwendung einer Demokratisierungspolitik. Man kann sich höchstens ein bißchen mehr Eindeutigkeit wünschen. Die Notwendigkeit einer größeren Klarstellung wird noch dringlicher, wenn es sich um die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik handelt. Bekanntlich besteht ja ein wirtschaftliches System aus einem Gesamt von zugeordneten Sektoren, unter denen enge Verbindungen bestehen. Daher ist es gefährlich, eine wirtschaftsorganisatorische Änderung ins

Auge zu fassen, ohne die zahlreichen Auswirkungen in Rechnung zu stellen, die sie nach sich zieht. Ein Eingriff in die Regeln für die Festlegung der Löhne zieht z. B. selbstverständlich eine Änderung der Preisstruktur und des Verbrauchs nach sich, ja wirkt sich sogar folgenschwer auf die Außenhandelsbeziehungen aus.

Es hieße daher dem Anliegen der Demokratie einen Dienst erweisen, wenn man mit größter Deutlichkeit die Ziele einer wirtschaftspolitischen Maßnahme, welcher Art sie auch immer sei, herausstellen würde. Ich sehe darin noch einen anderen Vorteil: jede Politik könnte einen pädagogischen Wert haben. Wären sich unsere Länder darin einig, sich vor der Beschlußfassung von politischen Maßnahmen auf klare und öffentliche Aussprachen einzulassen, dann würden sie dadurch die Zahl und die Kraft demokratischer Staatsbürger vermehren und so mächtig zur Stärkung demokratischer Regierungen beitragen.

b) Die Schwierigkeiten bei der Anwendung einer Demokratisierungspolitik

Der Vorteil klarer Zielvorstellungen für den Erfolg einer Wirtschaftspolitik wurde soeben betont. Doch will man die Demokratisierung auf dem Feld der Entscheidung verstärken, so muß man die Staatsbürger noch mehr für die Teilnahme an diesen Vorgängen gewinnen. Es hat wenig Sinn, über die gegenseitigen Vor- und Nachteile der direkten Demokratie und der Repräsentativdemokratie zu reden. Referendum und Wahlsystem werden in den verschiedenen Ländern mit mehr oder weniger Glück praktiziert. Es bleibt lediglich zu bemerken, daß der Ruf an das Volk nur dann eine echte demokratische Bedeutung besitzt, wenn die ständigen Institutionen zufriedenstellend arbeiten und die Staatsbürger zu Wort kommen außerhalb der großen dramatischen Augenblicke der Geschichte.

Wichtiger erscheint die Diskussion der Frage: Demokratisierung — Erfolgssteigerung. In unseren Industriegesellschaften zeigen die wirtschaftlichen, politischen und sozialen Systeme eine wachsende Komplexität und Gefährdung. Und dies aus mehreren Gründen. In erster Linie verlangen die Verflechtung der wirtschaftlichen Sektoren und die Öffnung unseres Landes gegenüber dem Ausland, daß die Staatsgewalt in Aktion treten kann, ohne daß ihre Legitimität dauernd in Frage gestellt wird, und ohne daß eine Kontrolle von seiten des Parlaments oder der Straße fast ununterbrochen ausgeübt wird. Dies gilt für den Staat, aber auch für die Unternehmen. Die Verbindungen, die zwischen den verschiedenen sozialen und ökonomischen Sektoren bestehen, steigern im übrigen die Gefahren für die Gesellschaft. Es braucht nur gewisse, selbst zahlenmäßig geringe Minderheiten, die sich ihrem Funktionieren widersetzen, um die Krise heraufzubeschwören.

So ergibt sich, daß man unter dem Ausdruck „Demokratisation“ das Bemühen verstehen kann, Regulierungsmechanismen zu finden, deren einzige Funktion

darin besteht, allzu gefährvolle Kontestationen einzuschränken. Es wäre im übrigen illusorisch zu denken, daß dieser Aspekt einer Demokratisierungspolitik, auch einer aufrichtigen, fremd wäre. Selbst die fortschrittlichsten Regierungen lieben die Ordnung: ihre eigene nämlich.

c) Voraussetzungen

Es ist nicht sicher, daß eine echte Demokratisierung ohne das Mittel der Revolution verwirklicht werden kann. Tatsächlich findet einerseits der wirtschaftliche Dialog schematisch zwischen zwei Parteien statt: denen, die die Finanzierungsmittel besitzen und den Arbeitnehmern. Nun haben in unseren Ländern Arbeit und Kapital noch nie die gleichen Rechte besessen. Das Recht der Arbeit ist ein Recht auf dem Gebiet der Produktion; die Wirtschaft ist, seit es sie gibt, die Wissenschaft vom Einsatz der Mittel: sie hat den Vorrang. Meiner Ansicht nach verlangt daher eine echte wirtschaftliche Demokratisierung eine Neuorientierung über den Stellenwert von Kapital und Arbeit. Damit sei jedoch nicht behauptet, daß das Kollektiveigentum an Produktionsgütern eindeutig die vernünftigste Lösung sei.

Andererseits: ist es einer Gesellschaft möglich, sich in Frage zu stellen, ohne ihre Institutionen der Gefahr auszusetzen? Um mit Galbraith zu reden, ist jede Technostruktur wesenhaft konservativ. Man darf daher legitim die Frage nach den Überlebenschancen unserer liberalen Gesellschaften stellen. Ist der Konsensus des Volkes, der ihre Existenz und ihre Entwicklung verbürgt, so sicher? Die „wilden Streiks“ und die Studentenunruhen gibt es in allen Ländern — auch in Deutschland und Schweden. Muß man sie nicht als Zeichen dieser Infragestellung unserer Gesellschaftssysteme ansehen?

Doch selbst wenn die Revolution das einzige Mittel zur Demokratisierung der Welt darstellt, ist der Verfasser der Meinung, daß der Mensch seine Hoffnungen und Kämpfe nicht auf ein hypothetisches Übermorgen vertagen kann, das ihm Freiheit oder auch Zwang beschert. Also bleibt nur übrig, Reformen in Angriff zu nehmen. Doch damit sich diese nicht nur auf Korrekturen an den bedenklichsten Stellen beschränken, müssen unsere Länder diese allgemeine Kontestation der Armen, der Jungen und derer anerkennen, die glauben, daß die wichtigste Aufgabe des Menschen nicht darin bestehe, zu wahren, sondern zu erneuern.

Es scheint daher, als ob die augenblickliche Krise eine Krise der Sinnfrage sei. Doch geht es dabei mehr um eine Krise der sinnentleerten Gesellschaft als um eine Krise des Menschen. Während langer Zeit stand diese im Mittelpunkt individueller Sehnsüchte, dessen, was der einzelne sich wünschte. Jetzt stellt sich heraus, daß alle Organismen, die an der Macht teilhatten, Verrat begangen haben. Die Krisen von 1968 zeigen, daß der Mensch lebendig ist, doch die Gesellschaften disqualifiziert sind. Diese — die Regierungen, die sie leiten, die

Kirchen oder die Parteien, die sie inspirieren — müssen es als ihre Aufgabe anerkennen, sich in Frage stellen zu lassen. In dieser an die Wurzel greifenden Reform der Organisationen besteht die einzige Chance, den Zerfall der Strukturen und die Flucht in einen anarchischen Individualismus zu verhindern.

3. Der französische Rahmen

Die Situation, in der sich die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik in Frankreich befindet, läßt sich durch zwei Zitate charakterisieren. Das eine stammt vom Arbeitsminister *Joseph Fontanet*, das andere ist einem von der C.F.D.T. (Confédération Française Démocratique du Travail) für ihren Kongreß von 1970 ausgearbeiteten Dokument entnommen.

Fontanet erklärt: „Es ist wohl nicht richtig, die „Partizipation“ („Mitbeteiligung“) als dritten Weg zwischen dem kapitalistischen Liberalismus und dem Kollektivismus anzusehen. Sie stellt kein wirtschaftliches System dar, sondern nur eine bestimmte Art beruflicher und sozialer Beziehungen, die sich gegebenenfalls unter verschiedenen Systemen zu entwickeln vermag.“

Die C.F.D.T. ihrerseits erklärt: „Das kapitalistische System bildet eine homogene Einheit von Machtbeziehungen. Strukturmäßig kann es hier keine wirkliche Demokratisierung geben ohne entsprechende Demokratisierung auf anderen Ebenen ... Das Privatunternehmen durch Einführung der Mitverwaltung reformieren, ohne die Grundstruktur des Unternehmens zu ändern, d. h. ohne den Zweck der Produktion und das Privatstatut der Investitionsfunktion umzugestalten, hieße, die allgemeinen wirtschaftlichen Zielsetzungen dem Privatprofit weiterhin unterzuordnen, den Staat als Verteidiger und Regulator des kapitalistischen Systems im wesentlichen zu belassen, hieße also schließlich, daß die Zielsetzungen des gemeinsam geführten Unternehmens dem weltanschaulichen System, das wir bekämpfen, unterworfen bleiben.“

Man müßte, um vollständig zu sein, noch ein Zitat aus der Welt der Unternehmerorganisationen beibringen. Doch die Unternehmerorganisationen vertreten den Gedanken — von den Erklärungen einiger weniger Unternehmer abgesehen —, daß sich die Autorität nicht teilen läßt, und daß infolgedessen eine Demokratisierung auf Unternehmensebene nur eine Desorganisation der Produktion mit sich bringen kann. Die leidenschaftlichen Debatten über die Zulassung der Gewerkschaftssektion im Unternehmen haben klar gezeigt, daß sich die Debatte zwischen den Lohnarbeitergewerkschaften und dem Staat abspielte. Die Unternehmer weigerten sich, an diesem Dialog teilzunehmen.

Unterzieht man das wirtschaftliche und politische Leben Frankreichs einer Prüfung, so zeigt sich, daß beim Meinungsaustausch zwischen Bürger und Staat, und oftmals auch beim Dialog zwischen Gewerkschaften und Unternehmen, die Staatsmacht als Vermittler auftritt, wenigstens wenn es um bedeutsame

Fragen geht. Wenn die Gewerkschaften als Ziel die Abschaffung des privaten Eigentums an Produktionsmitteln erklären, läßt sich natürlich schwer vorstellen, wie ein echter Meinungs austausch zwischen ihnen und der Unternehmensleitung zustandekommen könne. Daher kann man auch schwer von wirtschaftlicher Demokratie reden, denn die Beziehungen zwischen denen, die sie schaffen müßten, schließen eine gemeinsame Schau über die wirtschaftliche Zukunft des Landes aus.

Trotz der unversöhnlichen Standpunkte muß das Leben selbstverständlich weitergehen, und so werden in der Praxis nachgiebigere Strategien angewandt. Dennoch drängt sich die Feststellung auf — und sie gilt nicht nur für Frankreich —, daß das Vertrauen der Mitglieder gegenüber ihren Organisationen nicht ohne Vorbehalte ist. Die wilden Streiks, die fast überall einmal ausbrechen, beweisen, daß sich die sozialen und politischen Gegebenheiten weithin einer genauen Analyse entziehen.

Daher lassen sich die juridischen und institutionellen Systeme als Reflex einer sozialen und politischen Situation verstehen, die für sich selbst eine bedeutungsvolle geschichtliche Dimension darstellt. Diese Systeme bilden nichts anderes als die Antworten auf die aufgespeicherten Spannungen zwischen den verschiedenen sozialen Akteuren. Neben der Rechtsordnung gibt es andererseits das Faktum. Daher sieht das Parlament angesichts der direkten Kontaktaufnahme zwischen der Exekutive (Regierung) und der Straße seine Bedeutung immer mehr schwinden.

Falsche Beziehungen, schwache und revolutionäre Gewerkschaften, blutleere Parteien und ein Parlament ohne Machtbefugnisse: in einem so gearteten Milieu stellt sich das Problem der Demokratisierung. Dennoch gibt es gewisse Ansätze.

4. Die „Partizipation“ („Mitbeteiligung“)

a) Der „Plan“, Instrument der Konzertation?

Seit dem zweiten Weltkrieg gibt es in Frankreich ein Fünfjahresplansystem, das dem Land die Festlegung seiner mittelfristigen Ziele ermöglichen sollte. Diese „Entwicklungscharta“ wird von einem Modernisierungsausschuß ausgearbeitet, in dem die verschiedenen Sozialpartner vertreten sind. Interesse und Erfolg dieser Planung hängen von zwei Bedingungen ab:

- aa) die festgelegten Ziele müssen von den Verantwortlichen der Wirtschaft und vor allem vom Staat verfolgt werden;
- bb) es muß eine Übereinstimmung zwischen den verschiedenen Partnern vorhanden sein, um dieses gemeinsame Bemühen zu verwirklichen.

Der erste Plan war ein Erfolg, bei den folgenden ergaben sich bereits Schwierigkeiten, die sich laufend steigerten. Der erste Plan war eben ein Wiederaufbauplan mit klaren und wenigen quantitativen Zielen. Außerdem drängte die politische

und gewerkschaftliche Lage des Landes nach einem kraftvollen sozialen Zusammenwirken. Doch weil die Planifikation in einem liberalen Land durchgeführt wurde, in dem sich die politischen Spannungen zu stark geltend machten, sah man allmählich drei typische Schwächen, welche die Bedeutung der Institution in Frage stellten:

- aa) Die Veränderungen spielen sich auf der obersten Ebene ab und ziehen die Basisgruppen aus Gewerkschaft, Verwaltung und Industrie nicht zu Rate. Es handelt sich lediglich um einen Indikativplan ohne Verpflichtungscharakter.
- bb) In Zeiten wirtschaftlichen Aufstieges müssen die Planziele ein mehr „qualitatives als quantitatives“ Gepräge tragen. Dieses Ziel könnte nur durch einen fortwährenden Dialog zwischen den Beteiligten erreicht werden. Die Schwierigkeit für die politisch Verantwortlichen, sich auf langfristige Vorhaben festzulegen, macht nun aber den Dialog erst recht schwierig.
- cc) Schließlich gibt es in Frankreich kein Wirtschaftsministerium. Die wirtschaftliche Funktion ist an die finanzielle gebunden. Daher genießt die Budgetpolitik den Vorrang zum Schaden der mittel- und langfristigen Wirtschaftspolitik.

Bezüglich des letztgenannten Punktes ist zu bemerken, daß in einem ausgeglicheneren Planungssystem die Jahresbudgets — selbst wenn sie auf die Konjunkturlage Rücksicht nehmen — jährliche „Portionen“ der fünfjährigen Planverwirklichung sein müssen. Ist dies nicht der Fall, dann wird dieser nur als allgemeine, großlinige Orientierungshilfe für die Wirtschaftsentwicklung angesehen, wobei dann als ausschlaggebender Faktor die Konjunkturpolitik erscheint. Auf dem Gebiet der Finanzen z. B. bilden die auf mehrere Jahre berechneten Operationsplanungen die Ausnahme, während sie doch, um mittelfristige Ziele zu verwirklichen, die Regel sein sollten.

Trotz all dieser Schwierigkeiten bleibt der „Plan“ ein unverzichtbares Instrument für die gemeinsame Ausarbeitung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Projekte. Selbst wenn er nicht die Früchte trägt, die seine Urheber erhofften, so war er doch die große Schule, in der die verschiedenen sozialen Akteure gelernt haben, mit den wirtschaftlichen Zwängen, die jede Gesellschaft im Zustand der Entwicklung bedrängen, fertig zu werden.

b) Die Texte über die „Partizipation“ („Mitbeteiligung“)

Die Erlasse vom 17. August 1967 verpflichten alle Unternehmen mit mehr als 100 Arbeitnehmern, eine „besondere Arbeitnehmer-Beteiligungsreserve“ (*réserve spéciale de participation des travailleurs*) anzulegen, die sich nach der ausgewiesenen Gewinnsumme berechnet. Diese Reserve kann je nach Fall in Aktien, Obligationen oder Guthaben bestehen, die den Arbeitnehmern zu Lasten ihres Unternehmens zugeteilt werden.

Der Anstoß zu diesen Erlassen ist politischer Natur, und man muß ausdrücklich betonen, daß sie ohne Unterstützung des Präsidenten der Republik (de Gaulle) nicht herausgekommen wären. Im übrigen handelt es sich um „Erlasse“ und nicht um ein „Gesetz“, d. h. es ist die Regierung, die sie verfügt hat.

Für den Augenblick bringt das System der Partizipation, das so ins Leben gerufen wurde, für die Rechtsbelange der Arbeiter und der Unternehmer keine umstürzende Änderung mit sich. Andererseits kann sich, auf lange Sicht, wenn die Gewerkschaftsorganisationen die so freistehenden Guthaben zum Vorteil der Arbeiter kapitalisieren, das Kräfteverhältnis beträchtlich verändern. Der Einführungsbericht an den Präsidenten der Republik spricht denn auch klar aus, daß diese Erlasse „das Zustandekommen neuer Beziehungen zwischen den durch ihre Gewerkschaften vertretenen Arbeitern und den Unternehmern fördern“ können.

Von Anfang an ist diese Politik ohne Gewerkschaften und Unternehmer gemacht worden und, entsprechend ihren Ideologien, widersetzen sie sich den Erlassen. Man darf daher hoffen, daß die Initiative kraft ihrer inneren Logik die gesellschaftliche Lage verändert. Der ganze Vorgang zeigt musterhaft, in welchem Rahmen der sozial-ökonomische Dialog in Frankreich geführt wird. Der Staat hat in Frankreich schon zu allen Zeiten eine überragende Rolle gespielt, sei es um zu erzwingen, sei es um zu helfen. Bisweilen sonderbare Umstände bringen es mit sich, daß man an der Macht, gleich welcher Farbe sie sei, tief überzeugte Reformer findet. Es gehört zu ihrer Aufgabe, eine neue Politik auszudenken und sie überzeugend vorzutragen. Hier liegt eine der Schwierigkeiten der einsamen Macht. Ihre Aktivität besteht nicht darin, Texte herauszugeben, sondern die Geister zu verwandeln: den einen zu zeigen, daß sie ihre Freiheit nicht verlieren, wenn sie Verträge annehmen, den anderen zu zeigen, daß die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik dem ökonomischen Wachstum nicht zuwiderläuft. Der Staat wird so veranlaßt, eine, im Vergleich zu seinen ureigenen Kräften, sozusagen autonome „progressistische“ Rolle zu spielen.

Allein, die Regierung wechselt, die Verwaltung aber bleibt, und sie ist durch diese Dauerhaftigkeit stark geworden — *sie* ist es, die herrscht. Mögen die Absichten der Beamten und ihre Intelligenz noch so hervorragend sein — sie kennen das Land nicht, sie besitzen nicht jenes Fingerspitzengefühl, das zur Mitgift von Politikern gehört. Die Verwaltung führt sich auf wie eine Kirche ohne Gott; sie begnügt sich mit ihrem Reglement — Neuerungen liegen ihr weniger. Daher besteht die Gefahr, daß die bürokratische Tradition Regierungsvorschläge bei deren Ausführung verfälscht.

Am Ende dieser kurzen Untersuchung bleiben die eingangs gestellten Fragen ohne Antwort. Fehlen klare Ziele, ist die Zukunft blind, und die vom Ministerpräsidenten eröffnete Aussprache über die „Neue Gesellschaft“ kommt in Gefahr, ein Monolog zu werden.

Der Verfasser wollte zunächst nur eine einfache Beschreibung des Demokratisierungsstandes im Wirtschaftsleben bieten. Doch schließlich hat er darauf verzichtet in der Überzeugung, daß man eine Lage nicht beurteilen kann, ohne Stellung zu nehmen. Die Objektivität verliert zwar dabei, doch die Aufrichtigkeit gewinnt vielleicht. Das aufgeworfene Problem ist ein politisches Problem, und seine Lösung verlangt die echte Ausübung der politischen Demokratie. Der Mai 1968 ist noch zu nahe, um vergessen zu lassen, daß es über allen Institutionen und juristischen Texten die Menschen gibt, die in diesen Strukturen stehen und sie leben. 1968 hat ihre Unzulänglichkeit bewiesen: man muß sich also daran machen, etwas anderes zu finden.

(Übersetzung aus dem Französischen von Prof. Dr. J. F. Groner)

*Hugh A. Clegg**

DIE DEMOKRATISIERUNG DER WIRTSCHAFTSPOLITIK IN GROSSBRITANNIEN

Übersicht

Die herkömmliche Art gewerkschaftlicher Mitwirkung bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik in Großbritannien hat sich in der Kriegszeit entwickelt und wurde im Zweiten Weltkrieg mit außergewöhnlichem Erfolg praktiziert. Sie ist unter dem Begriff „Joint Consultation“ bekannt. Dies bedeutet, daß die endgültige Verantwortung für die volkswirtschaftliche Rahmenplanung bei der Regierung und für die Geschäftsplanung des Unternehmens bei der Betriebsführung liegt. Die Meinungen der Gewerkschaften und der Arbeitervertreter werden gehört, und die notwendige Mitwirkung seitens der Arbeiter und Gewerkschaften kann die Regierung bzw. die Betriebsführung veranlassen, ihre Pläne zu ändern.

Die Nachkriegsjahre haben die britischen Gewerkschaften gelehrt, daß diese Art gewerkschaftlicher Mitwirkung bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik durch die Regierung doch in vieler Hinsicht erhebliche Grenzen hat. Erstens muß die Regierungspolitik nach den jeweiligen Umständen bestimmt werden, und unter ungünstigen Umständen werden die Gewerkschaften und ihre Mitglieder unvermeidlich hart getroffen. Zweitens hat der Druck, den die Gewerkschaften auf die Regierung ausüben können, seine Grenzen. Ziehen die Gewerkschaften ihre Mitwirkung zurück, so verringert sich ihr Einfluß. Drittens hängt der Einfluß der Gewerkschaften von der Bereitschaft der Regierung ab, in die Wirtschaft einzugreifen. Eine Regierung, die der Meinung ist, man solle es der Industrie selbst überlassen, sich um ihre Belange zu kümmern, bietet wenig Spielraum für gewerkschaftliche Mitwirkung nationaler Planung. Viertens: obwohl die Gewerkschaften große Anstrengungen unternehmen können, um die Regierung am Eingreifen in gewerkschaftliche Angelegenheiten zu hindern, können sie einen derartigen Druck nicht auf eine Regierung — und sei es auch eine Labour-Regierung — ausüben, um diese zur Annahme einer den Gewerkschaften genehmen Wirtschaftspolitik zu zwingen.

* CLEGG, Hugh A., Prof. Dr., Universität Coventry.

Ungeachtet dieser Erfahrungen haben die britischen Gewerkschaften wenig Bereitschaft gezeigt, ihre Mitwirkung an volkswirtschaftlichen Problemen neuzugestalten. Sie haben bisweilen den Unternehmerorganisationen ein gemeinsames, von der Regierung unabhängiges, Vorgehen nahegelegt, diese Annäherungen hatten jedoch wenig Nutzen und lassen auch wenig erhoffen.

In den Betrieben selber sind die aus der Kriegszeit übernommenen Mitwirkungsmethoden in Verruf gekommen, obwohl sie von dem Trades Union Congress selbst als geeignete Form der Wirtschaftsdemokratie bestätigt wurden. Im Laufe der Nachkriegszeit sind Wirkungskreis und Ansehen der Betriebsobmänner erheblich angewachsen. Wo sie die Macht haben, beschränken sie sich nicht auf Konsultation. Sie treffen Entscheidungen, indem sie entweder mit Inspektoren und Betriebsleitern verhandeln oder die eigenen einseitigen Anordnungen verfügen. Infolgedessen geht es bei der Wirtschaftsdemokratie in diesen Betrieben in erster Linie nicht darum, wie man den Arbeitern mehr Macht über Entscheidungen geben soll, sondern wie man wirksamere Mittel schafft, um ihre bestehende Macht auf die Wirtschaftspolitik einwirken zu lassen.

Unlängst haben britische Gewerkschaften mit Vorschlägen geliebäugelt, die ihnen eine direkte Vertretung in den Aufsichtsräten von Wirtschaftsunternehmen gewähren; bisher haben derartige Experimente aber wenig Erfolg gehabt. Größere Beachtung fand das „productivity bargaining“, in dem Betriebsleiter die Kontrolle anerkennen, die Arbeitsgruppen und Betriebsobmänner über Arbeitsmethoden ausüben können. Sie verlangen von diesen ein größeres Mitspracherecht für die Betriebsleitung bei Entscheidungen über die Anwendung dieser Methoden, und zwar als Gegenleistung für die anerkannte Mitwirkung der Betriebsobmänner bei Verhandlungen über Lohnstrukturen sowie bei der Planung der Firmenangelegenheiten.

Einige Betriebsräte befürchten, daß „productivity bargaining“ ein Mittel zur Wiedereinführung der Kontrolle durch die Betriebsleitung sei. Manche Betriebsleiter sind der gleichen Ansicht. Andere betrachten es als ein Mittel, um den Arbeitern und Betriebsobmännern eine anerkannte Mitwirkung bei Entschlüssen innerhalb des Betriebes zu gewähren und damit den Arbeitsablauf zu fördern, anstatt ihn zu behindern, wie es durch die derzeitige Machtstellung der Arbeitsgruppen und Betriebsobmänner geschieht. Zur Zeit wird in Großbritannien ein bedeutendes soziales Experiment durchgeführt, um festzustellen, ob die bei den Arbeitsgruppen und Betriebsobmännern angehäufte Macht in die gemeinsame Regelung der Firmenbelange eingebaut werden kann. Dies soll dazu dienen, den wirtschaftlichen Fortschritt zu unterstützen anstatt ihn zu hemmen.

I. Die Wirtschaftspolitik der Regierung

Das heutige Modell gewerkschaftlicher Mitwirkung bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik in Großbritannien entwickelte sich während des Zweiten Weltkrieges. Es entspringt jedoch zu einem nicht geringen Teil aus den im Ersten Weltkrieg gewonnenen Erfahrungen. Ein Krieg, vom Ausmaß eines Weltkrieges, erfordert unendlich viel Munition. Daher ist eine Regierung, die einen solchen Krieg führt, von der Mitwirkung der Arbeiter in den Rüstungsindustrien und auch von jenen Industriebereichen, die sich zur Freilassung von Arbeitskräften für die Rüstungsindustrie verpflichten, abhängig. Nach dem ersten Kriegsjahr (1915) erkannte die britische Regierung allmählich dieses Problem, ohne es jedoch lösen zu können. In den folgenden drei Kriegsjahren scheiterten die meisten ihrer verzweifelten Lösungsversuche. Sie beriet sich mit Vertretern der Gewerkschaften. Da es aber keine starke gewerkschaftliche Zentralorganisation gab, mußte sie sich mit verschiedenen Gewerkschaftsverbänden und Einzelgewerkschaften zusammensetzen. So erhielt sie sich widersprechende Ratschläge und traf dann auch sich widersprechende Entscheidungen. Sie wollte die Lohnerhöhungen einschränken, konnte die Preise aber nicht kontrollieren. Und steigende Preise brachten weitere gewerkschaftliche Lohnforderungen. Die Regierung war an das Prinzip des freiwilligen Wehrdienstes gebunden. Andauernde Menschenverluste an der Front zwangen sie jedoch zur Einführung der allgemeinen Wehrpflicht. Sie wollte die Facharbeiter in der Rüstungsindustrie vom Wehrdienst zurückstellen, aber durch Ungeschicklichkeiten bei den Vereinbarungen über die Wehrdienstbefreiung wurden größere Streiks hervorgerufen. Ihre wiederholten Fehler verärgerten die Arbeiter, die sie eigentlich gewinnen wollte, und in den Gewerkschaften kam es zu weit verbreiteten wilden Streikbewegungen. Es bestand daher die Gefahr, daß die mit den Gewerkschaftsführern getroffenen Vereinbarungen von den Gewerkschaftsmitgliedern abgelehnt würden.

Im Jahre 1939 war es anders. Sofort nach Ausbruch des Krieges wurde die allgemeine Wehrpflicht eingeführt, zusammen mit einem funktionsfähigen Rückstellungsverfahren für Arbeitnehmer, welche die Rüstungsindustrie benötigte. Innerhalb eines Jahres erklärte sich die Regierung bereit, die Lebenshaltungskosten durch Unterstützungen und Rationalisierung zu stabilisieren. Es gab keine Lohnkontrollen, dafür verbürgten sich aber die Gewerkschaften, mit Zurückhaltung zu handeln. Dies führte zu einem mäßigen Lohnanstieg. Sehr erleichtert wurde dies durch die Wirtschaftshilfe der Vereinigten Staaten. Zwischen den beiden Weltkriegen hatte sich der Zentralrat des Trades Union Congress als die unangefochtene Zentralgewalt in der Gewerkschaftsbewegung durchgesetzt, so daß die Gewerkschaften nunmehr der Regierung gegenüber einen einheitlichen Standpunkt vertreten konnten. Für Verhandlungen zwischen der Regierung und den Gewerkschaften war der Zentralrat zuständig. Die Einzelgewerkschaften erkannten ohne nennenswerten Widerstand diese Zuständigkeit an.

Beim Kriegsausbruch 1939 bildete die Konservative Partei die Regierung. Im Jahre 1940 wurde sie aber durch eine Koalitionsregierung abgelöst. Arbeitsminister war *Ernest Bevin*, der großartigste britische Gewerkschaftsführer aller Zeiten, der mit *Walter Citrine*, dem Sekretär des Trades Union Congress und einem äußerst fähigen Verwaltungsfachmann, eng zusammenarbeitete. Gemeinsam verschafften sie den Gewerkschaften einen Einfluß auf die Regierungspolitik, der bis dahin und auch später — selbst unter einer *Labour-Regierung* — nie mehr erreicht wurde.

Trotz des starken gewerkschaftlichen Einflusses waren die Verhandlungsformen zwischen Gewerkschaften und Regierung einfach und bescheiden. In den bedeutenderen, für den Wirtschaftsbereich zuständigen Ministerien wurden beratende Ausschüsse gebildet, in denen die Gewerkschaften stark vertreten waren; auch in den zahlreichen von der Regierung gebildeten Ausschüssen zur Prüfung wirtschafts- und gewerkschaftspolitischer Fragen saßen Gewerkschaftsvertreter. Aber nur wenige dieser Ausschüsse besaßen gesetzliche Befugnisse. Viele wichtige Entscheidungen wurden bei informellen Zusammenkünften getroffen.

Wichtiger als diese Beratungsorganisation war die Tatsache, daß *Bevin* und *Citrine* darauf bestanden, daß die Meinungen der Gewerkschaften jedesmal gesucht und gehört werden sollten, bevor entsprechende Entscheidungen getroffen wurden. Das Maß des gewerkschaftlichen Einflusses auf die Regierungspolitik wurde so durch die Überzeugungskraft bestimmt, mit der die Sprecher der Gewerkschaften ihre Sache vertraten und zugleich durch den Wunsch der Regierung, die Bereitwilligkeit der Gewerkschaften zur Zusammenarbeit zu erhalten.

Als nach Kriegsende eine *Labour-Regierung* an die Macht kam, erwartete man allgemein, daß die Beziehungen zwischen der Regierung und den Gewerkschaften noch enger und zu einer größeren Zusammenarbeit führen würden. Diese Erwartungen wurden auch eine Zeitlang erfüllt. Viele aus der Kriegszeit stammenden Kontrollen blieben weiterhin in Kraft, so daß die Regierung einen entscheidenden Einfluß auf die Wirtschaftsentwicklung behielt. Die weiterhin existierenden beratenden Ausschüsse ermöglichten es den Gewerkschaften, mit der Regierung darüber zu verhandeln, wie die Kontrollen gehandhabt werden sollten. Aber ab Ende 1947 zeigte sich deutlich, daß die Grundlage der Zusammenarbeit der Kriegszeit sich rasch auflöste. Als der Leih- und Pachtplan der Vereinigten Staaten auslief, mußte Großbritannien schnell Ausfuhrmärkte zurückgewinnen, um seine Importe zu bezahlen, und es mußte seine Produktionskosten niedrig halten, um konkurrenzfähige Exportpreise zu erzielen. Durch den Mangel an Rohstoffen und Nahrungsmitteln stiegen die Einfuhrpreise. Die Regierung konnte es sich nicht mehr leisten, die wachsenden Verbraucherpreise künstlich niedrig zu halten. Sie mußte daher eine Wirtschaftspolitik betreiben, die den Gewerkschaften weniger zusagte. Man ließ die Inlandspreise in die Höhe klettern und forderte

die Gewerkschaften auf, an einer Lohnpolitik mitzuwirken, die straffer als in den Kriegsjahren betrieben wurde und 1949 von der Regierung in einen völligen Lohnstop umgewandelt werden sollte. Die Gewerkschaften wurden daher zunehmend abgeneigter, diese Regierungspolitik zu unterstützen. 1950 lehnte der Trades Union Congress jede weitere Mitwirkung bei einer restriktiven Lohnpolitik ab. Der Korea-Krieg brachte wiederum einen schnellen Preis- und Lohnanstieg mit sich. Im folgenden Jahr (1951) stürzte die Regierung.

Diese Erfahrungen lehrten die Gewerkschaften die Grenzen ihrer Mitwirkung bei der Gestaltung der staatlichen Wirtschaftspolitik kennen. Die Politik der Regierung wird letztlich durch die politische Lage bestimmt, in der sie sich befindet; gleichgültig wie angemessen auch die Form der gewerkschaftlichen Mitwirkung ist, und die Beziehungen zwischen Regierung und Gewerkschaften von einer gegenseitigen Bereitschaft zur Zusammenarbeit geprägt werden. Während des Krieges verfolgte die Regierung, durch die Umstände gezwungen, eine den Gewerkschaften zusagende Politik. Dadurch kam, daß eine vernünftige Zusammenarbeit den gemeinsamen Interessen am besten nützte. Nach dem Krieg wurde die Regierung, obwohl von der Labour-Party gestellt, in eine andere Richtung getrieben. Zunächst unterstützten die Gewerkschaften „ihre“ Regierung, schließlich wurde die Anstrengung aber zu groß.

Gleichwohl läßt jede Situation einen gewissen Handlungsspielraum zu. Die Umstände des Zweiten Weltkrieges waren in vielem denen des Ersten ähnlich, die Politik war aber im Zweiten sehr viel erfolgreicher. Im Jahre 1950 waren viele Gewerkschaftsführer der Meinung, daß die Regierung den Spielraum für eine Politik besäße, die mehr Rücksicht auf gewerkschaftliche Forderungen nehmen könnte. Aber zu diesem Zeitpunkt entdeckten sie eine zweite Begrenzung des gewerkschaftlichen Einflusses auf die Wirtschaftspolitik der Regierung, nämlich die begrenzte Wirkung gewerkschaftlicher Druckmittel. Die Gewerkschaften hätten theoretisch einen Generalstreik ausrufen können. Aber das wäre eine letzte und auch zweischneidige Waffe gewesen. Bescheidener drohten sie mit der Zurückziehung ihrer Mitarbeit, was unvermeidlich zur Folge hatte, daß ihr Einfluß auf die Entscheidungen der Regierung geschwächt wurde.

Als die Konservativen 1951 die Regierung bildeten, forderten sie weniger von den Gewerkschaften. Sie bauten die Rationierung von Konsumgütern und die Wirtschaftssteuerung ab. Sie suchten keinen volkswirtschaftlichen Rahmenplan zu entwickeln und betrieben (wenigstens zunächst) auch keine gezielte Einkommenspolitik. Sie vertraten den Standpunkt, daß es der Industrie vorbehaltlich einer allgemeinen fiskalen und monetären Kontrolle überlassen sein sollte, sich um ihre Angelegenheiten selbständig zu kümmern. Je weniger Entscheidungen zu treffen waren, desto geringer wurde der Einfluß der beratenden Ausschüsse. Hier machten die Gewerkschaften eine dritte Erfahrung: versucht die Regierung, die Wirtschaft zu dirigieren, dann besteht für die Gewerkschaft eine Möglichkeit,

die Wirtschaftspolitik zu beeinflussen, indem sie einen Druck auf die Regierung ausübt. Übt aber die Regierung Zurückhaltung, so besteht keine Einflußmöglichkeit für die Gewerkschaft.

Günstig war indes für die Gewerkschaften, daß keine Regierung, nicht einmal eine konservative, in einer Zeit der Vollbeschäftigung die Wirtschaftspolitik sich ganz selbst überlassen kann. Die konservative Regierung mußte, wie ihre Vorgängerin, den Export begünstigen und daher die Kosten niedrig halten, damit die Exportpreise nicht stiegen. Sie versuchte ohne Mitwirkung der Gewerkschaften die Kosten in Grenzen zu halten, aber dies ohne Erfolg. Daher entschloß sie sich 1960, den Trades Union Congress um seine Mitwirkung bei der Bildung des „National Economic Development Council“ zu bitten.

Dieser Beirat wurde großzügiger geplant als die Beiräte, die von der Regierungskoalition in der Kriegszeit oder von der Labour-Regierung in der Nachkriegszeit gebildet wurden. Zu seinen Mitgliedern gehörten die Minister der verschiedenen Wirtschaftsressorts, Vertreter des Generalrats des Trades Union Congress, Repräsentanten der Arbeitgeber sowie unabhängige Sachverständige. Im Gegensatz zu den beratenden Kommissionen der einzelnen Ministerien, besaß dieser Beirat einen eigenen Generaldirektor und einen Mitarbeiterstab, zu dem auch mehrere Ökonomen gehörten. Dies versetzte ihn in die Lage, eigene Untersuchungen anzustellen und entsprechende Untersuchungsergebnisse zu veröffentlichen. Dessen ungeachtet war der „National Economic Development Council“ ein rein beratendes Gremium. Für Maßnahmen, die auf seine Anregungen hin erfolgen würden, hätten die einzelnen Ressortminister bzw. die Arbeitgeber oder die Vertreter der Gewerkschaften die Verantwortung zu tragen. Die Aufgabe des Beirates wurde als wegweisende Planung verstanden. Dies bedeutete, daß er Möglichkeiten erforschen, Ziele setzen und zugleich die Mittel zur Verwirklichung der Zielsetzungen vorschlagen sollte. Man hoffte, die Regierung könnte beeinflußt werden, die Lösungsvorschläge des Beirates zu übernehmen.

Eine derartige Wirtschaftsplanung könnte erst, so rechnete man, nach einigen Jahren wirksam werden. Aber bis dahin war bereits wieder eine Labour-Regierung im Amt. Diese bestätigte den Beirat, bejahte die schon geleistete Arbeit, erweiterte die Planungsstäbe und setzte neue Ziele. Zugleich schaffte sie ein neues Ministerium, das „Department of Economic Affairs“, unter der Leitung des stellvertretenden Parteivorsitzenden *George Brown*. Die Schaffung dieses neuen Ministeriums symbolisierte das Ende der Vorrangstellung des Finanzministeriums mit seinen restriktiven Tendenzen in der Wirtschaftspolitik. Zugleich war es der Anfang einer neuen Expansionsära. Dem „National Economic Development Council“ — bekannt unter dem Namen „Neddy“ — wurden einzelne Wirtschaftsentwicklungsräte untergeordnet — die sogenannten „little Neddies“ —, um für die verschiedenen Industriezweige einzelne Expansionspläne auszuarbeiten. Der „National Economic Development Council“ stellte das Personal für diese Stäbe,

in denen auch die Gewerkschaften vertreten waren. Durch ihr Programm war die neue Regierung zu einer expansiven Wirtschafts- und Sozialpolitik verpflichtet. Sie mußte jedoch bald einsehen, daß sie eine solche Politik nur betreiben konnte, wenn sie eine gezielte und kontrollierte Wachstumspolitik verfolgte. Nach intensiven Verhandlungen mit den Sozialpartnern wurde eine gemeinsame Erklärung veröffentlicht, die besagte, daß die Regierung und die Sozialpartner entschlossen seien, eine neue Produktivitäts-, Lohn- und Einkommenspolitik zu verfolgen. Ein Staatliches Amt für Preis- und Lohnkontrolle sollte unter Mitwirkung eines Mitglieds des Generalrats des Trades Union Congress die Anwendung dieser Politik auf einzelne, von der Regierung überwiesene Fälle, ausarbeiten.

Man hätte erwarten können, daß damit den Wünschen der Gewerkschaft nach Mitwirkung bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik besser und reichlicher als je zuvor entsprochen wurde. Das Kernproblem ähnelte demjenigen, dem die Nachkriegs-Labour-Regierung fast zwanzig Jahre zuvor gegenüberstand. Nach einem zwei Jahre andauernden schnellen Wirtschaftswachstum wurden nun Einschränkungen dringend notwendig. Aber die Labour-Party war zu einer raschen Ausweitung der Sozialleistungen sowie einem schnellen Wirtschaftswachstum verpflichtet. Die Teilerfüllung ihrer Wahlversprechungen verschlimmerte die ohnehin schwierige Wirtschaftslage Großbritanniens und führte zu einer Reihe von Wirtschaftskrisen und zu restriktiven Maßnahmen der Regierung.

Der Wirtschaftsplan, der einen erheblichen Teil der Arbeit des „Department of Economic Affairs“¹ in den ersten zwei Jahren in Anspruch genommen hatte, ging von zu optimistischen Voraussetzungen aus. Er fand daher nur wenig Beachtung. Allmählich gewann das Finanzministerium wieder die Kontrolle über alle wirtschaftlichen Angelegenheiten, und das „Department of Economic Affairs“ wurde aufgelöst. Die Verwirklichung einer gerechteren und wirksameren Einkommensverteilung aufgrund der Berichte des Amtes für Preis- und Lohnkontrolle erwies sich als unmöglich. Stattdessen verhängte die Regierung im Juli 1966 einen sechsmonatigen Lohnstopp, unterstützt durch gesetzliche Maßnahmen. Diesem Lohnstopp folgte eine stark restriktive Wirtschafts- und Sozialpolitik. Trotzdem wurde Ende 1967 das Pfund abgewertet. Die Zahl der Arbeitslosen wurde auf einem Stand gehalten, den die Gewerkschaften als zu hoch empfanden. Ein großer Teil der Planung, an der die Gewerkschaften in den einzelnen Industriezweigen — Bergbau, Hafearbeit, Eisenbahn, Textilindustrie und sogar Fahrzeugbau und Elektrotechnik — beteiligt waren, erwies sich letztlich als eine Planung für eine Zeit des Überschusses an Arbeitskräften. Zwar wurden Arbeitslosigkeit bzw. Arbeitskräfteüberschuß durch eine wesentliche Erhöhung der sozialen Beihilfen und durch die gemäß „Redundancy Payments Act“ geleistete Unterstützung erleichtert; dennoch sind dies alles Probleme, mit denen sich die Gewerkschaften nur ungern befassen.

¹ Das nicht ganz mit dem Wirtschaftsministerium im deutschen Sinne zu vergleichen ist.

Die Gewerkschaften kannten die Schwierigkeiten der Regierung. Mehrere Jahre lang hatte die Mehrzahl der britischen Gewerkschaften die Regierungspolitik unterstützt. Nur einige Einzelgewerkschaften, u. a. die „Transport and General Workers' Union“, kritisierten die Regierungspolitik scharf. Doch jetzt konnte sich die Mehrheit der Gewerkschaften nicht dazu entschließen, die diskriminierenden Maßnahmen zur Unterstützung der Einkommenspolitik gutzuheißen, von denen jedoch nur selten Gebrauch gemacht wurde. Ab 1967 gestattete die Regierung Lohnerhöhungen, die weit über den von dem Lohnstoppgesetz vorgeschriebenen Grenzen lagen. 1969 verurteilte der „Trades Union Congress“ die gesamte Einkommenspolitik der Regierung.

Inzwischen hatten die Gewerkschaften einen Sieg über die Labour-Regierung errungen. Auf gewerkschaftlichen Druck hin mußte diese ihre Pläne für ein Anti-Streik-Gesetz zurückziehen. In den letzten Jahren ist die Zahl der Streiks rasch gestiegen, sowohl der wilden (ohne Genehmigung der Zentralstelle der Gewerkschaften), als auch der verfassungswidrigen (durch Bruch der entsprechenden Kollektivabkommen). Die Regierung beabsichtigte daher, das Parlament um die Vollmacht zu ersuchen, bei schweren und anhaltenden verfassungswidrigen Streiks eine „Zwangspause“ zu verordnen, in der man dann versuchen würde, sich zu verständigen. Sie verlangte auch die Vollmacht, bei Streitfragen über die Tariffähigkeit bzw. über den Organisationsbereich einer Gewerkschaft eingreifen zu können, um notfalls einen Arbeitgeber zur Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften zu zwingen, oder um Zuständigkeitsstreitigkeiten innerhalb der Gewerkschaften zu schlichten. Diese Pläne riefen einen Entrüstungssturm in den Gewerkschaften hervor. Mit Unterstützung der gewerkschaftsfreundlichen Abgeordneten innerhalb der Labour-Fraktion im Unterhaus zwangen die Gewerkschaften die Regierung dazu, diese Pläne aufzugeben. Dafür versprach der „Trades Union Congress“ eine Satzungsänderung durchzuführen, um dem Generalrat größere Machtbefugnisse zu verleihen bei Streiks einzugreifen.

Dieser Vorgang zeigte die Abwehrkraft der Gewerkschaften. Sie konnten Pläne der Regierung, zumindest einer Labour-Regierung, zu Fall bringen, wenn ihre Interessen dadurch gefährdet erschienen. Sie brachten dies fertig, obwohl die Regierung nachdrücklich darauf hinwies, daß durch die Streiks die britische Wirtschaft schwer geschädigt würde und eine Einkommenspolitik unmöglich sei. Dinge, die ohne Frage Angelegenheit der Regierung waren. Dieser Sieg unterstrich den Gegensatz zwischen der Abwehr- und Angriffskraft der Gewerkschaften. Diese waren nicht in der Lage, eine Regierung, selbst eine Labour-Regierung, dazu zu zwingen, eine Wirtschaftspolitik zu verfolgen, die von den Gewerkschaftlern restlos bejaht würde.

Trotz dieser Enttäuschungen änderte sich die Einstellung der Gewerkschaften zur Mitwirkung bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik wenig. Anders wäre es, wenn die Gewerkschaften sich darüber zu beklagen hätten, daß ihre Meinungen

und Vorschläge nicht gehört würden. Sie werden gehört. Die Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Regierung in Großbritannien ist eine Selbstverständlichkeit. Wenn die Gewerkschaften Vorschläge zu machen oder Stellungnahmen anzubieten haben, werden diese gehört, notfalls sogar ausführlich und wiederholt. Ebenso ist es selbstverständlich, daß die Regierung bei allen wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen, die die Gewerkschaften betreffen oder interessieren könnten, die Gewerkschaften umfassend unterrichtet und deren Stellungnahme zur Kenntnis nimmt. Handelt es sich um Sachverhalte von größerer Bedeutung, dann empfangen der Premierminister oder mehrere Minister die Gewerkschaften. Bei weniger wichtigen Problemen werden sie von dem zuständigen Ressortminister oder von einem seiner Beamten angehört. Aber um was es sich auch immer handeln mag, man gibt sich alle Mühe sicherzustellen, daß die Gewerkschaften ihre Meinung vortragen können.

Natürlich sind die Gewerkschaften damit noch nicht zufrieden. Sie wollen ihren Willen durchsetzen und wünschen, daß die Regierung ihre Vorschläge annimmt und die eigenen Pläne ändert, um den gewerkschaftlichen Forderungen Rechnung zu tragen. Die Regierung steht also immer unter gewerkschaftlichem Druck. Dabei würde jedes Kabinett, jeder Minister und jeder Beamte es vorziehen, die Gewerkschaften eher zufriedenzustellen als zu verärgern. Denn hinter unzufriedenen Gewerkschaften droht immer die Unruhe innerhalb ihrer Anhänger. Wie bereits erwähnt, sind die Regierungen, wenn es die Lage erfordert, imstande, hart zu bleiben gegenüber den gewerkschaftlichen Forderungen und auch dem Risiko, Unruhen heraufzubeschwören, zu trotzen. Können nun die Gewerkschaften ihren Druck verstärken, wenn sich die Regierung ihren Forderungen gegenüber ablehnend verhält?

Die Revolutionäre verschiedenster Schattierungen erklären, daß die Gewerkschaften von ihrer Macht Gebrauch machen sollten, um ihren Willen durchzusetzen oder um eine revolutionäre Regierung zu bilden. In Großbritannien sind die Revolutionäre in Wirklichkeit gar nicht stark. Ohne diese extremen Forderungen zu unterstützen, könnten die Gewerkschaften aber darauf bestehen, gewisse gesetzliche Machtbefugnisse zu erhalten, um aus ihrer Sicht bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik mitzuwirken. Aber was hätten sie davon? Zur Zeit werden sie immer gehört und zu Rate gezogen. Eine durch Gesetz erzwungene Beratung sozial- und wirtschaftspolitischer Fragen mit den Gewerkschaften würde ihnen kaum mehr Gehör verschaffen. Und man kann sich nur schwer vorstellen, daß das Parlament ein Gesetz verabschiedet, welches die Regierung verpflichtet, das zu tun, was die Gewerkschaften diktieren, oder Zuständigkeiten für die Gestaltung der Wirtschaftspolitik an ein Gremium abzugeben, in dem die Gewerkschaften die Mehrheit haben.

Die jetzigen Formen der Zusammenarbeit entsprechen auch mehr den gewerkschaftlichen Anschauungen. Die britischen Gewerkschaften haben sich immer zu

einer gewissen freiwilligen Zusammenarbeit verpflichtet gefühlt, d. h., daß sie gesetzlich zugelassen sind und ihre Handlungsfreiheit wenig begrenzt ist. Außerdem gelten die mit den Arbeitgebern getroffenen und von den Sozialpartnern unterzeichneten Übereinkommen als „gentlemen's agreements“, deren Einhaltung an und für sich gerichtlich nicht erzwungen werden kann. Den Gerichten ist es, im Gegensatz zu sonstigen sozialen Konflikten, nicht erlaubt, in gleicher Weise in die Auseinandersetzungen der Arbeitgeber und Gewerkschaften einzugreifen. Zwar wird dieser Freiheitsraum der Sozialpartner gegenüber dem Gesetz in den letzten Jahren in Frage gestellt. 1968 hat die Königliche Kommission für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände mehrere Vorschläge ausgearbeitet, die den Gewerkschaften neue Verpflichtungen gesetzlich auferlegen sollen. Die Konservative Partei fügte andere Vorschläge hinzu, die sie wieder zurückzog, als die Labour-Regierung ihre eigenen unterbreitete. Die Gewerkschaften verteidigten bisher mit Erfolg ihre Selbständigkeit und die gewerkschaftlichen Rechte. Aus ihrer Sicht heraus sind ihnen die gegenwärtigen Beziehungen zur Regierung durchaus recht. Denn diese bringen weder für die Regierung noch für die Gewerkschaften irgendwelche gesetzlichen Verpflichtungen mit sich. Ihre gemeinsamen Beratungen sind ein Zeichen für die starke Stellung der britischen Gewerkschaften in der Industrie und Gesellschaft. Eine solidere Grundlage könnte kein Gesetz gewährleisten.

Immerhin läßt die heutige Form der Zusammenarbeit den Gewerkschaften einen ziemlich großen Spielraum, um die Verantwortung für die Maßnahmen der Regierung entweder mitzutragen oder abzulehnen. Seit dem Ersten Weltkrieg ist der schlimmste Alptraum der britischen Gewerkschaftsrepräsentanten nicht ein Angriff der Arbeitgeber, sondern die ständige Gefahr wilder Streiks ihrer Mitglieder, die ihnen die Macht entreißen könnte. Ein Warnzeichen war den Gewerkschaftsführern die ständig wachsende Unruhe während der restriktiven Lohnpolitik der Regierung in den Jahren 1948—50. Die steigende Zahl wilder Streiks in den letzten Jahren erinnert sie immer wieder an diese Gefahr. Hinzu kommt, daß eine mit der Regierung zu eng verbundene Gewerkschaftsführung in den Augen der Gewerkschaftsmitglieder für eine ihnen unzumutbar erscheinende Regierungspolitik mitverantwortlich sein könnte. Die gegenwärtige Ordnung dagegen ermöglicht es den Gewerkschaften, sich aus ihren Verpflichtungen zu lösen, sobald Zeichen der Unruhe unter ihren Mitgliedern dies angezeigt erscheinen lassen.

Versuche, die Gewerkschaftspolitik neu zu gestalten, wurden jedoch gemacht. Die Gewerkschaften entwickelten eigene Grundsätze für eine Eigentumspolitik. Anlaß dazu war das Eingreifen der Regierung bei Lohnvereinbarungen. 1965 verabschiedete der Generalrat des „Trades Union Congress“ ein Verfahren zur Ankündigung von Lohnforderungen der angegliederten Gewerkschaften. Damit wollte er die Eigentumspolitik der Regierung unterstützen. Aber diese Politik

enttäuschte bis 1967 die Gewerkschaften immer mehr. Ein Arbeitskreis des Generalrats für Einkommensfragen begann selbständig zu operieren. Der Generalrat entwickelte eigene Maßstäbe für die Beurteilung von Lohnforderungen. Diese unterschieden sich natürlich von denen der Regierung.

Die Idee einer gewerkschaftlichen Kontrolle der Wirtschaftspolitik ist nicht neu. Sie ist der Inbegriff der revolutionären Doktrin des Syndikalismus. Zahlreiche politische Theoretiker wurden in der Vergangenheit, einschließlich *Sidney und Beatrice Webb*, durch sie angeregt, einen Wirtschaftsrat oder eine Wirtschaftskammer vorzuschlagen, in denen die Gewerkschaften unmittelbar vertreten sein sollten. Die Formulierung der klassischen Politik sollte dabei den alten gesetzgebenden Körperschaften überlassen bleiben. Indes ist es heute klar, daß politische und wirtschaftliche Fragen voneinander nicht zu trennen sind. Eine Regierung oder eine gesetzgebende Körperschaft, die in den Wirtschaftsablauf nicht eingreift, hätte praktisch abgedankt. Natürlich ist es für eine Regierung nicht neu, einem gemeinsam aus Vertretern der Gewerkschaften und Arbeitgeber gebildeten Ausschuß die Verwaltung irgendeines Wirtschaftsbereiches zu überlassen. In Großbritannien gibt der „Industrial Training Act“ (1963) ein neues Beispiel dafür. Als die Versuche, auf freiwilliger Grundlage altmodische Ausbildungsmethoden in der Industrie umzugestalten, ohne Erfolg blieben, sah sich die Regierung gezwungen, ein gesetzliches Abgabensystem einzuführen, um Ausbildungssysteme für jeden Industriezweig zu finanzieren, die von Aufsichtsgremien der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände gemeinsam kontrolliert wurden. — Nur in der syndikalistischen Theorie können die Gewerkschaften volkswirtschaftliche Fragen selbständig behandeln, nicht aber in der Praxis. Um erfolgreich zu sein, müssen die Gewerkschaften mit dem Staat oder den Arbeitgebern zusammenarbeiten. Es ist daher nicht überraschend, daß die Einkommenspolitik des Generalrats erfolglos blieb. Zwar konnte er die ihm angeschlossenen Gewerkschaften dazu überreden, ihre Lohnforderungen dem Arbeitskreis für Einkommenspolitik vorzulegen und auf dessen Rat zu hören. Aber das Endergebnis der Lohnverhandlungen hing immer von den Zugeständnissen der Arbeitgeber ab und nicht von der Billigung des Arbeitskreises.

Es besteht wenig Zweifel, daß der Generalrat des „Trades Union Congress“ seine Einkommenspolitik als eine Aufforderung an die Arbeitgeber betrachtete, an einer gemeinsamen Einkommenspolitik mitzuwirken. Schon seit einigen Jahren blickte der Generalrat neidisch nach Schweden, wo ein starker Gewerkschaftsbund mit einem mächtigen Arbeitgeberverband eng zusammen arbeitet. Die Einrichtung des „National Economic Development Council“ in Großbritannien veranlaßte die drei verschiedenen Arbeitgeberorganisationen, sich zu einem einzigen Verband der britischen Industrie (Confederation of British Industry) zusammenzuschließen. Der Generalrat des „Trades Union Congress“ hoffte, dieser Zusammenschluß könnte die Grundlage für eine ähnliche Partner-

schaft bilden, welche zu einer ihnen genehmeren Wirtschaftspolitik führen würde als die, die sie von der Regierung gezwungen waren hinzunehmen. Aber der Verband der britischen Industrie war nicht in der Lage, die für eine von Gewerkschaften und Arbeitgebern gemeinsam getragene Einkommenspolitik erforderliche strenge Disziplin gegenüber den angeschlossenen Verbänden auszuüben. Sich selbst überlassen, scheiterte der Generalrat. Dies war unvermeidlich.

Nach wie vor gibt es Anzeichen dafür, daß die Gewerkschaften mit einer dertartigen Zusammenarbeit rechnen. Sie denken dabei an die berühmten „Mond-Turner-Gespräche“ nach dem Generalstreik 1926. Von der Wirtschaftspolitik der Regierung enttäuscht, führte der Generalrat damals Gespräche mit einem Kreis maßgeblicher Arbeitgeber und vereinbarte, ein gemeinsames Instrumentarium zu schaffen und eine gemeinsame Politik zu betreiben. Doch die gemeinsam ausgehandelte Politik konnte erst verwirklicht werden, wenn die offiziellen Arbeitgeberverbände ihre Zustimmung zu den gefaßten Beschlüssen geben würden. Diese lehnten ab, und die Gewerkschaften erkannten, daß sie durch das Eingreifen der Regierung — selbst einer konservativen Regierung — mehr gewinnen könnten als durch den Versuch, gemeinsam mit einer Zentralorganisation der Arbeitgeber eine Kontrolle über die Wirtschaftspolitik auszuüben. Es gibt keinen Grund dafür anzunehmen, daß das Ergebnis heute anders sein würde. Wahrscheinlich werden die Gewerkschaften sich weiterhin auf die im Zweiten Weltkrieg entwickelten Methoden und Verfahrensweisen der Beratung mit der Regierung (mit solchem Beiwerk wie dem „National Economic Development Council“) als die idealen Mittel für die Beeinflussung der Wirtschaftspolitik verlassen, und auf die Konstellation von einer wohlwollenden Regierung und günstigen Umständen hoffen, um diese Mittel wieder einmal voll ausnützen zu können.

II. Wirtschaftspolitik im Unternehmen

Das traditionelle Modell gewerkschaftlicher Mitwirkung bei der Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Großbritannien überstand ohne allzu viele Schwierigkeiten Enttäuschungen und Niederlagen der Nachkriegszeit. Dies gilt nicht für das oft scharf angegriffene und nun ausgehöhlte traditionelle Modell der Mitwirkung der Arbeitnehmer bei der Gestaltung der inneren Unternehmenspolitik. Ähnlich wie das Leitbild der Mitwirkung bei der staatlichen Wirtschaftspolitik ist auch dieses aus den Erfahrungen der Kriegszeit entstanden. Während des Ersten Weltkrieges wurde eine Regierungskommission gebildet, die über geeignete Methoden für die Ordnung der Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer nach dem Krieg beraten sollte. In ihrem Gutachten, das nach dem Namen des Vorsitzenden als „Whitley Reports“ bekannt wurde, unterbreitete die Kommission umfangreiche Vorschläge, die alle wichtigen Gesichtspunkte

berücksichtigten. Zur Regelung von Lohn- und Arbeitsbedingungen bevorzugte das Gutachten Kollektivverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, die entweder für einen ganzen Industriezweig oder regional geführt werden könnten. Je stärker die Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer seien, umso wirksamer würden, nach Meinung der Kommission, die erzielten Kollektivabkommen sein. Darüber hinaus aber gibt es nach dem Urteil der Kommission in jedem einzelnen Betrieb viele Fragen, die das Alltagsleben und das Betriebsklima sowie den wirtschaftlichen Erfolg unmittelbar betreffen und entscheidend die Leistungsfähigkeit beeinflussen. Deshalb schlug die Kommission vor, daß Betriebsausschüsse aus Mitgliedern der Unternehmensleitung und gewählten Vertretern der Arbeiter gebildet und eingesetzt werden sollten, um „ein System der Zusammenarbeit bezüglich dieser Fragen einzuführen und aufrechtzuerhalten“. Da Fragen, die den Erfolg des Unternehmens beeinflussen, in die Zuständigkeit der Betriebsausschüsse fielen, waren sie ein geeignetes Mittel zur Mitwirkung der Arbeiter bei der Gestaltung der inneren Unternehmenspolitik. Da jedoch nie die Rede davon war, den Betriebsausschüssen exekutive Befugnisse zu verleihen, war es klar, daß die Wirksamkeit dieser Mitwirkung dadurch bestimmt sein würde, in welchem Maße die Arbeitnehmervertreter die Betriebsleiter von der Richtigkeit ihrer Vorschläge überzeugten. So wie die Gewerkschaften bei der Gestaltung der staatlichen Wirtschaftspolitik mitwirkten durch Mitberatung, so sollten auch die Arbeitnehmer im Unternehmen mitwirken durch Mitberatung.

Obwohl die Regierung das „Whitley-Gutachten“ vorbehaltlos billigte, dachte man nicht daran, die Einsetzung der Betriebsräte gesetzlich zu erzwingen. Denn dies hätte der britischen Auffassung von der grundsätzlichen Freiheit der Sozialpartner in der Gestaltung ihrer Beziehungen widersprochen. Die Errichtung von Betriebsräten überließ man daher den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden. In den ersten Nachkriegsjahren wurden einige Betriebsräte gebildet, aber die meisten überdauerten nicht die Jahre der großen Arbeitslosigkeit. Der Einfluß des „Whitley-Gutachten“ machte sich erst im Zweiten Weltkrieg voll bemerkbar.

Damals waren die gemeinsamen Produktionsausschüsse in den einzelnen Betrieben ein Spiegelbild der engen Zusammenarbeit zwischen der Koalitionsregierung und den Gewerkschaften in Großbritannien. Diese Produktionsausschüsse wurden nach dem Whitley-Modell gebildet. Sie sollten sich zur Unterstützung der Kriegsanstrengung insbesondere mit der optimalen Produktion von Munition beschäftigen. Unter den aktiven Gewerkschaftlern gab es damals eine echte Begeisterung für diese Ausschüsse; zu Tausenden wurden sie im Maschinenbau, in Schiffswerften, auf Baustellen und in anderen Betrieben sowohl der Regierung als auch der Privatwirtschaft eingesetzt. Ihren sachlichen Beitrag zur Kriegsrüstung kann man unmöglich schätzen, aber zweifellos waren sie eine Zeitlang aktive und gut funktionierende Gremien in Hunderten von Betrieben.

Nach dem Krieg ließ die Begeisterung nach. Viele Ausschüsse erlahmten oder lösten sich auf. Als die Labour-Regierung 1948 die Bereitschaft zur Zusammenarbeit der Kriegszeit als Mittel zur Bewältigung ihrer immer schwieriger werdenden Wirtschaftsprobleme erneut zu aktivieren versuchte, hatte sie gewisse Anfangserfolge. Beratungsausschüsse wurden neu gebildet oder traten wieder zusammen. Aber der Erfolg war von kurzer Dauer. Seit 1950 ist ein stetiger Rückgang derartiger Ausschüsse in der Privatindustrie zu verzeichnen.

In den verstaatlichten Industrien — Bergbau, Eisenbahn, Elektrizitäts- und Gasversorgung sowie in einigen anderen Industriezweigen — haben sich diese Ausschüsse besser gehalten. Ein Grund dafür ist, daß die eingesetzten Verwaltungsräte dieser Industriezweige gesetzlich verpflichtet wurden, zusammen mit den Gewerkschaften ein gemeinsames Instrumentarium zu schaffen, um Lohn- und Arbeitsbedingungen auszuhandeln, sowie über Fragen zu beraten, „die sich auf den Arbeitsschutz, die Gesundheit und die soziale Sicherheit“ und „die Organisation und Durchführung von Unternehmungen . . . und anderer Dinge von gemeinsamem Interesse bezogen“. Hinter all diesen Maßnahmen verbirgt sich eine seltsame Entwicklung in der offiziellen britischen Gewerkschaftstheorie in bezug auf die Verstaatlichung.

Die Auswirkungen des Ersten Weltkrieges hinterließen in den britischen Gewerkschaften, wie in zahlreichen Gewerkschaften anderer Länder, eine Erbschaft von halb-syndikalistischen Ideen. Die Folge davon war die Auffassung, daß die Überführung einer Industrie von der privaten in die öffentliche Hand allgemein wenig dazu beitragen würde, das Los der betreffenden Arbeitnehmer zu verbessern. Diese würden nach wie vor „Lohnsklaven“ sein, ein Zustand, dem nur abzuhelfen war, indem man dafür sorgte, daß die Arbeiter sich an der Leitung des Unternehmens beteiligten. Daher wurde der Trades Union Congress satzungsgemäß verpflichtet, „eine geeignete Einrichtung anzustreben, die den Arbeitern die angemessene Beteiligung an der Kontrolle und der Verwaltung des öffentlichen Dienstes und der verstaatlichten Industrien gewähren würde“. „Angemessene Teilnahme“ wurde damals allgemein in dem Sinne verstanden, daß eine verstaatlichte Industrie durch paritätische Aufsichtsräte (joint boards) verwaltet werden sollte. Die eine Hälfte der Aufsichtsratsmitglieder sollte von der Regierung, die andere Hälfte von der zuständigen Gewerkschaft (bzw. Gewerkschaften) ernannt werden. Im Laufe der Zeit bekamen jedoch die Gewerkschaftsführer immer stärkere Bedenken gegen diese Einrichtung. Einerseits vertraten einige sozialistische Theoretiker nachdrücklich die Auffassung, daß die verstaatlichten Industrien von den fähigsten Kräften, ganz gleich wo sie herkämen, geleitet werden sollten, nicht aber von Interessenvertretern. Andererseits begannen die Gewerkschaftsführer über ihre Lage für den Fall nachzudenken, daß sie einen Aufsichtsratsposten in der verstaatlichten Industrie erhalten sollten. Würden sie sich nicht in die Lage versetzt sehen, mit sich selbst verhandeln zu

müssen, um Lohnerhöhungen durchzusetzen oder sogar gegen sich selbst streiken zu müssen? Und könnten sie sich nicht mit der Aufgabe belastet fühlen, ihre Mitglieder zur Annahme unpopulärer Aufsichtsratsentscheidungen zu überreden?

Als der Generalrat im Jahre 1944 sein Gutachten über den Wiederaufbau nach dem Krieg (Report on Post-war Reconstruction) veröffentlichte, (ein Dokument, das fast ein Modell für das Gesetzgebungsprogramm der Nachkriegs-Labour-Regierung darstellte), veranlaßten ihn diese Bedenken, alle Gedanken an eine gewerkschaftliche Repräsentation aufzugeben. Zwar sollten Gewerkschaftsführer weiterhin wählbar sein für einen Aufsichtsratsposten in der verstaatlichten Industrie, aber dies nur dann, wenn sie vom Minister ernannt würden. Ihre Funktion in der Gewerkschaft sollten sie dann aufgeben. Aber diese Lösung warf nun wieder ein anderes Problem auf, nämlich Mittel und Wege zu finden, um den Arbeitern eine angemessene Beteiligung an der Kontrolle und Verwaltung des öffentlichen Dienstes und der verstaatlichten Industrien zu gewähren, zu deren Durchsetzung der Generalrat verpflichtet war. Durch die Schaffung gemeinsam beratender Ausschüsse suchte der Generalrat diese Schwierigkeiten zu lösen. Er wies dabei auf den Erfolg der gemeinsamen Produktionsausschüsse der Kriegszeit hin und erklärte, daß unter zwei Voraussetzungen, welche zugleich die Verstaatlichung sichern würden, alle für diese Industrien notwendigen Maßnahmen erreicht werden könnten: die langfristige Existenz solcher Ausschüsse und die Mitwirkung der Verwaltung. Deshalb wurde in den Verstaatlichungsgesetzen die Mitberatung vorgesehen. Zu dieser Zeit war die „gemeinsame Beratung“ (joint consultation) eine sorgfältig ausgearbeitete Doktrin. Ihre Grundthesen lauteten: Fragen, die sowohl die Unternehmensleitung als auch die Arbeiter betreffen, können eingeteilt werden z. B. in Lohnfragen, in denen eine Verschiedenheit der Interessen besteht und in solche, z. B. Wohlstand und Leistungsfähigkeit des Unternehmens, in denen es eine Interessenübereinstimmung gibt; die Lohnfragen etc. sollten durch Verhandlungen mit Gewerkschaftsfunktionären vertraglich geregelt, die anderen Probleme jedoch nach gemeinsamen Beratungen mit Vertretern der Arbeiter und der Unternehmensführung letztlich von der Unternehmensleitung getroffen werden; Kollektivverhandlungen sollten — mindestens soweit sie die Privatindustrie betrafen — mit einem Arbeitgeberverband außerhalb des Unternehmens, gemeinsame Beratungen dagegen innerhalb des Betriebes stattfinden dürfen. Der schwächste Punkt dieser Doktrin liegt theoretisch vielleicht darin, daß sie darauf besteht, daß die Unternehmensleitung und die Arbeitnehmervertreter anstreben, Übereinstimmung in Fragen zu erreichen, die durch die Interessenlage verschieden sind, daß sie aber Fragen, die gleiche Interessen berühren, lediglich gemeinsam beraten. Man ist versucht, die Bereitwilligkeit der Unternehmensleitung diese Inkonsequenz hinzunehmen, ihrem Bestreben zuzuschreiben, das Entscheidungsvorrecht der Unternehmensleitung für alle

Fragen beizubehalten, die nicht durch Kollektivverträge gedeckt sind; die Haltung der Gewerkschaften läßt sich nur durch ihre Befürchtungen erklären, daß die Betriebsobmänner zu viel Macht innerhalb des Betriebes bekommen könnten.

In der Praxis entsprach die Theorie nicht den Tatsachen. Von Jahr zu Jahr wurde dieser Gegensatz deutlicher. In den meisten verhältnismäßig großen Betrieben Großbritanniens werden die Betriebsobmänner (Shop Stewards) durch gewerkschaftlich organisierte Arbeiter gewählt, und in den meisten Großbetrieben gibt es einen Betriebsrat mit einem Betriebsratsvorsitzenden, der seine Zeit ganz der Gewerkschaftsarbeit widmen darf. In größeren Betrieben können mehrere ältere Obmänner diese Stellung einnehmen. Allgemein ist es üblich, daß diese Betriebsvertrauensleute wichtige lohntechnische Sachfragen mit den Meistern und den Betriebsleitern regeln u. a. Akkordarbeit, Prämien, Überstunden (von denen es in Großbritannien viel mehr gibt als in den meisten Ländern des Kontinents) und verschiedene andere zusätzliche Zahlungen. In einigen Fällen machen diese Zahlungen die Hälfte oder auch noch mehr des Wochenlohnes aus. Außerdem gibt es noch viele Betriebe, in denen sich die Betriebsobmänner gewohnheitsmäßig mit allen Sachfragen befassen, wie z. B. Einteilung der Arbeit, Arbeitszeit, Größe der Arbeitsgruppen, Arbeitsplatzwechsel, Einstellungen, Betriebsdisziplin und Arbeitskräfteüberschuß. Ihre Rolle bei der Regelung dieser Sachfragen geht oft über eine bloße Beratung hinaus. Sie treffen Entscheidungen. Zwar werden diese sogenannten Betriebsvereinbarungen in den formell abgeschlossenen Tarifverträgen nicht erwähnt, sie haben aber den Charakter von Kollektivverhandlungen. Falls Betriebsleiter über eine Sachfrage nicht mit den Betriebsvertrauensleuten verhandeln wollen, kann es vorkommen, daß die Betriebsvertrauensleute auf eigene Faust eine Entscheidung treffen und sie diese den Betriebsleitern durch die Drohung eines Streiks oder eines Überstundenverbots aufzwingen.

In Betrieben, für die diese Verhältnisse zutreffen, erweist sich die Theorie von der „gemeinsamen Beratung“ in allen ihren Grundsätzen als falsch. Man kann Sachfragen, welche die Betriebsleitung und die Arbeitnehmer betreffen, nicht einteilen in solche, bei denen die Interessen zusammenfallen, und andere, bei denen die Interessen verschieden sind. Denn die Interessen können bei fast jeder Sachfrage unterschiedlich sein. Außerhalb des Bereichs der formellen Tarifverträge gibt es immer noch ein weites Feld für das, was Tarifverhandlungen betrifft, allerdings Tarifverhandlungen mit Betriebsobmännern im Unternehmen selber.

Da die Theorie immer weniger mit der Praxis übereinstimmte, wurde ihre Verwirklichung immer schwieriger. Dr. McCarthy beschrieb das so: „Nur selten sind die Auswirkungen der durch Betriebsvertrauensmänner über Arbeitsplatzwachstum aufgeworfene Fragen so eingehend untersucht worden wie die Wirkung auf gemeinsam beratende Ausschüsse. Über das Verhältnis zwischen den Verhandlungen mit Betriebsobmännern und dem Verhandlungsinstrument

„Gemeinsame Beratung“ kann man wohl mit begründeter Sicherheit zweierlei behaupten: 1. Beratende Betriebsausschüsse im Sinne von Gremien, die lediglich dazu bestimmt sind, die Betriebsführung über Möglichkeiten der Leistungssteigerung zu beraten und andere Probleme von vermutlich gemeinsamem Interesse unverbindlich zu besprechen, können die Entwicklung einer wirksamen innerbetrieblichen Arbeitnehmersvertretung nicht überdauern. Entweder müssen sie ihren Charakter ändern und zu eigentlichen Verhandlungsausschüssen werden, oder sie werden von den Betriebsvertrauensleuten boykottiert und ... nutzlos; 2. Die Betriebsobmänner selbst stimmen den Voraussetzungen der Theorie der gemeinsamen Beratung nicht zu ... und jeder Ausschuss, in dem sie mitwirken und der keine, nicht einmal informelle, Entscheidungen treffen kann, wird von ihnen als im Grunde minderwertiger und unangemessener Ersatz für ein geeignetes Verhandlungsinstrument betrachtet ...“. Diese Folgen wurden sowohl in den verstaatlichten wie in den privaten Unternehmen beobachtet, obwohl die Aufsichtsräte und Betriebsleiter der verstaatlichten Unternehmen sich besonders um ein gutes Funktionieren der bestehenden Ausschüsse bemühten.

Diese Entwicklung warf die Theorie und Praxis der „gemeinsamen Beratung“ über den Haufen und stellte das traditionelle Denken über die Wirtschaftsdemokratie auf den Kopf. Diese Theorie ging von der Voraussetzung aus, daß zumindest in den kapitalistischen Unternehmen die Arbeiter deshalb von den wirtschaftspolitischen Entscheidungen des Unternehmens ausgeschlossen würden, weil die Macht zum Eigentumsrecht gehöre; darum sei es die Aufgabe der Reformer, Mittel und Wege zu finden, um den Arbeitern und deren Vertretern etwas Einfluß auf diese wirtschaftspolitischen Entscheidungen zu verschaffen. Heute stellen wir aber fest, daß es selbst in kapitalistischen Unternehmen den Arbeitern möglich ist, eine derartige Macht auszuüben; daß sie eine beträchtliche Kontrolle über die Arbeitsmethoden besitzen, und die Betriebsleitung innerhalb der von den Arbeitern eng gesetzten Grenzen planen und entscheiden muß. In den Londoner Zeitungs- und Zeitschriftendruckereien erzählt man sich den zynischen Witz, daß die Betriebsleiter die Zusicherung der Arbeitnehmer begrüßten, sie würden über die Geschäftsführung ihrer Betriebe zu Rate gezogen, bevor die Arbeiter sich entschieden, wie die Betriebe dann zu führen seien.

Daraus könnte man folgern, daß zumindest für die vielen Großunternehmen, in denen sich das Verhandeln mit den Betriebsobmännern günstig entwickelte, die Kernfrage nun nicht mehr lautet: Wie kann man den Arbeitern mehr Macht bei unternehmenspolitischen Entscheidungen geben?, sondern: Wie kann man wirksamere Verfahrensweisen schaffen, damit ihre jetzige Macht auf diese Politik einwirken kann? Dabei weiß man, daß es nutzlos ist anzuregen, diese Verfahrensweisen sollten Entschließungen der beratenden Ausschüsse sein.

Inzwischen wurden Maßnahmen ergriffen, um die Vertretung in den Aufsichtsräten wieder einzuführen. Sie werden als das geeignete Mittel angesehen, um die

Arbeitnehmerinteressen bei unternehmenspolitischen Entscheidungen zu Gehör zu bringen. Schon seit einigen Jahren hat der Generalrat Bedenken über die Angemessenheit der bestehenden Strukturen in den verstaatlichten Unternehmen geäußert und die Alternativen in anderen Ländern untersucht. Diese Bedenken brachte ein Delegierter beim Trades Union Congress des Jahres 1964 zum Ausdruck, indem er sagte: „Gemeinsame Beratung genügt nicht . . . Auch nicht die Ernennung eines Gewerkschaftsfunktionärs zum Mitglied des Aufsichtsrats. Es ist wichtig, daß die Arbeiter in einem bestimmten Unternehmen das Bewußtsein haben, daß sie durch maßgebliche Mitwirkung bei der Verwaltung des eigenen Unternehmens ihren Beitrag zum Wohlstand der Nation leisten.“ Bei der Verstaatlichung der Stahlindustrie durch die Labour-Regierung wurde vorgesehen, daß ausgewählte Stahlarbeiter nebenberuflich zu Mitgliedern der Aufsichtsräte ernannt werden, die dann mit der Verwaltung der verschiedenen Teilbereiche der Industrie beauftragt sind. In der gegenwärtigen Gesetzesvorlage für die Verstaatlichung der Häfen wird in irgendeiner Form eine direkte Vertretung in einigen Bereichen der Dockverwaltung vorgesehen. 1967 veröffentlichte die Labour-Regierung ein Gutachten über die „Wirtschaftsdemokratie“, in dem Experimente mit der direkten Vertretung der Arbeiter auch in den Aufsichtsräten der Privatunternehmen vorgeschlagen werden. Ein Jahr zuvor hatte der Trades Union Congress eine Gesetzgebung angeregt, die es den Unternehmen ermöglicht, Vertreter der Gewerkschaften in den Aufsichtsrat aufzunehmen. Für den Fall, daß alles gut ginge, könnten nach Gesprächen zwischen der Regierung, dem Generalrat und der Dachorganisation der britischen Arbeitgeberverbände, diese ihren Mitgliedern nachdrücklich empfehlen, im Sinne des gewerkschaftlichen Vorschlages zu handeln.

Doch diese Vorgänge besagen nicht, daß von jetzt an eine direkte Vertretung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten das anerkannte Mittel sein wird, um die Arbeiter bei der Gestaltung der innerbetrieblichen Politik mitwirken zu lassen. Bisher ist das Experiment mit Arbeitsdirektoren (worker-directors) in der Stahlindustrie kein großer Erfolg gewesen. Denn die Direktoren werden als Personen und nicht als Vertreter ernannt. Sie machen bald die Erfahrung, daß die Zugehörigkeit zum Aufsichtsrat an sich keine bedeutende Mitwirkung bei dem Zustandekommen von Entscheidungen ermöglicht. Und dies aus dem einfachen Grund: die Aufsichtsräte treffen nur selten Entscheidungen. So viel ich weiß, haben Arbeitsdirektoren in anderen Ländern die gleiche Erfahrung gemacht. Daß der Trades Union Congress sich dessen bewußt war, zeigte sich in seiner Aussage vor der Königlichen Kommission, in der er sich dafür einsetzte, daß ein Vertreter der Arbeiter, wahrscheinlich ein Betriebsobmann, „in dem Gremium sitzen soll, das normalerweise regelmäßig auf Betriebsebene tagt, um Beschlüsse bezüglich der Führung des Betriebs zu fassen“. Zudem schlugen sowohl die Labour-Partei als auch der Trades Union Congress diese Vertretung als nur

ein Mittel unter anderen vor, die möglicherweise von Nutzen sein könnten. Vielleicht zeigen diese neuen Berichte, daß beide Organisationen, die Labour-Partei und der Trades Union Congress, zur Zeit von dem Vorteil „gemeinsamer Beratung“ weniger überzeugt sind als früher. Deshalb können sie auch nicht mehr so stark darauf bestehen, daß eine direkte Vertretung der Arbeitnehmer wünschenswert und notwendig sei.

Beide Organisationen geben heute zu, daß die Kollektivverhandlungen innerhalb des Betriebes ein wirksames Werkzeug hinsichtlich der Wirtschaftsdemokratie sein können, daß die Kollektivverhandlungen innerhalb der britischen Betriebe aber auch geordnet und neu organisiert werden müssen. Dieses Zugeständnis ist zum größten Teil der in den letzten zehn Jahren immer schneller werdenden Beliebtheit der produktivitätsbezogenen Lohnverhandlungen („Productivity Bargaining“) zu verdanken. Aufgrund der einkommenspolitischen Bestimmung, daß außergewöhnliche Lohnerhöhungen erlaubt sein können „für Leistungen, die unmittelbar zur Steigerung der Produktivität im einzelnen Unternehmen oder im einzelnen Industriezweig beitragen . . . z. B., indem eine Arbeit angenommen wird, die höhere Anforderungen stellt, oder eine größere Änderung im Arbeitsgang hingenommen wird“, haben manche sogenannten Produktivitätsübereinkommen (productivity agreements) fast ausschließlich als Vorwand zu Lohnerhöhungen gedient, für welche die Arbeitgeber die Zustimmung der Regierung bekommen sollten. Aber die berühmtesten Produktivitätsübereinkommen, einschließlich des Fawley-Übereinkommens (Fawley Agreement) in der Esso-Raffinerie in Southampton, sind Neugestaltungen der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen in den beteiligten Unternehmen gewesen. Sie sind darauf zurückzuführen, daß die Unternehmensleiter drei Zugeständnisse machen müssen: 1. Daß die Arbeitsgruppen und Betriebsobmänner eine beträchtliche Kontrolle über die Arbeitsmethoden ausüben, so daß wirksame Arbeitsmethoden nur mit Zustimmung der Arbeiter und Betriebsobmänner eingeführt und aufrechterhalten werden können; 2. daß durch Manipulation des Prämiensystems und der Überstundenarbeit die Arbeiter und die Betriebsvertrauensleute eine starke Kontrolle über den eigenen Lohn ausüben und dies oft mit Mitteln, die sich hemmend auf den Betriebsablauf auswirken; 3. daß die sich daraus ergebenden Unterschiede im Lohnniveau und Einkommen verschiedener Arbeitergruppen eine unbefriedigende Lohnstruktur schaffen, die zu Neid und zu „bocksprungartigen“ Forderungen der einen Gruppe nach der anderen führen kann. Nach diesen Zugeständnissen sind die beteiligten Unternehmens- bzw. Betriebsleiter dazu übergegangen, sowohl mit Betriebsobmännern als auch mit hauptberuflichen Gewerkschaftsfunktionären neue Arbeitsmethoden zu besprechen. Dies geschah immer im Zusammenhang mit Änderungsvorschlägen der Methodik und der Strukturen der Lohnzahlung. Dies führte zum Abschluß eines formellen Übereinkommens, in dem Lohn- und Arbeitsmethoden ausführlich geregelt sind. In den meisten

Fällen ersetzen diese Übereinkommen die früheren Überstunden- bzw. Prämien-gelder durch neue Tarife für die 40-Stunden-Woche und brachten die Einführung strengerer Kontrollen über die Arbeitserfüllung innerhalb der festgesetzten Zeit und nach den vorgeschriebenen Methoden. Der Verlauf der Produktivitäts-verhandlungen erweist sich also als ein *Machtaustausch*. Die Betriebsleiter verlangen von den Arbeitern, daß sie ihnen ein Mitspracherecht bei den Entscheidungen gewähren, welche die Arbeitsmethoden betreffen. Dafür erkennen die Betriebsleiter ihrerseits an, daß neben der Gewerkschaft außerhalb des Betriebes, die Arbeiter und Betriebsobmänner innerhalb des Betriebes einen beträchtlichen Einfluß auf die eigene Lohngestaltung haben müssen. Sie glauben, daß dieser Einfluß am besten auszuüben ist, indem eine Lohnstruktur für den ganzen Betrieb ausgehandelt wird. Darüber hinaus räumen die Betriebsleiter den Arbeitern das Recht ein, über die Lage und Pläne des Unternehmens informiert zu werden. Dies ist wohlweislich kein großzügiger Akt der Mitberatung, sondern ein wesentlicher Bestandteil der Betriebsführung, da die Pläne nur dann mit Erfolg durchgeführt werden können, wenn die Arbeiter mit den entsprechenden Arbeitsmethoden einverstanden sind.

Diese Erfahrung übte 1968 eine starke Wirkung auf das Gutachten der Königlichen Kommission für Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände (Royal Commission on Trade Union and Employers' Associations) aus, die eine Neugestaltung der Verhandlungen auf Betriebsebene vorschlug. Die Anschauung, die diesen Vorschlägen zugrundeliegt, wurde in einem Referat klar dargelegt, das *Alan Fox* für die Kommission unter dem Titel „Industrial Sociology and Industrial Relations“ schrieb. In diesem Referat beweist Fox, daß „vorhandene Kenntnisse auf pluralistischer Basis gesammelt werden müßten“, die wiederum zur Untersuchung von Macht und Einfluß der Wirtschaft notwendig sind. Die Königliche Kommission machte sich diese Anschauung zu eigen und verurteilte die bestehenden Einrichtungen, die zur Regelung der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen in vielen Betrieben Großbritanniens eingesetzt wurden. Sie sollen neu gestaltet werden, um Verhandlungen über sämtliche Fragen zu ermöglichen, an denen die Arbeiter ein Interesse haben und die Macht dazu besitzen, diesem Interesse Geltung zu verschaffen. Die sich daraus ergebenden Übereinkommen sollen in möglichst genauer Formulierung schriftlich dargelegt und mit geeigneten Vorkehrungen für eine nochmalige Durchsicht versehen werden. Dies, so meinte die Kommission, würde den Arbeitern und deren Vertretern (wie auch den Betriebsleitern!) eine wirksame Beteiligung an der Führung des Unternehmens verschaffen. Die Kommission ließ auch den Zusatz gelten, daß dort, wo die Gewerkschaftsorganisation innerhalb des Betriebes nur schwach oder gar nicht vorhanden ist, und die Arbeiter deshalb keine wirksame Kontrolle über die Betriebsführung ausüben können, eine Beteiligung der Arbeiter an der Betriebsführung die Stärkung der Gewerkschaftsorganisation verlangt. Zu diesem Zweck hat sie mehrere Vorschläge gemacht.

Diese Auffassung findet aber keineswegs allgemeine Zustimmung, weder von seiten der Betriebsleiter noch von seiten der Arbeiter. Einige Betriebsleiter betrachten die ständige Kontrolle „der Führungsgewalt bei der Aufstellung, der Ordnung und der Disziplin der Arbeitskräfte“ als keinen wünschenswerten Aspekt der Wirtschaftsdemokratie. Sie halten es im Gegenteil für eine den Betriebsleitern angelegte ungeheure Fessel. Sie geben zu, daß in manchen Betrieben Arbeitsgruppen und Betriebsobmänner eine derartige Macht erlangt haben, und daß ihnen diese Macht nunmehr ohne ihre Einwilligung nicht weggenommen werden kann. Die Betriebsobmänner sollten ihrer Meinung nach dazu überredet werden, diese Position aufzugeben. *George Cattel*, ein ehemaliger Betriebsleiter und jetziger Direktor des „Manpower and Productivity Advisory Service“ (Beratungsdienst der Regierung für Arbeitskräfte und Produktivität) formuliert folgendermaßen: „Alle Einschränkungen der besseren Verwendung von Arbeitskräften und Betriebsanlagen müssen vielleicht losgekauft werden“ durch Produktivitätsverhandlungen. Danach soll die Betriebsleitung „frei sein, von allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln den besten Gebrauch zu machen, frei von den lähmenden Wirkungen des Feilschens um jede Veränderung der Praxis oder der Methode“, mit regelmäßig erfolgenden Lohnerhöhungen, die jeweils nach vorhandenen Leistungen des Unternehmens ausgehandelt werden. „In der Tat können die Gewerkschaften zur Leistungsfähigkeit des Unternehmens und zu ihrer eigenen Zukunft dadurch am besten beitragen, daß sie eine gute Betriebsführung zulassen oder sogar fördern; dies ist der einzige Weg, um das Einkommenswachstum zu sichern, das ein zivilisiertes Leben erfordert.“ Dies liest sich wie eine grobe Neuformulierung des Arguments für „Führungsvorrechte“, aber es ist eine Gesinnung, die unter britischen Betriebsleitern eine weitverbreitete Unterstützung findet.

Diese Äußerungen finden ihren Widerhall bei einigen Arbeitern und Betriebsobmännern, die befürchten, daß Cattel mit seiner Darstellung von Produktivitätsverhandlungen insofern recht hat, daß diese ein Versuch seien, die Macht der Betriebsleitung wiederherzustellen. Wenn die Arbeiter um einschränkende Maßnahmen einfach drauflos verhandeln, wenn sie ihre Kontrollen über Prämienauszahlungen und Überstunden preisgeben, wenn sie die auf die einzelne Betriebsabteilung beschränkten Lohnübereinkommen durch eine einheitliche Lohnstruktur für den ganzen Betrieb ersetzen, dann werden sie ihre Verhandlungsstärke eines Tages zum größten Teil eingebüßt haben, wie sie selbst befürchten. Für sie ist die von der Königlichen Kommission befürwortete Neugestaltung von Kollektivverhandlungen kein Mittel, um den Einfluß der Arbeiter bei der Betriebsleitung zu verstärken, sondern ein Plan, um den bereits vorhandenen Einfluß zu schwächen.

Die praktische Bedeutung dieser Meinungsverschiedenheiten wird bei der jetzigen Auseinandersetzung über die sogenannte *status quo*-Klausel anschaulich

gemacht. Dies zeigte sich, als die Regierung ihre Pläne für eine obligatorische Schlichtungspause bekanntgab. Um den Gewerkschaftlern diesen Plan annehmbar zu machen, deutete sie an, daß die Pause ebenso gegen Arbeitgeber wie gegen Arbeitnehmer angewandt werden würde. „Bei vielen Streiks“, so heißt es in dem offiziellen Dokument, „trägt der Arbeitgeber die Schuld. Z. B. in Fällen von Schikanen oder Änderungen der Arbeitsmethoden, ohne vorherige Warnung und Diskussion seitens des Arbeitgebers. Es würde wesentlich zu den Bemühungen, die Arbeiter zur Rückkehr an die Arbeit zu bewegen, beitragen, von der Betriebsleitung zu verlangen, daß sie die Ärgernis erregende Anordnung solange rückgängig macht, bis eine angemessene Diskussion stattgefunden hat“, um so den *status quo* wieder herzustellen.

Die Pläne der Regierung wurden jetzt aufgegeben. Bei den Verhandlungen über eine nochmalige Prüfung des Verfahrensübereinkommens im größten Industriebereich Großbritanniens, dem Maschinenbau, wurde die Frage erneut aktuell. Änderungen dieses altmodischen Dokuments sind längst überfällig, und viele Neuerungen finden bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern starke Unterstützung. Die Gewerkschaften fordern hingegen, daß die Betriebsführung daran gebunden sein soll, bei jeder Streitfrage über den Arbeitskräfteeinsatz und die Arbeitspraxis den *status quo* aufrechtzuerhalten, bis eine Änderung ausgehandelt wird.

Dieser Vorschlag findet die Unterstützung der radikalen Kräfte in den Gewerkschaften, die die Positionen der Stärke bewahren wollen, welche die Betriebsobmänner in so vielen Maschinenbaubetrieben gewonnen haben. Die Ansicht von George Cattel wäre, daß gewerkschaftliche Rechte in diesen Fällen „abgekauft“ werden sollten. Als Gegenleistung für einen hohen Lohn sollen die Arbeiter bereit sein, Anordnungen für den Arbeitskräfteeinsatz und Arbeitsmethoden, so wie sie von der Betriebsleitung verfügt werden, zu akzeptieren, ohne dabei an irgendwelche Verhandlungen mittels Verfahren zu denken.

Über dieses Thema, das zur Zeit der Abfassung des Gutachtens noch nicht im Raum stand, hat sich die Königliche Kommission nicht geäußert. Wäre dies der Fall gewesen, so hätte sie nach meiner Meinung einen dritten Standpunkt vertreten. Sicherlich wäre ihre Ansicht gewesen, daß da wo Unternehmer und Gewerkschaftsvertreter (einschließlich Betriebsobmänner) eine Reihe von befriedigenden Übereinkommen auf gemeinsamen Interessengebieten ausgearbeitet haben, es weder der einen noch der anderen Seite gestattet sein soll, Änderungen an den Maßnahmen vorzunehmen, die durch ordnungsgemäße Verhandlungen erfaßt sind. Diese Situation finden wir in den Maschinenbaubetrieben häufig nicht, in denen diese Angelegenheiten selten durch anerkannte Übereinkommen erfaßt sind, sondern durch ungeschriebene Vereinbarungen oder Abmachungen, durch Bräuche, deren Ursprung vergessen ist oder durch Einschränkungen, die sich die Arbeiter selber erkämpften. In dieser Situation ist es abwegig, über den

status quo zu sprechen. Was not tut, ist eine Neugestaltung der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen im Betrieb, um eine Reihe von Übereinkommen auszuarbeiten, die für beide Seiten annehmbar wären. Dem Betriebsleiter, der die Auffassung von Cattell teilte, hätte die Kommission gesagt, daß man von dem Gewerkschaftler ebensowenig verlangen darf, sein Recht auf Mitbestimmung in bezug auf den Einsatz seiner Arbeitskraft zu verkaufen, wie von dem Bürger, sein Wahlrecht zu veräußern. Was Geschäftsleitungen unternehmen sollten, ist dies: sich darauf konzentrieren, eine Methode für Entscheidungsprozesse zu finden, die dieses Recht anerkennt, ohne dabei einen leistungsfähigen Arbeitsvorgang in dem Maße zu hindern, wie es die jetzigen Arbeitsmethoden tun.

III. Die Zukunft

Mit welchen Entwicklungen demokratischer Mitwirkung in der Wirtschaftspolitik Großbritanniens können andere Länder im Laufe der nächsten Jahre rechnen?

Es ist unwahrscheinlich, daß größere Reformen durch die Gesetzgebung eingeführt werden. Es besteht aber durchaus die Möglichkeit stärkerer Eingriffe seitens der Regierung in die herkömmliche Freiwilligkeit der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen in Großbritannien. Eine Regierung der einen oder anderen Partei wird wahrscheinlich ihr Versprechen, verfassungswidrige Streiks im Zaum zu halten, verwirklichen, entweder durch direktes Eingreifen oder dadurch, daß sie Kollektivübereinkommen gerichtlich durchsetzbar macht. Die inneren Angelegenheiten der Gewerkschaften werden vielleicht genauer geregelt als in der Vergangenheit. Die meisten anderen Länder haben diese Wege seit langem beschritten, und Gesetzesänderungen dieser Art werden nur einen indirekten Einfluß auf die Kontrolle der Wirtschaftspolitik haben.

Änderungen in der Verfahrensweise der Beratungen zwischen Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern wird es vielleicht geben. Die Regierung mag auch andere Bereiche im Wirtschaftsgeschehen als das Berufsausbildungswesen finden, die sie an gesetzliche Organe überweisen kann, in denen Gewerkschaften und Arbeitgeber stark vertreten sind. Der Trades Union Congress und die Dachorganisation der britischen Arbeitgeberverbände werden vielleicht gemeinsame Versuche unternehmen, um aus eigenem Antrieb wirtschaftliche Angelegenheiten zu regeln. Aber ich selber erwarte in dieser Richtung keine großen Neuerungen; und sollten sie versucht werden, so rechne ich nicht mit einem Erfolg.

Es ist nicht unwahrscheinlich, daß es weitere Experimente auf dem Gebiet der Arbeitervertretung in den Aufsichtsräten der verstaatlichten Industrien und der Handelsgesellschaften geben wird. Aber es werden bescheidene, nur versuchsweise unternommene Experimente sein, bloße Schatten dessen, was in Jugoslawien und Deutschland schon getan wurde.

Der Versuch der Betriebsleiter, die Methoden der Kollektivverhandlungen im Betrieb umzugestalten, wird mit Sicherheit den Mittelpunkt der Arbeitnehmer-Arbeitgeberbeziehungen bilden. Mit der Vorlage des Gutachtens der Königlichen Kommission haben sich beide politischen Parteien, die Dachorganisation der britischen Industrie, viele einzelne Arbeitgeberverbände und zahlreiche Unternehmen zu dieser Reform bekannt; und der Trades Union Congress und die Gewerkschaften bereiten sich darauf vor, sei es hoffnungsvoll oder mit Besorgnis. Die Ansichten über diese Reform und deren Konsequenzen sind unterschiedlich, aber sie wird Entwicklungen zur demokratischen Mitwirkung an wirtschaftlichen Belangen der Unternehmen einleiten, die die Aufmerksamkeit eines jeden rechtfertigen, der an der Sache interessiert ist. Der wesentliche, aber unbeabsichtigte Beitrag in der Demokratisierung in der Wirtschaft Großbritanniens ist in den — bis vor kurzem wenig beachteten — innerbetrieblichen Verhandlungen zu sehen. In vielen größeren britischen Betrieben üben die Arbeiter durch ihre Betriebsobmänner oder Betriebsräte eine Macht aus, die, soweit mir bekannt, einmalig ist. Dies ist offensichtlich eine Form der Wirtschaftsdemokratie, doch sie hat schwerwiegende Fehler. Diese für beide Gruppen unglückliche Form der Demokratisierung wird oft auf Kosten wirksamer Produktionsmethoden, vernünftiger Planung und stabiler Lohnstrukturen geführt. Es stellt sich jetzt die Frage, ob die bisher geübte Praxis in eine Methode umgewandelt werden kann, die ohne Einschränkung der Macht der Arbeitnehmer eine überbetriebliche Regelung gewährleistet und damit den gemeinsamen Interessen entsprechend dem Fortschritt dient, anstatt ihn zu hemmen. Es hat wenig soziale Experimente von größerer Bedeutung gegeben.

(Übersetzung aus dem Englischen von Prof. G. Kirstein)

EINLEITUNG

Die ersten Versuche, der Zusammenarbeit staatlicher Organe mit Arbeitgebern und Arbeitnehmern Gestalt zu geben, datieren in den Niederlanden vom Anfang dieses Jahrhunderts. Schon im Jahre 1897 wurde ein Gesetz über die Arbeitskammern (*Wet op de Kamers van Arbeid*) erlassen, das die Bildung örtlicher Arbeitskammern für einen oder mehrere Wirtschaftszweige auf dem Verordnungswege vorsah. Aufgabe dieser Kammern sollte sein, die Interessen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch ständige Zusammenarbeit zu fördern. Die Abfassung von gemeinschaftlichen Gutachten für staatliche Instanzen über Arbeitsfragen und die Schlichtung von Arbeitskonflikten dürfen wir zu den Hauptaufgaben zählen. In den Kammern waren Arbeitgeber und Arbeitnehmer paritätisch vertreten.

Der Versuch, der Zusammenarbeit staatlicher Organe mit den Arbeitgebern und Arbeitnehmern konkrete Gestalt zu geben, führte nun nicht zu dem erwarteten Ergebnis. Über 100 Kammern wurden zwar eingerichtet, sie gewannen jedoch keine Bedeutung. Den Arbeitgebern und Arbeitnehmern fehlte es an einer festgefügtten Organisation, die nun einmal unerläßliche Vorbedingung für eine fruchtbare Tätigkeit der Kammern sein mußte. Allmählich wurden die Kammern wieder aufgehoben.

Die Diskussion über die Gestaltung einer Demokratisierung des Wirtschaftslebens und besonders über die Wahl zwischen Sozialisierung und irgendeiner Formgebung für eine selbständige Organisation des Wirtschaftslebens mit öffentlich-rechtlichem Charakter nahm unterdessen ihren Fortgang.

Mit der durch königlichen Erlaß im Jahre 1919 erfolgten Bildung eines „*Hoge Raad van Arbeid*“ gab man den Vorstellungen über die Zusammenarbeit schon etwas konkretere Gestalt. In ständiger Beratung zwischen staatlichen Organen und Wirtschaft sollten hier soziale Fragen behandelt werden, die möglicherweise einer gesetzlichen Regelung bedurften. Der Rat setzte sich zu je einem Drittel aus Arbeitgebern, Arbeitnehmern sowie Wissenschaftlern und Beamten zusammen. Die Mitglieder wurden von der Krone ernannt. Ernennung der Mitglieder aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerkreisen erfolgte im Einverständnis mit den Arbeitgeberverbänden und den wichtigsten Gewerkschaften. Der Rat

* JANSEN, Hubertus L., Drs., Generalsekretär des Sozial-Ökonomischen Rates Den Haag.

befasste sich nur mit den sozialen Fragen des Wirtschaftslebens. Hierzu konnte er immer Stellung nehmen, gleichviel ob er um sein Urteil ersucht worden war oder nicht.

Ungefähr zu gleicher Zeit anerkannte die Regierung in einem königlichen Erlaß einen Industrierat und einen Mittelstandsrat als Vertretungskörperschaften mit einschlägiger beratender Funktion. Beide Gremien waren aus Unternehmerorganisationen dieser Sektoren erwachsen.

Die Diskussion über Sozialisierung oder öffentlich-rechtliche Organisation des Wirtschaftslebens führte 1922 zu einer Verfassungsergänzung in Form eines neuen Paragraphen, der die Möglichkeit der Bildung neuer Institutionen mit Verordnungsbefugnis vorsah, die neben den schon bestehenden öffentlich-rechtlichen Körperschaften: Provinz, Gemeinde, tätig werden sollten. Vorschläge zur Aufnahme eines Paragraphen in die Verfassung, der die Rechtsgrundlage einer Sozialisierung abgeben sollte, blieben ohne Erfolg. Die Mehrheit stellte sich Vertretungskörperschaften der einzelnen Wirtschaftszweige vor, die nicht nur als Beratungsorgane staatlicher Instanzen wirken sollten, sondern auch Verordnungsbefugnis innerhalb des jeweiligen Wirtschaftszweiges haben mußten. Meinungsverschiedenheiten ergaben sich in der Frage, ob die Initiative der einzelnen Sektoren oder staatliches Dekret für die Bildung solcher Organe ausschlaggebend sein sollten. Der neue Verfassungsartikel über die Wirtschaftsorganisation wurde vor dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr angewandt.

Die schon 1922 in der Verfassung vorgesehene Möglichkeit, neue Körperschaften mit Verordnungsbefugnis ins Leben zu rufen, wurde 1938 zu einem besonderen Kapitel über Wirtschafts- und Berufskörperschaften des öffentlichen Rechts ausgearbeitet.

Während der Besatzungszeit im Zweiten Weltkrieg setzte man die Besprechungen über die Struktur einer Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaftsleben insgeheim fort. Hierzu wurden nicht nur die gewerbliche Wirtschaft, sondern auch die Mittelstands- und Landwirtschaftsverbände herangezogen. In jener Zeit herrschte vornehmlich die Ansicht, daß die Wirtschaft gleichsam in Eigenverantwortlichkeit auf der Basis einer Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden handeln müsse. Dieser Gedanke wurde in einem detaillierten Plan für eine unmittelbar nach der Befreiung zu errichtende Organisation ausgearbeitet, deren Ziel eine möglichst schnelle Wiederherstellung der sozialen Ordnung sein sollte, damit man durch Zusammenarbeit der Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Einvernehmen mit der Regierung zu einem baldigen und zielbewußten Wiederaufbau der Volkswirtschaft gelangen könnte.

Gleich nach dem Kriege wurde als Ergebnis der obengenannten geheimen Besprechungen die „Stiftung Arbeit“ (Stichting van de Arbeid) als privatrechtliche Institution ins Leben gerufen, in der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammenarbeiteten. Die Stiftung wurde ein wichtiges Beratungsorgan für die

Regierung in sozialen Fragen. Sie erfüllt diese Aufgabe auch jetzt noch, jedoch in viel begrenzterem Maße, seitdem 1950 der Sozialökonomische Rat den größten Teil der Aufgaben der Stiftung übernahm.

Die historischen Grundlagen der Zusammenarbeit des Staates mit dem organisierten Wirtschaftsleben auf dem Gebiete der Sozialversicherung können in wenigen Sätzen behandelt werden. Es war zwischen der Ausführung durch staatliche Organe und jener durch die Wirtschaftssektoren selbst zu wählen. Schon das erste Sozialversicherungsgesetz, das Unfallgesetz von 1910, zeigte Spuren dieser Streitfrage. Die Durchführung des Gesetzes wurde der Landesversicherungsbank (Rijksverzekeringsbank) übertragen, zugleich ließ man jedoch die Möglichkeit offen, daß sich Arbeitgeber hinsichtlich ihrer Verpflichtungen nicht dieser Bank anschlossen, sondern ihr Risiko einer Versicherungsgesellschaft oder einer Vereinigung für Versicherung auf Gegenseitigkeit übertragen. Auch eigenes Risiko wurde zugelassen. Die weitere Entwicklung der Sozialversicherungsgesetzgebung stand fortwährend im Zeichen des Kampfes um die Ausführung der Vorschriften durch sogenannte Berufsgenossenschaften (bedrijfsverenigingen), Institutionen, die paritätisch von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden verwaltet wurden. Das Gesetz über die Organisation der Sozialversicherung brachte 1950 eine Vereinheitlichung bei der Ausführung der Sozialversicherungsgesetze und räumte dabei eben diesen Berufsgenossenschaften und der Landesversicherungsbank, die 1956 eine Dreiparteienstruktur erhielt, endgültig einen breiten Platz ein.

I. DIE GRUNDLAGEN DER GEGENWÄRTIGEN SITUATION

1. *Der Staat*

a) *Der verfassungsrechtliche Rahmen*

Schon in der Einleitung ist erwähnt worden, daß in den Niederlanden die Zusammenarbeit des Staates mit den Vertretungen des Wirtschaftslebens eine politisch-verfassungsrechtliche Grundlage besitzt. Bei der Verfassungsergänzung von 1922 beschloß man, zwei Paragraphen einzufügen. Der erste Paragraph bestimmt, daß der Gesetzgeber einer anderen als den in der Verfassung genannten (territorialen) Körperschaften Verordnungsbefugnis erteilen kann (§ 162). Daneben wurde ein Paragraph aufgenommen, aufgrund dessen nunmehr die Errichtung fester Beratungs- und Beistandskollegien für die Regierung kraft Gesetz, das gleichzeitig Vorschriften über Ernennung, Zusammensetzung, Arbeitsweise und Befugnisse enthält, erfolgt (§ 80).

Beide Paragraphen der Verfassung sind für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaftsleben von großer Bedeutung. Sie bilden die

Rechtsgrundlage des Gesetzes, das die öffentlich-rechtliche Organisation des Wirtschaftslebens ermöglichte. Sie führen politisch insofern zu verschiedenen Konsequenzen, als es sich bei den im Paragraphen 80 genannten Kollegien um staatliche Organe handelt, während die im Paragraphen 162 aufgeführten Körperschaften ganz klar einen selbständigen Platz neben den territorialen politischen Körperschaften einnehmen.

Ganz deutlich zeigte sich das zudem noch, als bei der Verfassungsabänderung 1938 die Möglichkeit, öffentliche Körperschaften des Berufs- und Wirtschaftslebens einzusetzen, in drei, in einem besonderen Kapitel zusammengefaßten Paragraphen unter der Überschrift „Über die öffentlichen Körperschaften für Beruf und Wirtschaft“, weiter ausgearbeitet wurde.

Diese Paragraphen geben der Integration eines Bereichs der gesellschaftlichen Organisation in das Staatsleben Gesetzesgestalt und lauten wie folgt:

„Das Gesetz kann für bestimmte Berufe und Wirtschaftszweige sowie Gruppen davon und für das Berufs- und Wirtschaftsleben allgemein die Bildung von Körperschaften mit Regelungsbefugnis vorschreiben. Zusammensetzung, Aufbau und Befugnisse dieser Körperschaften werden gesetzlich geregelt“ (§ 159).

„Kraft Gesetz können diesen Körperschaften Verordnungsbefugnisse erteilt werden“ (§ 160).

„Beschlüsse dieser Körperschaften, die dem Gesetz oder dem Allgemeinwohl entgegenstehen, können aufgrund gesetzlich festzulegender Regeln ausgesetzt oder für nichtig erklärt werden. Das Gesetz kann bestimmte Beschlüsse der Körperschaften nach festzusetzenden Regeln der Genehmigung unterwerfen“ (§ 161).

Zur Anwendung dieser neuen Bestimmungen kam es erst 1950 mit dem Gesetz über die Organisation der gewerblichen Wirtschaft.

Der verfassungsrechtliche Rahmen für die Zusammenarbeit des Staates und der Wirtschaft enthält zwei Aspekte: Vertretung der beteiligten Organisationen in Beratungs- und Beistandskollegien für die Regierung sowie Bildung von Rechtsgemeinschaften, die das Wirtschaftsleben ganz oder teilweise mit allen darin tätigen Personen erfassen und unter eigener Verwaltung wirken. Diese Rechtsgemeinschaften sind dann in ähnlicher Weise in das Staatsganze integriert und zur Zusammenarbeit aufgerufen wie die Gemeinden und Provinzen.

b) Vorgehen und Verhalten des Staates

Bevor auf die einzelnen Gesetze über die Form der Zusammenarbeit eingegangen wird, muß das Verhalten des Staates auch noch behandelt werden. Wenn hier vom Staate gesprochen wird, dann handelt es sich nicht um die spezifische Regierungspolitik, die sich je nach den taktisch-politischen Gegebenheiten kurzfristig ändern kann, eher geht es um die allgemeinen Auffassungen und die Haltung, die als Resultat der Beratungen zwischen Regierung und Parlament betrachtet werden können und von der starken Mehrheit des Volkes akzeptiert werden.

Staatliche Abstinenz war in den Niederlanden lange Zeit ein Grundzug der Politik. Im ersten Dezennium dieses Jahrhunderts durchbrach man diese Tendenz im sozialen Bereich mit der Sozialgesetzgebung. Erst die Depression der dreißiger Jahre erheischte Eingriffe auf wirtschaftlichem Gebiete. Die Folgen der Krise waren zu mildern, Wirtschaftszweige vor dem Zusammenbruch zu bewahren. Der Zweite Weltkrieg und seine einschneidenden Auswirkungen haben den Gedanken der staatlichen Abstinenz endgültig beseitigt.

Die besorgniserregenden Zustände der Nachkriegszeit forderten einen weitgehenden Eingriff von staatlicher Seite. Dies erfolgte, soweit möglich, im Einvernehmen mit den Wirtschafts- und Berufsverbänden. Der Wiederaufbau der Volkswirtschaft stand bei allen Änderungen im Vordergrund. Eine zentrale Instanz war vonnöten, die die Fäden bei der Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in der Hand hielt. Keineswegs aber verfolgte man hierbei planwirtschaftliche Tendenzen.

Mit dem Wiederaufblühen der Volkswirtschaft trat ganz deutlich eine Akzentverlagerung des staatlichen Vorgehens ein. Durfte staatliches Eingreifen als Schutzmaßnahme anfänglich nicht fehlen, so konnte es in den Hintergrund treten, sobald man die wichtigsten Bedürfnisse zu befriedigen vermochte. Deshalb charakterisierte sich die sozialökonomische Politik allmählich als Streben nach einer „*économie concertée*“, in der in Abwägung der Interessen aller Bevölkerungsgruppen nach sozialökonomischer Wohlfahrt gesucht wird. Der Staat akzeptiert eine Sozialordnung mit unternehmerischer Produktion und fördert die Entwicklungsmöglichkeiten der Privatunternehmen. Staatliche Betriebe sind die Ausnahme, Nationalisierung ein Eingriff, den nur wenige, und dann auch nur aus Zweckmäßigkeitsgründen, verteidigen. Der Weg zum nationalen Wohlstand führt über die Zusammenarbeit zwischen Staat und organisiertem Wirtschaftsleben. Die Beratung bestimmt das Vorgehen des Staates, der dabei ausdrücklich die Eigenverantwortlichkeit der Wirtschaft auch für die allgemeine sozialökonomische Entwicklung anerkennt.

Die öffentlich-rechtliche Organisation des sozialökonomischen Lebens

Wie schon bemerkt, war der Gedanke an eine Organisation des sozialökonomischen Lebens auf öffentlich-rechtlicher Grundlage in den Niederlanden jahrelang Gegenstand lebhafter Diskussionen. Die sozialpolitischen Anschauungen der protestantischen Bevölkerungskreise konzentrierten sich in der Lehre von der Souveränität der Lebenskreise. In der sozialen Bewegung der Katholiken kannte man den Subsidiaritätsgrundsatz als Richtlinie für eine soziale und politische Organisation. In der praktischen Politik vereinigten sich die beiden Auffassungen zu dem Wunsch nach kleineren Gemeinschaften im sozialökonomischen Leben, die selbständig wirken und unter staatlicher Aufsicht Vorschriften erlassen können, wenn es das Interesse der Gemeinschaftsmitglieder erfordert.

In den führenden Bevölkerungskreisen fürchtete man sich weiter im allgemeinen ebenso sehr vor dem freien Spiel der wirtschaftlichen Kräfte wie vor dem allmächtigen Staat. Den, auch im Zusammenhang mit den aus der Kriegswirtschaft hervorgehenden notwendigen Maßnahmen stetig im Wachsen begriffenen Umfang der Staatsaufgaben erkannte man allmählich als eine auf parlamentarischem Wege kaum noch zu kontrollierende Entwicklung. Daher fand der Gedanke einer funktionalen Dezentralisierung der Staatsaufgaben bei vielen, namentlich auch in sozialistischen Kreisen, ein williges Ohr.

In der Praxis ist aus diesen sämtlichen Gedankenkreisen die Grundlage des Gesetzes über die Organisation der gewerblichen Wirtschaft erwachsen. Die nachher noch zu erwähnende „Stiftung Arbeit“, das privatrechtliche Beratungsorgan der nach dem Zweiten Weltkriege wiederhergestellten freien Unternehmer- und Arbeitnehmerorganisationen, hat einen Entwurf für dieses Gesetz ausgearbeitet.

Die öffentlich-rechtliche Organisation ist somit für Gruppen verschiedener Observanz ein erstrebenswertes Ziel und durch Mitwirkung politischer Kreise aller Schattierungen gesetzlich verankert worden.

Die Anerkennung der Arbeit als gleichberechtigten Faktor bei der Beratung über die wirtschaftliche Entwicklung sowie bei einer etwaigen Regelung derselben, das Mitbestimmungsrecht, wurde bei der Begründung der Gesetzesentwürfe und deren Annahme eingefügt. Der Arbeitnehmer steht nicht außerhalb des Wirtschaftslebens, er ist nicht nur Gegenspieler, der seine Arbeitskraft für einen bestimmten Preis verkauft. Mag auch sein Interesse in eine andere Richtung weisen, so ist er doch wie der Arbeitgeber ein Wirtschaftspartner. Bei aller Anerkennung der besonderen Stellung der Arbeitgeber wird man doch um eine Zusammenarbeit mit den Arbeitnehmern nicht herumkommen, die ebenso wie die Arbeitgeber einen bestimmenden Faktor im Produktionsprozeß bilden. Beide tragen volle Verantwortung im Unternehmen, im einzelnen Wirtschaftszweig wie in der Volkswirtschaft. Und eben diese Verantwortung muß für beide

ihre Anerkennung im Mitspracherecht finden. Veranlassung hierzu besteht insofern um so mehr, als sich die Arbeitnehmerorganisationen gerade in schwierigen Zeiten nicht geweigert haben, Mitverantwortung zu tragen und auch bewiesen haben, eine solche Verantwortung tragen zu können. Zwar bewegten sie sich hier vornehmlich im sozialen Bereich, in der Praxis aber sind soziale und wirtschaftliche Aspekte kaum voneinander zu scheiden, und die Tatsache schließlich, daß auch in Wirtschaftsfragen eine Mitverantwortung besteht, macht deutlich, daß man hier nicht mit zweierlei Maß messen darf.

2. Die privatrechtliche Organisation des Wirtschaftslebens

Betrachtet man das Organisationsschema in den Niederlanden, dann fällt wohl zunächst die Gruppierung nach geistigen und sozialen Strömungen auf. Auch die Organisation im sozialökonomischen Bereich zeigt ein solches Bild. In der Unternehmerwelt findet sich die Dreiteilung in allgemeine, katholische und protestantisch-christliche Verbände, während sich die Arbeitnehmer in sozialistischen, katholischen und protestantisch-christlichen Gewerkschaften organisiert haben. Diese Gliederung des Verbandswesens entspricht der Gruppenbildung der Bevölkerung auf zahlreichen anderen Gebieten. Einer weitgehenden Zusammenarbeit, sowohl nach außen hin als untereinander, steht sie nicht im Wege.

Eine vollständige Darstellung der freien Organisation im sozialökonomischen Bereich in den Niederlanden würde zu weit führen. Das Organisationsgefüge weist bei den Unternehmern wie auch bei den Arbeitnehmern die Gruppierung von einzelnen nationalen Fachorganisationen durch Zentralverbände auf. Auf Arbeitnehmerseite bestehen somit drei nationale Gewerkschaftsverbände, die in einem gemeinschaftlichen Beratungsorgan zusammenarbeiten; auf Unternehmerseite gibt es zunächst drei große Einzelgruppierungen, d. h. die der Großunternehmer, der Mittel- und Kleinunternehmer (des Mittelstandes) und die der Agrarier. Jede dieser Gruppierungen hat drei, nach Lebensanschauungen differenzierte Zentralverbände. Auch diese neun Unternehmerorganisationen besitzen ein ständiges Beratungsorgan.

Alle zentralen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, sowie die ihnen angeschlossenen Fachorganisationen und Gewerkschaften, stehen einer Zusammenarbeit mit dem Staat sehr positiv gegenüber. Es ist überflüssig, diese Haltung mit Satzungen, Grundsatzserklärungen oder Arbeitsprogrammen zu illustrieren, da das tatsächliche Verhalten fortwährend diesen Willen nach Zusammenarbeit bezeugt. Die einzelnen Verbände hegen die feste Überzeugung, bei der Gestaltung des sozialökonomischen Lebens mitverantwortlich zu sein.

Das beredteste Zeugnis für das Gefühl der Arbeitgeber- wie auch Arbeitnehmerverbände, für das soziale und wirtschaftliche Gemeinwohl mitverantwortlich zu sein, ist wohl die Gründung der „Stiftung Arbeit“ im Jahre 1945. Neun

Zentralverbände der Arbeitgeber und die drei Gewerkschaftsverbände riefen eine Körperschaft mit paritätisch besetztem Vorstand ins Leben, die der Mitverantwortung der Wirtschafts- und Berufsverbände beim Wiederaufbau eines unter den Folgen des Krieges leidenden Landes konkrete Gestalt geben sollte. Das implizierte auf nationaler Ebene die volle Anerkennung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer im sozialen Bereich. Die Stiftung wollte sich für die Beibehaltung der Sozialordnung als Grundlage eines möglichst schnellen Wiederaufbaus der Wirtschaft einsetzen. Sie unterstützte die staatlichen Instanzen durch Empfehlungen für die nach ihrer Ansicht erforderlichen gesetzlichen Maßnahmen sowie vor allem zur Lohnpolitik. Die Regierung anerkannte die Stiftung sofort als ihr in allen sozialen Fragen zuständiges Beratungskollegium und verankerte auch bald darauf diese Anerkennung in dem sogenannten „Sondererlaß über Arbeitsverhältnisse 1945“.

II. DIE INSTITUTIONALISIERTE ZUSAMMENARBEIT

Die institutionalisierte Zusammenarbeit des Staates mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden hat in den Niederlanden mannigfache Formen angenommen. Sie ist in der Verfassung festgelegt und in besonderen Gesetzen oder Verwaltungsverordnungen (Koninklijke Besluiten) geregelt. Den gebildeten Organen kann eine ausschließlich beratende Funktion obliegen; sie können auch autonome oder ausführende Verordnungsbefugnisse haben. Nachstehend tauchen diese einzelnen Stufen der Zusammenarbeit auf.

1. Organe für soziale und wirtschaftliche Fragen

a) Der Sozialökonomische Rat (S. E. R.)

Im Zentrum der Zusammenarbeit zwischen dem Staat und dem organisierten Wirtschaftsleben steht der Sozialökonomische Rat. Dieser Rat hat eine gleichsam doppelte Rechtsgrundlage: Stellung und Tätigkeit stützen sich einmal auf § 80 der Verfassung, der die Bildung ständiger Beratungsgremien für die Regierung regelt, sowie auf die §§ 159—161, die die Bildung von Körperschaften des öffentlichen Rechts für die Organisation des Wirtschaftslebens ermöglichen. Das Gesetz über die Organisation der gewerblichen Wirtschaft rief den Rat ins Leben.

Damit ist der S. E. R. sowohl gesetzliches Beratungsorgan des Staates wie auch Verwaltungsbehörde der niederländischen Wirtschaft. Als offizielles Beratungsgremium läßt der Rat auf Ersuchen oder in eigener Initiative an die Minister Stellungnahmen zu sozialen und wirtschaftlichen Fragen ergehen. Als Verwaltungsbehörde der niederländischen Wirtschaftsorganisation obliegt es ihm, eine dem Allgemeinwohl dienende Wirtschaftstätigkeit zu fördern und die

Interessen der gewerblichen Wirtschaft und der in ihr tätigen Personen wahrzunehmen.

Die Tätigkeit des Rates erstreckt sich also auf die gesamte wirtschaftliche und soziale Thematik, die bei der Bestimmung der Regierungspolitik zur Debatte steht. Die Stellungnahmen werden im Namen der gesamten niederländischen Wirtschaft vorgelegt. Dementsprechend sind auch bei Inkrafttreten des Gesetzes über die Organisation der gewerblichen Wirtschaft die Gesetze über den Hohen Arbeitsrat, das Gesetz über den Wirtschaftsrat sowie die Verordnungen betreffend die Anerkennung des Industrie- und Mittelstandsrates hinfällig geworden. Die Beratung der staatlichen Instanzen wurde somit beim S. E. R. konzentriert.

Der Doppelcharakter dieses Gremiums bringt es nun mit sich, daß sich seine Tätigkeit auch auf soziale und wirtschaftliche Fragen erstreckt, die über den Rahmen der ausschließlich die Wirtschaft angehenden Regelungen hinausreichen. So hat er als Beratungsgremium z. B. zu einer allgemeinen Altersfürsorge und einer allgemeinen Kindergeldregelung Stellung genommen.

Die Rolle, die der Rat bei der Zusammenarbeit des Staates mit den Organisationen des Wirtschaftslebens zu erfüllen hat, wird noch besonders durch Pflicht der staatlichen Instanzen betont, eine Stellungnahme einzuholen. Die Minister können nicht nach eigenem Ermessen über die Einschaltung des Rates entscheiden. Sie müssen die Ansicht des Rates oder seiner zuständigen Ausschüsse in allen wichtigen sozialen und wirtschaftlichen Maßnahmen hören. Lediglich wenn diese Verpflichtung dem Landesinteresse entgegensteht, brauchen sie diesen Weg nicht zu gehen.

Nicht nur die Vollversammlung des Rates allein gibt Stellungnahmen ab. Auf Ersuchen des zuständigen Ministers setzt er Ausschüsse für bestimmte Fragen ein. Auch Personen, die nicht dem Rat angehören, können Mitglieder solcher Ausschüsse sein, deren Zusammensetzung im Einvernehmen mit dem Minister erfolgt. Der Ausschuß kann auf Wunsch des Ministers seine Stellungnahme direkt an diesen abgeben, die dann auch zugleich dem Rat zur Kenntnisnahme zugeleitet wird. Diese im gemeinsamen Einvernehmen gebildeten Ausschüsse bieten die Gewähr, daß in den Stellungnahmen spezielle Erfahrungen oder spezifische Interessen zum Ausdruck gebracht werden können.

Zweifelloos hat bisher der Schwerpunkt der Tätigkeit des Rates in seiner beratenden Funktion gelegen. Daneben führt er das Gesetz über die Organisation der gewerblichen Wirtschaft aus, wo es um den Aufbau der nach Wirtschaftszweigen gegliederten öffentlich-rechtlichen Wirtschaftsorganisation geht. Weiter hat er die Aufgabe, die errichteten Wirtschaftsverbände und Wirtschaftsgruppen, von denen nachher noch die Rede sein wird, zu beaufsichtigen, besonders in finanzieller Hinsicht. An dritter Stelle hat der Rat bei der Durchführung verschiedener Gesetze bestimmte Aufgaben wahrzunehmen, teilweise mit dem Befugnis, Verordnungen zur Ausführung zu erlassen.

Der Rat hat Rechtspersönlichkeit, verfügt über ein eigenes Sekretariat und darf zur Deckung der im Haushalt aufgeführten Ausgaben das gesamte niederländische Wirtschaftsleben mit Abgaben belasten. Die einschlägigen Verordnungen bedürfen der Billigung durch die Krone oder durch die von dieser benannten Minister.

Der Rat zählt 45 Mitglieder, jedes Mitglied hat einen Stellvertreter. Zwei Drittel der Ratsmitglieder werden von den durch einen königlichen Erlaß bezeichneten Unternehmer- und Arbeitnehmerverbänden paritätisch ernannt. Vorher gibt der Rat jedoch der Regierung sein Gutachten über die zu bezeichnenden Verbände ab.

Ein Drittel der Mitglieder wird direkt von der Krone ernannt. Es handelt sich hier um Sachverständige für Wirtschafts- und Sozialfragen. In ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Rates sind sie dem Staat nicht verantwortlich. Sie können ihren Standpunkt nach freiem Ermessen festlegen. Zu diesen sogenannten „Kronmitgliedern“ zählen vor allem Universitätsprofessoren für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften. Unter ihnen befinden sich weiter der Präsident der niederländischen Zentralbank und der Direktor des zentralen Planungsbüros.

Nicht nur die von der Krone ernannten Sachverständigen, sondern auch alle übrigen Ratsmitglieder handeln ohne Auftrag oder Rücksprache. Die einschlägige gesetzliche Vorschrift ist dahingehend zu verstehen, daß die Mitglieder bei den Abstimmungen und Diskussionen nicht als Mandatsträger auftreten. Sie urteilen und sprechen selbständig. Diese Bestimmung schließt nun nicht aus, daß namentlich die von den Verbänden ernannten Mitglieder sich im eigenen Kreise vertraulich beraten und in Kenntnis der Haltung ihrer Organisationen handeln.

Normalerweise finden die Sitzungen einmal im Monat statt. In der Zwischenzeit bereiten Ausschüsse die Gutachten vor. In öffentlichen Sitzungen behandelt der Rat seine Verordnungsentwürfe und die Fragen, die mit dem Tun und Treiben der Wirtschaftsverbände und Wirtschaftsgruppen zusammenhängen. Die nicht-öffentlichen Sitzungen gelten meistens den von der Regierung nachgesuchten Stellungnahmen. Die Gutachten werden entsprechend der Mehrheitsentscheidung des Rates abgefaßt. Der Standpunkt der Minderheit wird jedoch immer aufgeführt. Sobald ein Gutachten beim zuständigen Regierungsmitglied eingereicht worden ist, wird es von dem Rat mit ministerieller Genehmigung veröffentlicht.

Die zuständigen Minister dürfen den Sitzungen des Rates und seiner Ausschüsse beiwohnen oder sich hier von ihren Beamten vertreten lassen. Von der ersten Möglichkeit wird nur selten, von der letzten aber immer Gebrauch gemacht. Die Minister oder ihre Vertreter haben nur beratende Stimme. Es ist ganz im Sinne des Gesetzes, daß die Anwesenheit eines Regierungsvertreters die Zusammenarbeit der zentralen Instanzen des Staates mit dem Rat oder den Ausschüssen erleichtern soll. Die Regierungsvertreter erläutern Sinn und Zweck eines Ersuchens um Stellungnahme, umgekehrt können sie ihren Ministern einen

Einblick in die Gedankengänge des Wirtschaftslebens gleichsam zur Erläuterung der Stellungnahmen vermitteln.

Der Rat hat Verordnungsbefugnis. Entsprechende Maßnahmen sind zu unterscheiden in interne Verordnungen (z. B. Festsetzung der Arbeitsbedingungen für das Ratspersonal) und nach außen wirksame Verordnungen (z. B. Erhebung von Abgaben bei der Wirtschaft, Vorschriften für die Finanzverwaltung der Wirtschaftskörperschaften). Es ist nicht vorgesehen, dem Rat eine bedeutende Rolle als Verordnungsinstanz zuzuweisen; er sollte keine Art von Korporativkammer mit weitgehenden gesetzgeberischen Befugnissen sein.

b) Die Wirtschaftsverbände („bedrijfschappen“)

Aufgrund des Gesetzes über die Organisation der gewerblichen Wirtschaft können öffentlich-rechtliche Körperschaften für Unternehmensgruppen gebildet werden, die in sich abgeschlossene Teile der Wirtschaft darstellen. Ist es einmal zur Bildung dieser Wirtschaftsverbände gekommen, dann fallen unter deren rechtliche Gewalt alle in dem erfaßten Bereich tätigen Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Wirtschaftsverbände können für Unternehmen gebildet werden, die im Wirtschaftsleben gleiche oder verwandte Funktionen erfüllen. Im Gegensatz zu den später zu erwähnenden Wirtschaftsgruppen ist ein Wirtschaftsverband horizontal gegliedert, da er nur einen Wirtschaftszweig erfaßt. Unter den Wirtschaftsverband fallen also alle Unternehmen gleicher Produktions- oder Handelsstufe für ein bestimmtes Erzeugnis oder eine bestimmte Gruppe von Erzeugnissen. Zur Zeit zählt man in den Niederlanden 35 Wirtschaftsverbände.

Die Errichtung eines Wirtschaftsverbandes seitens der Regierung erfolgt erst nach Anhörung des S. E. R., der seine Stellungnahme aus eigener Initiative oder auf Ersuchen der Regierung abgibt, nachdem er sich seinerseits mit den als repräsentativ erachteten privatrechtlichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen des Gewerbezweiges beraten hat. Die Bildung einer Körperschaft kann der Rat aus eigener Initiative nur dann empfehlen, wenn darüber mit der von ihm als hinreichend repräsentativ angesehenen Vertretung der beteiligten Verbände (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite) Übereinstimmung erzielt wurde.

Nach dem Gesetz über die Organisation der gewerblichen Wirtschaft ist es Aufgabe der Wirtschaftsverbände, „eine im Interesse des niederländischen Volkes liegende Tätigkeit der in dieser Körperschaft erfaßten Unternehmen zu fördern und die gemeinsamen Interessen dieser Unternehmen und der dazugehörigen Personen zu wahren“. Um diese Aufgabe zu erfüllen, besitzen die Wirtschaftskörperschaften für bestimmte Fragen autonome Verordnungsbefugnis, können bei der Durchführung von Gesetzen zur Mitarbeit herangezogen werden (Mitverwaltung) und der Regierung oder einer anderen staatlichen Instanz aus eigener

Initiative oder auf Ersuchen Stellungnahmen zu den Problemen ihrer Wirtschaftszweige vorlegen. Die Fragen, die unter die Verordnungsbefugnis fallen, brauchen für die einzelnen Organe nicht die gleichen zu sein. Der Umfang der Befugnisse wird von Fall zu Fall beraten. Das Urteilsvermögen der betroffenen Verbände und die Erfahrung, die man in diesem Wirtschaftszweig mit der organisierten Zusammenarbeit bereits gemacht hat, sind ausschlaggebend.

Eine Begrenzung dieser Befugnisse findet sich übrigens in der limitativen Aufzählung der Gegenstände, auf welche die Verordnungsbefugnis sich beziehen kann (Artikel 93 des Gesetzes über die Organisation der gewerblichen Wirtschaft). Außerdem ist bestimmt, daß keine Verordnung einem gesunden Wettbewerb im Wege stehen darf. Einige wichtige Gegenstände sind: Produktion, Absatz, Verteilung und Gebrauch von Gütern sowie Erbringung von Dienstleistungen, Untersuchungen auf sozialem, wirtschaftlichem und technischem Gebiet, Wettbewerbsfragen, Mechanisierung und Rationalisierung der Betriebe, Standardisierung von Erzeugnissen und Betriebsmitteln; Löhne, Gehälter und andere Arbeitsbedingungen, Fachausbildung, Umschulung, Arbeitsplatzbeschaffung und Vermeidung von Arbeitslosigkeit.

Die Körperschaften müssen alle Verordnungsentwürfe veröffentlichen und darüber in öffentlichen Sitzungen beraten und entscheiden. Die Verordnungen bedürfen der Billigung des zuständigen Ministers oder — wenn es sich um Haushaltsfragen handelt — des S. E. R.

Die Mitglieder des Verwaltungsrates einer Körperschaft werden von den Unternehmer- und Arbeitnehmerorganisationen benannt. Im allgemeinen gilt hier die paritätische Besetzung, jedoch bietet das Gesetz über die Organisation der gewerblichen Wirtschaft die Möglichkeit, in Sonderfällen hiervon abzuweichen.

Die Einnahmen der Wirtschaftskörperschaften setzen sich aus Abgaben der erfaßten Unternehmungen sowie aus Entgelt für Leistungen der Körperschaften zusammen. Die Verordnungen über Abgaben und Entgelt sowie der Etat und der Jahresabschluß unterliegen der Billigung des S. E. R.

2. Organe für soziale Fragen

a) „Stiftung Arbeit“ („Stichting van de Arbeid“)

Die 1945 errichtete „Stiftung Arbeit“ war nicht nur als Verbindungsorgan zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern gedacht, sondern auch als soziales Beratungsorgan für die staatlichen Instanzen. Als solches wurde sie im Sondererlaß über Arbeitsverhältnisse 1945 aufgeführt. Nach der Einsetzung des Sozialökonomischen Rates ist der Aufgabenbereich der Stiftung, wie bereits erwähnt wurde, stark zusammengeschrumpft; in Fragen der Lohnbildung ist sie noch ein bedeutender Gesprächspartner der Regierung.

Offizielles Arbeitsgebiet der Stiftung waren Arbeitsfragen. Als Beratungsinstanz für die Behörden war die Stiftung gleichsam Dolmetscherin der privaten Verbände von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Es arbeiten darin neun zentrale Arbeitgeberverbände der Industrie, des Mittelstandes und der Landwirtschaft mit drei zentralen Gewerkschaftsverbänden zusammen. Der Verwaltungsrat ist paritätisch besetzt.

Ziel der Stiftung ist es, auf dem Wege einer Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern gute und stabile soziale Beziehungen in der Arbeitswelt zu gewährleisten. Regelmäßige Beratungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, Empfehlungen an eben diese Verbände und die staatlichen Instanzen, Bemühung um Regelungen, die für die Wirtschaft oder einzelne Wirtschaftszweige von Bedeutung sind, sollen dazu beitragen, dieses Ziel zu verwirklichen.

Zwischen dem Sozialökonomischen Rat und der „Stiftung Arbeit“ besteht ein gutes Verhältnis. Dem Rat ist die Behandlung von sozialen Fragen allgemeiner Art anvertraut; Gutachten über Detailentscheidungen, welche sich auf die Durchführung der Sozialgesetzgebung beziehen, bleiben der Stiftung überlassen. Die für sie zu verrichtenden Sekretariatsarbeiten werden vom Ratspersonal wahrgenommen.

b) Organe für die Durchführung der Sozialversicherungsvorschriften

Für die Durchführung der Sozialversicherung sind verschiedene Instanzen eingeschaltet. Die Zentralstelle nimmt der im Gesetz über die Organisation der Sozialversicherung genannte *Sozialversicherungsrat* (S. V. R.) ein. Dieser Rat hat eine dreigeteilte Zusammensetzung und einen von der Krone benannten Außenstehenden zum Vorsitzenden. Der Minister für Soziales, die zentralen Arbeitgeber- sowie die zentralen Arbeitnehmerverbände ernennen je sechs Mitglieder. Zur Sitzverteilung auf die einzelnen Organisationen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmer äußert sich der S. E. R. vor jeder Sitzungsperiode.

Der S. V. R. hat Verwaltungsbefugnisse und eine beratende Funktion. Seine exekutiven Befugnisse umfassen die Kontrolle aller Organe, die die Sozialversicherungsvorschriften durchführen. Er kontrolliert die vorschriftsmäßige Zahlung der Leistungen und überprüft die von den Durchführungsorganen selbst ausgeübte Kontrolle der von Versicherten oder prämiienpflichtigen Arbeitgebern vorgelegten Angaben und kümmert sich darüber hinaus um die strukturelle Zweckmäßigkeit der Durchführungsorgane sowie das Finanzgebahren. Im Rahmen seiner Befugnisse kann der Rat auch Vorschriften für die Zusammenarbeit der Organe sowie über die erforderliche Koordinierung der Arbeit erlassen.

Aufgabe des S. V. R. ist es ferner, der Regierung Stellungnahmen zu Fragen der Sozialversicherung vorzulegen. Hier begegnen S. V. R. und S. E. R. einander.

Dabei kann es nun zu unnützen Wiederholungen bei Stellungnahmen kommen, da beide Körperschaften weitgehend mit Vertretern derselben Organisationen besetzt sind; darüber hinaus aber können auch Meinungsverschiedenheiten entstehen, da es sich bei den von der Krone benannten S. E. R.-Mitgliedern um unabhängige Sachverständige handelt, während im S. V. R. echte, vom Minister ernannte, staatliche Vertreter (Beamte) sitzen.

S. V. R. und S. E. R. haben in gemeinsamer Beratung eine Lösung dieser Frage gefunden. Vereinbart wurde, daß der S. E. R. in seinen Stellungnahmen über Fragen der Sozialversicherung vornehmlich die allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkte einschließlich der wirtschaftsorganisatorischen Aspekte hervorhebt, während sich der S. V. R. mehr auf die versicherungsorganisatorischen, versicherungstechnischen und administrativen Probleme beschränken soll. Jedoch blieb auch bei dieser Arbeitsteilung zwischen beiden Beratungsorganen noch eine Lücke, da beide Gremien Stellungnahmen zur Frage der Anerkennung oder Widerruf der Anerkennung einer Organisation als Berufsgenossenschaft abgeben dürfen. Durch Bildung eines Ausschusses für Organisationsfragen im Sozialversicherungswesen in jedem Rat und durch Ernennung derselben Personen für beide Ausschüsse hat man auch hier unnütze Wiederholungen vermieden.

Bei der *Berufsgenossenschaft* handelt es sich um eine von Arbeitgebern und Arbeitnehmern eingesetzte Organisation zur Durchführung der Sozialversicherungsvorschriften. Es sind paritätisch verwaltete privatrechtliche Vereinigungen.

Anfänglich konnten Berufsgenossenschaften nach freiem Ermessen der Partner gebildet werden. Das Gesetz über die Organisation der Sozialversicherung beendete insofern diesen Zustand, als nunmehr die gesamte Wirtschaft in 25 Sektoren eingeteilt wurde. Diese Einteilung entspricht im großen und ganzen der in der Wirtschaft üblichen Gliederung in Wirtschaftszweige und Gruppen von Wirtschaftszweigen, und für jede Sparte konnte nur eine sog. Fachgenossenschaft die Durchführung der Versicherung übernehmen.

Alle Arbeitgeber eines Sektors müssen der zuständigen Berufsgenossenschaft beitreten. Nicht in der Hauptgliederung erfaßte Sektoren wurden in einer Restgruppe mit zuständiger Berufsgenossenschaft untergebracht. Somit setzte man der unbeschränkten zahlenmäßigen Ausbreitung der Berufsgenossenschaften ein Ende und begrenzte deren Zahl auf maximal 26.

Den Berufsgenossenschaften obliegt die Durchführung der Kranken- und Arbeitslosenversicherung und des Gesetzes über Arbeitsunfähigkeit.

Eine noch weiter gehende Konzentration der Durchführung einschlägiger Vorschriften durch Berufsgenossenschaften zeigt sich in der Bildung einer zentralen Verwaltungsinstanz. Das Organisationsgesetz hat deutlich zwischen Durchführungspolitik und Verwaltung unterschieden. Beide sind den Berufsgenossenschaften überlassen. Will sich jedoch eine Berufsgenossenschaft aus dem einen

oder anderen Grunde nicht mit der Verwaltung belasten, dann ist diese einem eigens dafür gebildeten Verwaltungsapparat, dem *GAK* (*Gemeenschappelijk Administratie Kantoor*) zu übertragen, der regional gegliedert ist und jetzt die Verwaltung von 15 der 26 Berufsgenossenschaften erfaßt. Es handelt sich hier um eine von den zentralen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden errichtete und paritätisch verwaltete privatrechtliche Vereinigung, die im Gesetz über die Organisation der Sozialversicherung anerkannt worden ist.

Die Arbeitslosenfürsorge kennt in den Niederlanden drei Phasen. Kurze Arbeitslosigkeit, die in einem Wirtschaftszweig durchaus als saisonbedingt angesehen werden kann oder anderen Änderungserscheinungen entspricht, geht ganz zu Lasten des Wirtschaftszweiges. Hier gilt die sog. Wartegeldregelung, die die Berufsgenossenschaften durchführen. Konjunkturbedingte längere Arbeitslosigkeit wird als Risiko gemeinsam vom Wirtschaftszweig und dem Staat getragen. Erhebung der Beiträge und Unterstützungszahlung erfolgt durch die Berufsgenossenschaften, jedoch wurde ein *Allgemeiner Fonds für Arbeitslosigkeit* (*A.W.F.*) gebildet, den man als eine Art Risiko-Ausgleichsfonds betrachten darf. Dieser Fonds erhält die Überschüsse und gleicht Defizite der Berufsgenossenschaften aus. Als dritte Phase ist das Risiko bei sehr langdauernder, durch besondere Umstände verursachte Arbeitslosigkeit zu nennen, die ganz vom Staate getragen wird. Hier wird ein eigens dafür eingesetzter Durchführungsapparat tätig.

Beim A. W. F. handelt es sich um ein öffentliches Organ mit einer aus drei Gruppen paritätisch zusammengesetzten Verwaltung. Diese beaufsichtigt die Berufsgenossenschaften bei der Durchführung der Wartegeld- und Arbeitslosenversicherung und verwaltet die Mittel des Fonds.

Organe der behördlichen Durchführung von Sozialversicherungsvorschriften sind die *Sozialversicherungsbank* sowie die *Arbeitsräte*. Diesen Institutionen hat man die Durchführung der sog. Volksversicherungen (Altersversicherung, Witwen- und Waisenversicherung) übertragen.

Die Sozialversicherungsbank entstand 1956 durch Reorganisation der Landesversicherungsbank. Ein aus 15 Mitgliedern bestehender und von drei Gruppen paritätisch besetzter Verwaltungsrat mit einem vom zuständigen Minister benannten Vorsitzenden leitet die Bank. Die ursprünglich behördliche Leitung wurde in eine unter allgemeiner Leitung und Aufsicht des Verwaltungsrates tätige Direktion umgewandelt. Der Sozialversicherungsrat führt die Gesamtaufsicht.

Unter Aufsicht der Bank arbeiten 22 regionale Arbeitsräte. De facto haben diese Räte eine administrative Funktion, über künftige Maßnahmen haben sie kaum zu entscheiden. Die Räte bestehen aus einem beamteten Vorsitzenden sowie aus einigen Arbeitgebern und Arbeitnehmern als Mitgliedern. Das Verwaltungspersonal ist beamtet.

Ein gemischt zusammengesetztes Organ ist schließlich der *Krankenkassenrat*, der die Krankenkasse kontrolliert. Die 36 Mitglieder werden von der Krone benannt. Das Gremium von 35 Mitgliedern (neben dem Vorsitzenden) setzt sich wie folgt zusammen: 7 Sachverständige, 7 Vertreter der allgemeinen Krankenkassen, 12 Vertreter der bei den Krankenkassen mitarbeitenden Personengruppen und Institutionen (Ärzte, Apotheker, usw.) sowie 7 Vertreter des Wirtschaftslebens. Der Minister bringt diese 7 Vertreter (Arbeitgeber: 3, Arbeitnehmer: 3, „Stiftung Arbeit“: 1) nach Anhörung der Stiftung in Vorschlag.

Dem Krankenkassenrat obliegt die Kontrolle des Finanzgebarens der Krankenkassen, sowie die Verwaltung des Ausgleichsfonds. Diese Kontrollbefugnis enthält auch das Billigungsrecht für Vereinbarungen zwischen den Kassen und deren Mitarbeitern.

Der Krankenkassenrat gibt Stellungnahmen zu Art und Umfang der Leistungen sowie zu der jährlichen erneut festzusetzenden Prämienhöhe ab.

c) Arbeitsschutz

Die *Gewerbeaufsicht* (Arbeitsinspectie) überwacht die Befolgung zahlreicher Arbeitsschutzvorschriften. Dieses Amt steht zwar in ständiger Verbindung mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen; von einer institutionalisierten Zusammenarbeit kann jedoch kaum die Rede sein. Dies ist verständlich, da die Aufgabe der Gewerbeaufsicht meistens polizeilichen Charakter trägt.

Für das Betriebsärztewesen wurde 1961 ein Unterstützungs- und Beratungsgremium eingesetzt, in dem drei beamtete Mitglieder neben fünf Vertretern der Ärzteschaft, drei Vertretern für die Arbeitgeber- und drei für die Arbeitnehmerverbände sitzen. Die „Stiftung Arbeit“ bringt die Vertreter der letztgenannten Gruppen in Vorschlag.

3. Organe für wirtschaftliche Fragen

a) Die Wirtschaftsgruppen

Das Gesetz über die Organisation der gewerblichen Wirtschaft sieht neben der Bildung von Wirtschaftsverbänden auch die Möglichkeit der Errichtung von Wirtschaftsgruppen vor. Diese können von zwei oder mehr Unternehmensgruppen ins Leben gerufen werden, die im Hinblick auf die Herstellung bestimmter Erzeugnisse oder Erzeugnisgruppen verschiedene Funktionen erfüllen. Eine Wirtschaftsgruppe ist also im Gegensatz zu einem Wirtschaftsverband vertikal strukturiert. Sie umfaßt Unternehmen der einzelnen Stufen des Produktionsprozesses eines bestimmten Erzeugnisses oder einer Erzeugnisgruppe einschließlich der Handelsunternehmen, die die Verteilung eben jener Teil-erzeugnisse übernommen haben.

Wirtschaftsgruppen werden durch ein besonderes Gesetz — unter Mitwirkung des Parlaments also — errichtet. Gegenüber der Bildung von Wirtschaftsverbänden, die einfach durch eine allgemeine Verwaltungsverordnung ins Leben gerufen werden können, ist die Errichtung von Wirtschaftsgruppen an ein umfassenderes Verfahren gebunden. Durch die große Verschiedenheit der Interessen innerhalb einer Wirtschaftsgruppe wird der Tätigkeit des Vorsitzenden, den ja die Krone ernennt, ein besonderer Akzent verliehen.

Alle Unternehmer oder Arbeitnehmer einer Produktionskette, für die eine Wirtschaftsgruppe gebildet wurde, unterliegen der rechtlichen Gewalt dieser Körperschaft. Allein die Tatsache ihrer Wirtschaftstätigkeit macht sie zu Gliedern dieser Körperschaft, so wie ein Bewohner allein durch die Tatsache des Wohnsitzes auf kommunalem Boden zu einer Gemeinde zählt.

Die Wirtschaftsgruppen beschränken ihre Tätigkeit auf wirtschaftliche Angelegenheiten. Ihr Arbeitsgebiet ist der Warenmarkt. Sie sind bisher im Agrar- oder agrarisch bestimmten Sektor gebildet worden und daher als Nachfolger der ehemaligen staatlichen und halbstaatlichen Institutionen anzusehen, die sich mit Marktordnungsvorschriften für Anbau, Zucht, Verteilung und Absatz agrarischer Erzeugnisse beschäftigten.

Die Wirtschaftsgruppen haben beratende Funktion. Ferner sind sie mit der Durchführung staatlicher Maßnahmen beauftragt und können für ihren Amtsbereich autonom Vorschriften erlassen. Mitverwaltung und autonome Verwaltungstätigkeit sind jedoch der staatlichen Aufsicht unterworfen. Verordnungen bedürfen der staatlichen Billigung und können für nichtig erklärt werden, wenn sie dem Gesetz oder dem Allgemeinwohl entgegenstehen. Im Gegensatz zu den Wirtschaftsverbänden die von ihrer Verordnungsbefugnis nur sehr sparsamen Gebrauch machen, gehen die Wirtschaftsgruppen bei der Regelung von Produktion und Absatz oft sehr weit. Dies hängt zusammen mit der allgemeinen Agrarpolitik, der es um Existenzmöglichkeiten der landwirtschaftlichen Unternehmen geht, und die sich daher um einen angemessenen Produktionsertrag sowie um strukturelle Reformen in der Landwirtschaft bemüht.

Die infolge der großen Verschiedenheit der Interessen oft sehr umfänglichen Verwaltungsgremien sind im Prinzip paritätisch besetzt; jedes Glied einer Produktionskette ist über seine Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen vertreten. Gegenwärtig zählt man in den Niederlanden 14 Wirtschaftsgruppen.

b) Die Industrie- und Handelskammern

Im Gegensatz wahrscheinlich zu den meisten Ländern sind die niederländischen Industrie- und Handelskammern nach einer jüngst durchgeführten Reorganisation zu Institutionen der Zusammenarbeit von Staat und Verbänden des Wirtschaftslebens geworden. Ihre Aufgabe blieb unverändert: die Förderung der wirtschaftlichen Belange der nichtagrarischen Sektoren innerhalb ihrer geographischen Gebiete. Sie dienen als Beratungsinstanz und legen den Regionalbehörden Stellungnahmen zu Wirtschaftsfragen vor. In manchen Fällen ergehen diese Stellungnahmen auch direkt an die Zentralbehörden. Weiterhin obliegt ihnen die Durchführung von Gesetzen, insbesondere auf dem Gebiet der Mittel- und Kleinbetriebe (Niederlassungsgesetz, Wettbewerbsvorschriften für das Einzelhandels-geschäft, usw.). Schließlich führen die Industrie- und Handelskammern noch das Handelsregister, in dem die Unternehmen des Bezirks mit den für den Rechtsverkehr wichtigen Angaben verzeichnet stehen.

Die Mitglieder der Kammern werden von den vom S. E. R. angewiesenen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen des Bezirks benannt. Die Zusammensetzung ist nicht paritätisch. Höchstens ein Viertel der Mitglieder kann sich aus Arbeitnehmerkreisen bilden. Alle Mitglieder sind Repräsentanten ihres Wirtschaftszweiges und vertreten diesen ungeachtet ihrer sozialen Stellung.

c) Der Zentrale Planungs-Ausschuß (Centrale Plancommissie)

Da man nicht nur statistischer Angaben, sondern auch zahlreicher Voraus-schätzungen der künftigen Wirtschaftsentwicklung bedurfte, entschloß man sich zur Bildung eines Zentralen Planungs-Büros. Es handelt sich hier nicht um ein Organ mit politischer Funktion im Rahmen der Volkswirtschaftspolitik, vielmehr ist es eine Behörde des Wirtschaftsministeriums, die Berechnungen und Schätzungen über die zu erwartenden Auswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen anstellt. Ferner untersucht sie für die Regierung den Konjunkturverlauf.

Mit dem Gesetz über den Zentralen Wirtschaftsplan von 1947 (*Wet op het Centraal Economische Plan*) wurde das Büro errichtet. Das Gesetz schreibt vor, daß das Büro jährlich eine Wirtschaftsprognose, den Zentralen Wirtschaftsplan, zu erstellen hat. Dieser Plan ist öffentlich, wird aber vor seiner Veröffentlichung in dem ebenfalls gesetzlich begründeten Zentralen Planungs-Ausschuß besprochen. Dieser Ausschuß berät den zuständigen Minister zugleich allgemein in Fragen der Tätigkeit des Planungs-Büros. Der Ausschuß zählt 30 Mitglieder. Unter ihnen sind Vertreter der an der Wirtschaftspolitik beteiligten Minister sowie Wirtschaftssachverständige und Wissenschaftler. Die Wirtschaftssachverständigen setzen sich aus Arbeitnehmern und Arbeitgebern zusammen, die als Vertrauensleute ihrer Organisationen gelten können. Es handelt sich dabei nicht um Vertreter von Organisationen im eigentlichen Sinne des Wortes.

ÜBERBLICK

Organe	Rechts- grundlage	Zusammen- setzung	Vorsitzender	Aufgabe	Gegenstand	Wirkungs- bereich
WIRTSCH. U. SOZIAL				Beratung der Minister;	soziale und wirt- schaftliche Maß- nahmen; Bildung von öffentlich-rechtlichen Wirtschaftskörper- schaften	Land
S. E. R.	Gesetz	3 Gruppen: 15 von der Krone ernannte Mit- glieder (unabh.) 15 Arbeitnehmer 15 Unternehmer	von der Krone ernannt	Mitverwaltung	Betriebsrätegesetz; Gesetz über Versiche- rungsvermittlung; Gesetz über Nieder- lassung von Unter- nehmen; Gesetz über Industrie- und Handelskammern	
				autonome Verordnungs- befugnis	finanzielle Beaufsich- tigung der öffentlich- rechtlichen Wirtschafts- körperschaften; eigener Haushalt, Abgaben	
Wirtschafts- verbände	Allgemeine Verwaltungs- verordnung (ausnahms- weise Gesetz)	parität. besetzter Verwaltungsrat; Mitgl. von Unter- nehmerverb. und Arbeitnehmerverb. aber in ihrem Auf- treten nicht an Auf- trag oder Rück- sprache gebunden	vom Ver- waltungsrat benannt; Billigung zuständiger Minister	autonome Verordnungs- befugnis Mitverwaltung Beratung der Minister	wirtschaftliche und soziale Maßnahmen Durchführung der Gesetze wirtschaftliche und soziale Fragen	einzelne Wirtschafts- zweige

Organe	Rechts- grundlage	Zusammensetzung	Vorsitzender	Aufgabe	Gegenstand	Wirkungs- bereich
WIRT- SCHAFTLICH				autonome Verordnungs- befugnis	wirtschaftliche Maßnahmen	Einzelne Wirtschafts- sektoren, die sich mit der Produk- tion oder Verteilung eines Erzeug- nisses oder einer Gruppe verwandter Erzeugnisse befassen
Wirtschafts- gruppen	Gesetz	Verwaltungsrat von Arbeitgeber- und Arbeitnehmer- Verbänden paritätisch besetzt; Verb. vorher durch allgemeine Ver- waltungsverordnung nach Anhörung S. E. R. benannt; Ausnahme hins. paritätischer Be- setzung möglich	Von der Krone be- nannt nach Anhörung S. E. R.	Mitverwaltung Beratungs- organ für Minister	Durchführung von Wirtschaftsgesetzen Wirtschaftsfragen	
Industrie- und Handels- kammern	Gesetz	Mitgl. von Arbeitg.- u. Arbeitneh.verb. benannt; Verb. vorher von S. E. R. bezeichnet (Arbeit- nehmeranteil max. $\frac{1}{4}$ der Mitgliederzahl; Vertretung aller wichtigen Sektoren von Handel und Industrie	von der Kammer ernannt (Mitglied oder Außen- stehender)	Mitverwaltung Beratungs- organ für regionale Instanzen Wirtschafts- beratung	Durchführung von Gesetzen Wirtschaftsfragen gesetzl. Vorschriften, Niederlassung usw.	regional
Zentraler Planungs- Ausschuß	Gesetz	gemischt; Ver- tretung von Staat, Arbeitg.- u. Arbeit- nehmerschaft, Sach- verständige	von der Krone benannt	Beratung des Zentralen Planungsbüros	Zentraler Wirtschaftsplan	Land

Organe	Rechts- grundlage	Zusammensetzung	Vorsitzender	Aufgabe	Gegenstand	Wirkungs- bereich
SOZIAL „Stiftung Arbeit“	Priv.recht. paritätisch; Organ gesetzl. anerkannt	Mitgl. von Arbeitgb.- u. Arbeitnehmer- organisation ernannt	aus dem Kreise der Mitglieder	Beratungs- organ für Regierung	Soziale Fragen	Land
Sozialver- sicherungsrat	Gesetz	Staat, Arbeitgeber, Arbeitnehmer, je ein Drittel	von der Krone ernannt	Beratungs- organ für Regierung Kontrollorgan	Sozialversicherungen Durchführung der Sozialversicherung, Verwaltungs- und Durchführungsorgane	Land
Sozialver- sicherungsbank	Gesetz	Verwaltungsrat; Staat, Arbeitgeber, Arbeitnehmer; je ein Drittel	von der Krone ernannt	Verwaltung	Volksversicherungen, Arbeitsräte	Land
Arbeitsräte	Gesetz	Arbeitgeber und Arbeitnehmer	von der Krone ernannt	Verwaltung	Volksversicherungen	regional
Allg. Fonds für Arbeits- losigkeit	Gesetz	Verwaltungsrat: Staat, Arbeitgeber, Arbeitnehmer; je ein Drittel	von der Krone ernannt	Ausführend. Kontrollorgan	Gesetz über Arbeitslosigkeit Durchführung der Wartegeldregelung und Arbeitslosen- versicherung	Land
Unterstützungs- und Rats- gremium f. d. Betriebs- ärztewesen	Gesetz	gemischt: Staat, Sachverständige, Arbeitgeber und Arbeitnehmer	von der Krone ernannt	Beratungs- organ für Minister	Arbeitsschutzgesetz	Land

III. SCHLUSSBEMERKUNG

Wie sich aus der vorhergehenden Erörterung ergibt, bildet die Mitbestimmung der Arbeiter und Unternehmer auf nationaler Ebene in den Niederlanden kein Problem mehr. Diese Mitbestimmung hat sich konkret gestaltet, sie gewährt dem Faktor Arbeit das Recht, sich immer Gehör zu verschaffen, und geht noch darüber hinaus durch die auf institutionellem Wege verwirklichte Integrierung von Staat und Gesellschaft. Es wird daher nicht wundern können, daß keine weiteren Entwicklungen oder Neuansichten zur Diskussion stehen. Allgemein wird die erzielte Lösung der Mitbestimmungsfrage als ein überaus wirkungsvolles Ergebnis akzeptiert. Die von dem Sozialökonomischen Rat eingenommene Zentralstelle, namentlich aber auch die Erfolge, welche durch das Wirken dieser Körperschaft sowohl zwecks Mitbeteiligung an der staatlichen Gesetzgebung, wie auch zugunsten der friedlichen Beratung und der gegenseitigen Verständigung der Sozialpartner in den vergangenen zwanzig Jahren erzielt worden sind, werden dermaßen gewürdigt, daß eine offizielle, in der Staatsverfassung niederzulegende Erwähnung dieser höchsten Beratungskörperschaft im sozialökonomischen Bereich neben dem politischen Beratungskollegium, dem Staatsrat, bei der nächsten Verfassungsrevision beabsichtigt wird.

In den verflossenen zwanzig Jahren hat der Sozialökonomische Rat der Regierung mehrere Hunderte von Gutachten abgegeben, unter denen sehr wichtige sind, z. B. über die Gestaltung von Volksversicherungen (allgemeine Alters- und Hinterbliebenenversicherung, Kindergeldversicherung).

Zweimal jährlich spricht sich der Rat über die Wirtschaftslage des Landes aus, und sein Urteil bildet nicht nur eine bedeutende Richtlinie für die Unterhandlungen über die Gesamtarbeitsverträge, sondern ist auch ein Gutachten für die Regierung über die zu befolgende Sozial- und Wirtschaftspolitik. In den letzten Jahren gelang es dem Rat, nahezu einstimmige Anträge zu stellen in bezug auf eine Neugestaltung des Betriebsrätegesetzes und auf die Struktur der Unternehmung im allgemeinen (Vorschriften über die Jahresrechnung, ein auch den Gewerkschaften zustehendes Untersuchungsrecht, Zuständigkeiten des Aufsichtsrats, Mitbeteiligung des Betriebsrats an der Wahl von Aufsichtsratsmitgliedern). Diese Beispiele können nur einen beschränkten Eindruck von den Tätigkeiten des Rats vermitteln, sie legen aber genügend dar, welche hervorragende Rolle er im Demokratisierungsprozeß des Wirtschaftslebens erfüllt. Charakteristisch ist dabei die Offenheit, mit der sich die Sozialpartner im Gespräch aneinander wenden, und der Wille zur Erzielung einer gemeinsamen Lösung. Eine besonders bedeutende Rolle fällt in diesem Gespräch den von der Krone benannten Mitgliedern zu. Sie tragen öfters zur Erzielung von gemeinsamen Lösungen in bedeutendem Maße bei, indem sie einerseits durch die Betonung des Interesses an den das Gemeinwohl berücksichtigenden Erwägungen und

andererseits durch Anwendung ihrer besonderen Sachkenntnisse in der Lage sind, Gegensätze abzuschwächen und Meinungsverschiedenheiten zu überbrücken.

Die Entfaltung der öffentlich-rechtlichen Wirtschaftsorganisation auf der Ebene der einzelnen Wirtschaftszweige ist nach einem zu Anfang ziemlich raschen Tempo nunmehr ins Stocken geraten. In der Landwirtschaft, im Einzelhandel und im Handwerk hat man sie vollständig realisieren können. In den großen Industriezweigen aber fehlt sie. Es war dort vor allem die Abneigung gegen die Verordnungsbefugnis, die den freiwillig zu fassenden Beschlüssen zur Errichtung von Wirtschaftskörperschaften — eine gesetzliche Verpflichtung gibt es ja nicht — Schwierigkeiten entgegengesetzte. In Kürze soll eine Gesetzrevision in dem Sinne durchgeführt werden, daß die Möglichkeit zur Einsetzung von Organen für Beratung und Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern in den Wirtschaftszweigen weit mehr hervorgehoben wird, als die Errichtung von Körperschaften, die verpflichtende Regelungen treffen können.

France Cerne*

DEMOKRATISIERUNG DER WIRTSCHAFTSPOLITIK IN JUGOSLAWIEN

Es ist nicht meine Absicht, in der vorliegenden Abhandlung das jugoslawische Wirtschaftssystem, bzw. die Wirtschaftspolitik bis in alle Einzelheiten zu beschreiben, ich möchte nur einige allgemeine, auf Änderung hinzielende Tendenzen in der wirtschaftlichen Ordnung näher beleuchten; genauer gesagt, ich möchte das sozioökonomische Modell Jugoslawiens etwas erläutern.

I. Beschreibung der jugoslawischen Wirtschaftsordnung in der gegenwärtigen Etappe der Entwicklung

Distanzierung vom Modell der zentraldirigierten, administrativ geleiteten Wirtschaft

Schon seit längerer Zeit haben verschiedene Wirtschaftswissenschaftler auf die Notwendigkeit hingewiesen, daß auch in der sozialistischen Wirtschaft der Marktmechanismus bestehen bleiben muß¹. Die damaligen Führer der sozialistischen Arbeiterbewegung und der politischen Arbeiterparteien waren zu sehr mit der politischen Organisation der Arbeiterklasse, bzw. des Klassenkampfes beschäftigt — in der Sowjetunion mit der Organisation der Staatswirtschaft —, um die kritischen Bemerkungen der Wirtschaftswissenschaftler ernst zu nehmen. Aufgrund einzelner allgemeiner Bemerkungen von Marx über den Sozialismus glaubten sie fest, daß der Planungsmechanismus baldigst den Marktmechanismus

* CERNE, France, Prof. Dr., Universität Ljubljana.

¹ Nach N. Bucharin wird „das Ende der kapitalistischen Waren-Gesellschaft auch das Ende der politischen Ökonomie“ bedeuten („Die Ökonomie der Übergangsperiode“, Moskau 1920, Seite 8), die „die Wissenschaft von der unorganisierten gesellschaftlichen Wirtschaft“ ist, was die sozialistische Wirtschaft nicht sein kann. Ähnlich dachten auch andere sowjetische Ökonomen jener Zeit wie z. B. A. Leontijev, E. Hmeljnickaja, L. Ljubimov, A. Kon, F. Mihalevski, K. Ostrovitjanov und andere.

Oder, wie P. M. Sweezy sagt: „von da weiter ... waren die Marxisten immer vollkommen überzeugt, daß der Sozialismus eine zentrale Plangesellschaft sein muß“ („The Present as History“, New York 1953, Seite 329). Ähnlicher Meinung ist M. Dobb, der sagt, daß die menschliche Tätigkeit im Sozialismus „dem kollektiven Plan anstatt der unkoordinierten Aktion der einzelnen Willen“ untergeordnet sein wird („Economic Theory and Socialist Economy“, The Review of Economic Studies, Febr. 1935, Seite 149). Vgl. auch Ch. Bettelheim, C. Dami, H. Denis und andere.

ersetzen müsse und dieser samt dem Kapitalismus verschwinden würde. Sowjetische und auch westliche, marxistisch eingestellte Ökonomen haben viel zu naiv die These vertreten, daß die sozialistische Wirtschaft eine zentralistische, dirigistische Wirtschaft sein werde, welche die marktmonetären Kategorien — insofern sie überhaupt noch existieren — nur noch für ihre Planziele ausnützen würde. Aus dieser doktrinären Einstellung sowie auch wegen der praktisch verwirklichten zentralistischen Verwaltung in der Sowjetunion zwischen den beiden Kriegen ist es natürlich, daß die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik als eine unsozialistische Erscheinung gewertet wurde.

Der Wahrheit zuliebe muß gesagt werden, daß zwischen den beiden Weltkriegen auch Varianten der sozialistischen Wirtschaftstheorie entstanden sind, die einerseits Antikritiken von Wirtschaftswissenschaftlern und andererseits indirekte Kritik am sowjetischen Konzept der total zentralisierten Planwirtschaft waren. Erwähnenswert sind hier unter anderem: die Variante der liberalen sozialistischen (Markt-) Wirtschaft², weiter die syndikalistische Gilden-Variante und, nach dem zweiten Weltkrieg, die reine Konkurrenz-Variante der „freien“ Gemeinwirtschaft³.

Alle diese Varianten haben jedoch weder bei den offiziellen sozialistischen Regierungen noch bei den marxistischen Ökonomen bis zum Jahre 1950 entsprechende Beachtung gefunden.

Ohne daß die jugoslawische politische Führung von allen diesen Ideen und Diskussionen gewußt hat, ist hier eine Umwandlung in Richtung der Selbstverwaltung vollzogen worden: der erste geschichtliche Durchbruch der neuen Idee einer kollektiven Marktwirtschaft sowohl im politischen als auch im wirtschaftlichen Leben.

Die neuen Anschauungen über die Organisation der sozialistischen Gesellschaft

Wie ich bereits angedeutet habe, waren bis zum Jahre 1950 in der sozialistischen Bewegung und in allen sozialistischen Staaten, auch in Jugoslawien, etatistische Definitionen der sozialistischen Gesellschaft (der Staat ist der Eigentümer der Produktionsmittel, der Staat selbst verwaltet zentral die Produktionsmittel usw.) vorherrschend⁴.

² O. Lange, „On the Economic Theory of Socialism“, Minneapolis 1938, in: H. D. Dickinson, „Economics of Socialism“, 1939.

³ Diese Variante vertreten unter anderem: G. Weisser, H. Bauer, W. Lemnitz, Alfr. Weber, M. Allais, J. Ordner, H. Ritschl.

⁴ „Unsere Definition schließt einen Zunft-Sozialismus, Syndikalismus und andere Typen aus, und zwar deswegen, weil mir das, was wir zentralistischen Sozialismus nennen können, so klar aussieht, daß ein Betrachten anderer Formen nur einen Zeitverlust vorstellen würde“, schreibt J. Schumpeter („Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie“, Übersetzung, Beograd 1960, S. 241).

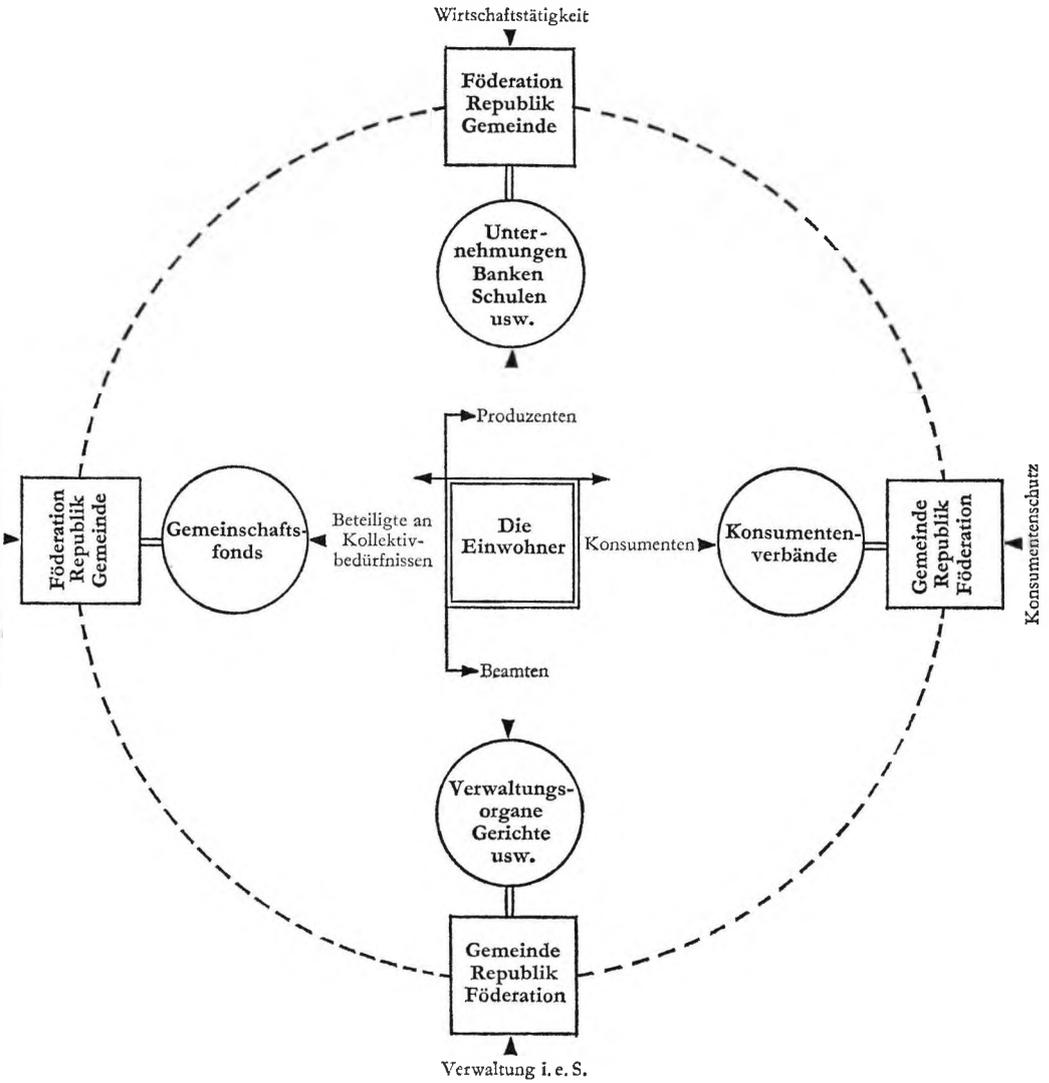
Die neue Praxis und Theorie in Jugoslawien sind antietatistisch. Die Idee der demokratisch organisierten Gesellschaft wird in Form von Selbstverwaltungsverbänden auf verschiedenen Ebenen entwickelt. In dieser Beziehung ist sie mit dem „asoziativen Sozialismus“ verwandt, den auch Marx als eine Form nach der erfolgreichen Übergangsperiode zur Diktatur des Proletariats aufgrund des planmäßigen nichterwerbsmäßigen Wirtschaftens angenommen hat.

Diese neue Konzeption der sozialistischen Gesellschaft entspringt dem Gedanken, daß die sozialistische Produktivität höher sein müsse als die kapitalistische. Dies bedeutet: 1. die Betonung liegt auf dem schaffenden und selbstverwaltenden Menschen als Persönlichkeit (nicht als Masse), 2. die sozialistische Gesellschaft muß eine so entwickelte Gesellschaft sein, daß jedem die gleiche Entfaltungsmöglichkeit auf der Basis des Wettkampfes und der Tüchtigkeit gegeben ist, 3. die freie Vereinigung der Menschen auf allen Gebieten ist ein grundlegendes, nicht wegzudenkendes Recht, 4. der Fortschritt der Wissenschaft und die Anwendung der wissenschaftlichen Forschungsergebnisse darf nicht gehindert werden, 5. die persönliche, bzw. kollektive Arbeit, und nicht nur das nackte Eigentumsrecht, muß Motor und Maßstab für die Durchsetzung des Menschen oder einer Gruppe von Menschen sein.

Eine solche Gesellschaft ist jedoch nur denkbar, wenn Produzent und Produktionsmittel zusammen sind, und sich der einzelne in der kollektiven Arbeit über die Selbstverwaltungseinheiten, Arbeitsorganisationen und größere Wirtschaftsvereinigungen bis zum Zusammenschluß der Arbeitseinheiten ohne unmittelbare Kontrolle bzw. Aufsicht des Staates (d. h. Selbstorganisation der Wirtschaft) gruppieren kann. Die Selbstverwaltung in den Arbeitsorganisationen beruht auf der menschlichen Arbeit und der Gruppierung der Arbeitsgebiete, in den gesellschaftspolitischen Gemeinschaften jedoch vor allem auf der kollektiven Hilfe und der gegenseitigen Solidarität. Nur so kann die Entfremdung der Arbeit erfolgreich aufgehoben und die Ausbeutung des Menschen durch den Menschen in etwa beseitigt werden. Auf der anderen Seite stärkt man bei den Produzenten das Bewußtsein der gegenseitigen Abhängigkeit, Verbundenheit und Solidarität. Wegen dieses doppelten Aspektes der arbeits- und gesellschaftspolitischen Funktion der einzelnen wie der Gemeinschaften, werden die widersprüchlichen Interessen, die eben in der dialektischen Natur des Menschen verankert sind, nicht beseitigt.

Es geht demnach in der geplanten jugoslawischen Gesellschaft um eine andere Art von Vereinigung, bzw. Verbindung der Produzenten, um eine andere Verwirklichung des gemeinsamen Wollens, der Interessen und der Tätigkeiten als in der staatskapitalistischen oder in der staatskollektivistischen Gesellschaft.

Die Souveränität der Arbeitswelt und ihrer Arbeitsorganisationen geht aus den unabdingbaren Rechten des arbeitenden Menschen hervor und nicht aus dem Eigentumsrecht oder dem Willen des Staates.



In einer solchen Gesellschaft verwandelt sich der Staat immer mehr in einen politisch koordinierten Organismus von Arbeitsverbänden und anderen Gemeinschaften, in denen gleichberechtigte Staatsbürger aufgrund von Selbstverwaltung und gesellschaftlichen Übereinkommen und immer weniger auf der Basis staatlicher Zwangsordnungen zusammengeschlossen sind.

Obwohl eine derartige Entwicklung vorerst mehr ein ideales Ziel ist, sind in Jugoslawien die ersten Schritte bereits getan. Dies bedeutet jedoch bei weitem nicht, daß es in Jugoslawien keinen Staat mehr gäbe. Zu dessen Umgestaltung halte ich zwei Prozesse für unvermeidlich: erstens, der bestehende Staat muß mehr demokratisiert werden, und zweitens, gleichzeitig mit diesem Prozeß müssen auch neue Formen der sog. unmittelbaren Demokratie entwickelt werden.

An dieser schematischen Darstellung ist ersichtlich:

1. das Hauptelement der jugoslawischen Gesellschaftsordnung ist der arbeitende Mensch in allen seinen Funktionen;
2. das System ist nicht hierarchisch, sondern funktionell; die Föderation mit ihren Organen ist nicht als höchstes Befehlsorgan der Macht an der Spitze und die Gemeinde das niedrigste Organ, sondern beide sind, entsprechend der funktionellen Zuständigkeit, vor allem koordinierende Organe der Gesellschaft.

Die wesentlichen Kennzeichen der jetzigen jugoslawischen Wirtschaftsordnung

Die jugoslawische Wirtschaftsordnung zeigt sich als eine dualistische Einrichtung: 1. mit überwiegend gesellschaftlichem Sektor, den wir als a) kollektiv selbstverwaltendes, b) marktunternehmerisches, c) international offenes System, d) mit richtunggebender und koordinierender Funktion des Gesellschaftsplanes bestimmen, und 2. mit privatem Sektor, vor allem auf dem Gebiet von Landwirtschaft und Gewerbe, aber auch in der Hotellerie, dem Tourismus, dem Transportwesen und den verschiedenen intellektuellen Dienstleistungen. In dieser Weise wurde die Wirtschaftsordnung durch die im Jahre 1963 angenommene Verfassung bestimmt und durch die Wirtschaftsreform, die Mitte 1965 begonnen hat, intensiviert. Einige Ergänzungen kamen im Jahre 1968 durch Verfassungsänderungen noch hinzu.

1. Zunächst einiges zum gesellschaftlichen Sektor. — Daß dieser Sektor auf Selbstverwaltung und unternehmerischer Initiative beruht, bedeutet, daß die Produktions- und Verteilungseinheiten selbständige Wirtschaftsorganisationen sind in Gestalt von Unternehmen (auch vereinigten Unternehmen), die sich selbständig in übergeordneten Formen von Zusammenarbeit koordinieren (Geschäftsgemeinschaften, größere Wirtschaftsgemeinschaften usw.). Kollektiv bedeutet jedoch, daß die Gesellschaftsmittel kollektiv verwaltet werden (diese Mittel werden durch die Kollektive selbst, infolge der geschäftlichen Mitarbeit,

immer mehr vergrößert). Die Entscheidungen werden kollektiv (über kollektive Selbstverwaltungsorgane) und nicht primär über einen individualisierten Führungsmechanismus angenommen.

Dies bedeutet andererseits, daß die kollektive Selbstverwaltung nicht eine Institution des Privateigentums ist, sondern Funktion der Gemeinschaftsarbeit (aufgrund der Arbeitsteilung), die als einzige jede wirtschaftliche Wahl auf befriedigender rationaler Grundlage ermöglicht.

Aus diesem Grunde nenne ich auch das Eigentum an den Produktionsmitteln in diesem Sektor kollektives Gesellschaftseigentum im Unterschied zum kollektiven Staatseigentum. Zum kollektiven Gesellschaftseigentum gehören demnach kollektiv verwaltete Mittel, wobei die Kollektive — als vereinigte Produzenten — produktionstechnisch und finanziell vorwiegend (nicht zur Gänze) gegenseitig und der Gesellschaft gegenüber verantwortlich sind, und zwar sowohl für die positiven als auch für die negativen Geschäftsergebnisse.

Aufgrund dieser Selbständigkeit der kollektiven Selbstverwaltung können die Unternehmen mit anderen Unternehmen geschäftlich zusammenarbeiten oder sich gegenseitig konkurrieren (logischerweise im Rahmen der Gesellschaftsvorschriften).

Dieses Recht der Arbeitskollektive ist im jugoslawischen System verfassungsmäßig verankert, und gilt so lange, als die Kollektive nach den Gesellschaftsnormen und der Wirtschaftlichkeitsrechnung arbeiten und keine objektiven Gründe für eine Liquidierung vorliegen (Art. 15 der Verfassung). Der Staat kann nicht eigenwillig Unternehmen (Wirtschaftsorganisationen) gründen oder aufheben.

Wenn der Staat früher auch das Hauptwirtschaftssubjekt war, insbesondere jedoch Hauptträger der Investitionsfonds der Gemeinden, Republiken und der Föderation und Hauptfinanzier in der nichtwirtschaftlichen Tätigkeit, so erweist er sich heute als Organ, das doch immer noch notwendig ist.

Seine Aufgabe, die er als demokratischer Staat mit einem Selbstverwaltungsmechanismus hat, ist die Erhaltung der Ordnung, der Schutz des Staatsterritoriums usw.; als Organismus der gesellschaftspolitischen Gemeinschaften (insbesondere der Föderation und der Republiken) schafft er mit seiner Wirtschaftspolitik die relativ ausgeglichenen Bedingungen für das Wirtschaften in den einzelnen Bereichen, regt an, koordiniert, bzw. gibt Richtlinien für die Entwicklung und reguliert die zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen im nationalen Interesse.

Und schließlich, nachdem das System im Grunde ein Marktsystem mit einer planmäßigen Koordinierungsfunktion der Gesellschaftsorgane geworden ist, müßte es auch international ein immer mehr und mehr offenes System werden, das sich um der absoluten und relativen Vorzüge willen, auch in die internationale Arbeitsteilung einordnet.

2. Sollte das Ziel der jugoslawischen Wirtschaftsordnung die Erhöhung der Produktion sein, so müßte dementsprechend auch die Leistungskraft der Produzenten gestärkt werden. Die Produzenten sind nicht überall notwendig in kollektiven Arbeitsorganisationen zusammengeschlossen, sondern können auch — vor allem wo Handarbeit oder Familienarbeit und die überaus notwendige Privatinitiative im Vordergrund stehen — in verschiedenen Genossenschaften und Marktwirtschaftsverbänden als private Produzenten in der Wirtschaftsgesellschaft auftreten. In diesem Sinne ist in Jugoslawien auch der arbeitende Privatsektor als ein Teil des weiter aufgefaßten Gesellschaftssystems zu verstehen.

Doppelrichtung der Demokratisierung in der Wirtschaft

Die Philosophie der jugoslawischen sozialistischen Wirtschaftsordnung ist in ihrem Wesen antietatistisch (antibürokratisch) und antizentralistisch. Das zentralistische Schema der gesellschaftlichen Wirtschaftsordnung, ähnlich dem der Armee, die sich nur nach Kommando bewegt, wurde zurückgewiesen (die Wirtschaft ist demnach ein Typ des Antikommandos). Es setzte sich die Ansicht durch, daß ein Staatsmonopol — wenn auch unter dem Firmenschild der Diktatur des Proletariats — genauso gegen die Arbeiter wie auch gegen den Menschen gerichtet sein kann wie das Monopol des Kapitals. Von diesem Gesichtspunkt aus können wir mit B. Russel übereinstimmen, der sagt, daß die zentrale Staatsmacht eines der Hauptgründe für Übelstände in der jetzigen Welt werden kann. Schon die Verstaatlichung der Produktionsmittel kann leicht zur Verstaatlichung des produzierenden Menschen führen.

Als Antipode des Staatskapitalismus oder Staatskollektivismus soll die Idee des sog. demokratischen Selbstverwaltungssozialismus verwirklicht werden, der für die heutige Zeit zwei nichtwegzudenkende Elemente der menschlichen Freiheit beinhaltet: a) Möglichkeit für alle, die Interessen der Schaffenden zur Geltung zu bringen, und b) die Freiheit als spezifisches Gut eines jeden Menschen.

Die Basis für die Verwirklichung einer solchen Ordnung soll jedoch in der Arbeiterselbstverwaltung institutionalisiert werden.

Der Aufbau dieser Ordnung ist in zwei Phasen geplant (insbesondere in einem Staat wie Jugoslawien, wo die Entwicklung auf wissenschaftlicher Grundlage noch nicht in die Breite gegangen ist).

Erste Phase: Eine kollektive, demokratisch organisierte Wirtschaft mit weitgehender Selbstverwaltung der Arbeiter und mit einer entwickelten Marktautonomie der Kollektive (d. h. eine klassische, kollektive Arbeiterselbstverwaltung).

Zweite Phase: Eine kollektive, demokratisch organisierte Wirtschaft mit einer mehr und mehr geplanten Funktion mit Hilfe der Kybernetik (d. h. eine wissenschaftliche Verwaltung der Gesellschaft).

Eigentlich geht es auch im ersten Falle um die Elemente der Verwaltung der Wirtschaft auf der Basis der Wissenschaft. Es soll jedoch in der ersten Phase noch mehr das Selbstinteresse der Arbeiter bzw. der Kollektive im Vordergrund stehen, solange die wissenschaftliche Verwaltung noch schwach entwickelt ist. In der zweiten Phase soll jedoch mehr und mehr die Verwaltung auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse der objektiven Notwendigkeiten vorherrschen. Der Übergang von der ersten zur zweiten Phase wird nur parallel mit der Entwicklung des gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Bewußtseins der Arbeiter, demnach also nicht als Negierung (wie es sich einige vorstellen) der Arbeiter als Produzenten und Verwalter, erfolgen. Selbstverständlich wird in der zweiten Phase dieser Arbeiter ein anderer sein, als es z. B. heute der durchschnittliche jugoslawische Arbeiter ist.

In der ersten Phase der Entwicklung (wo es noch um die Teilnahme der Arbeitskräfte als Massenfaktor der Produktion in der Wirtschaft geht) kommt die Freiheit des Arbeiters in dreifachem Sinne zur Geltung: 1. in der Verfügung über seine Arbeitskraft, 2. im freien Zusammenschluß (Gruppierung) mit anderen Arbeitern und damit im Erwerb der Selbstverwaltung mit gesellschaftlichen Mitteln, die nicht mehr Eigentumsprivilegien weder des einzelnen, noch einer Gruppe oder des Staates sind, und 3. in der freien Wahl des Verbrauches.

Diese persönliche und kollektive Freiheit des Arbeiters zeigt sich wirtschaftlich und rechtlich in doppelter Form: als Freiheit der Selbstverwaltung und der Marktautonomie (in Form der Marktgruppenproduzenten).

Mit anderen Worten, die demokratische Gesellschaft kann sich (in dieser ersten Phase) nur über die persönliche Geltendmachung eines jeden Arbeiters im Rahmen der Selbstverwaltung gruppenmarkttechnischen Charakters (als Element des rationalen Wirtschaftens) entwickeln.

Dadurch werden jedoch einige neue Probleme aufgeworfen:

1. Könnte es nicht wegen der unterschiedlichen Fähigkeiten zu einem Übergewicht (Konzentration der Macht bzw. Gewalt) der stärkeren Persönlichkeiten kommen, zu einer Art Diktatur einzelner als Elite der Gesellschaft und somit, auf dem Weg über die Hintertüre, zu einer Art Oligarchie?
Jedenfalls besteht in Jugoslawien die reale Möglichkeit einer solchen Deformation. Eben deswegen ist es notwendig: erstens verfassungsmäßig und gesetzmäßig den persönlichen Wettbewerb zu reglementieren, und zweitens allseitig für eine Erziehung der persönlichen Fähigkeiten in breitem Umfang zu sorgen.
2. Ist nicht, umgekehrt, die Gruppen-Markt-Selbstverwaltung der Arbeitskollektive gegen die Geltendmachung des Arbeiters als Einzelpersönlichkeit gerichtet? Oder, um mit Marx zu sprechen: bedeutet nicht die Kommerzialisierung der Wirtschaft die Entfremdung und Entwertung des menschlichen Wesens durch überwiegenden Einsatz seiner Interessen für materiellen Nutzen und nicht für andere Werte?

Auch auf diesen Einwand könnten wir bejahend antworten, insofern wir nur das *laisser-faire* und die Profitwirtschaft entwickeln würden, wenn auch des kollektiven Typus.

Das neue jugoslawische Wirtschaftskonzept entwickelt die basische Marktwirtschaft nicht wegen seiner bekannten negativen Funktionen, sondern vor allem wegen der dringenden Beibehaltung des gemeinsamen, demokratisch organisierten Wirtschaftslebens. Durch die frei ausgedrückten Verbraucherpräferenzen sowie durch die Selbständigkeit der Produzenten kann der überaus notwendige Wettbewerb ausgetragen werden, der den Wirtschaftenden durch eine individuelle und kollektive Eigeninitiative unter dem Impuls des Erwerbstrebens weiterbringt. Die Ausschaltung eines solchen Selbstinteresses als bedeutende (nicht einzige) gesellschaftliche Triebkraft auf der heutigen Entwicklungsstufe würde bedeuten, sie durch staatlichen Druck zu ersetzen, oder dem Egalitarismus einer armseligen Entwicklung den Vorzug geben.

So stellt sich endlich heraus, daß die kapitalistische Marktwirtschaft nicht die einzige oder die endgültige Marktwirtschaft ist, wie L. von Mises, J. Schumpeter, B. Wootton und andere gemeint haben.

Eine solche Feststellung bedeutet natürlich, daß, soll ein ökonomisch rationelles Handeln erreicht werden, notwendig alle Hebel des Marktmechanismus in Bewegung zu setzen sind, wenn auch nicht mit denselben wirtschaftlichen und sozialen Folgen wie in der klassischen Konkurrenzwirtschaft (wir denken vor allem an mehr erwerbsmäßige als simulative Marktprozesse). Die sog. „sozialistische Marktwirtschaft“ bedeutet bereits eine Negierung der klassischen Marktwirtschaft, und zwar 1. wegen ihrer besonderen „Welfare“-Ideen und 2. wegen ihrer weiterentwickelten regulativen Elemente (jedoch darüber später).

Konkret bedeutet dies, daß für die Gradeinteilung der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Werte als konkreten Ausdruck der gesellschaftlichen Präferenzen weder der Marktmechanismus von Angebot und Nachfrage noch der Staat zuständig ist. Die Gestaltung der sogenannten gesellschaftlichen Präferenzen, bzw. der Transformationswahl ist bereits *ex ante* als gesellschaftlicher Verstand in die freie Formierung der Beziehungen auf dem Markte eingebaut.

Diese veränderte Gestaltung der gesellschaftlichen Präferenzen tritt in der veränderten Einkommensverteilung noch besonders zutage:

1. aus dem Bereich der reinen Kommerzialisierung ist — im Gegensatz zur klassischen Konkurrenzwirtschaft — ein größerer Teil der Tätigkeit (vor allem die breiter geplante Infrastruktur) herausgenommen;
2. die primäre und die sekundäre Verteilung des Nationaleinkommens sind schon *ex ante* reguliert. Ebenso auch die Zuteilung der persönlichen Bezüge, so daß der Arbeiter oder das Kollektiv nicht zu einem reinen „*homo oeconomicus*“ geworden ist;

3. aus diesem Grunde sind auch das individuelle und das kollektive Einkommen verschieden. Das reine Einkommen des jugoslawischen Unternehmens ist z. B. nicht mehr dem Profit des kapitalistischen Unternehmens (Aktiengesellschaft oder Einzelfirma) gleich, da es nicht die private Eigentums-kategorie des Kollektivs darstellt.

Ein gesteigertes Einkommen des Unternehmens wird auch vom Standpunkt der sozialistischen Wirtschaft aus das Ziel der Produktion der Kollektive sein, insofern es zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zur Erhöhung des kollektiven Standards der Arbeiter beitragen wird. Mit anderen Worten, das Einkommen wird, im Einklang mit den Prinzipien der Produktion zur Deckung des gesellschaftlichen Bedarfs (gesellschaftlicher Wert), als sozialistisches Postulat gewertet, wenn es 1. das Resultat der kollektiven Arbeit ist, 2. der Politik der Vollbeschäftigung aller Produktionsfaktoren (insoweit dies der Markt zuläßt) entspricht und 3. das Resultat der genau proportionierten Einkommensverteilung der einzelnen und den Reinertrag des Unternehmens (Fonds) darstellt.

Ein derart „berechtigter“ Ertrag bedeutet eine bemerkenswerte Stimulierung für die Einführung neuer Techniken und neuer Artikel, der Verbesserung der Arbeitsorganisation usw.

Selbstverständlich wäre es falsch, deswegen das Einkommensmotiv als Haupttriebfeder der sozialistischen Gesellschaft in Jugoslawien zu erklären. Das Einkommen ist Mittel, nicht Ziel. Außerdem erzeugt — bei den noch mangelhaften Voraussetzungen in Jugoslawien — der Einkommensmechanismus selbst auch negative Ergebnisse (Deformationen), wie z. B. übertriebenen Egoismus, unberechtigte Extracinnahmen usw.

Alles dies ist heute in Praxis und Theorie mehr oder weniger bekannt. Es ist also logisch, daß in das System auch andere Prämien und Anerkennungen als nur pekuniäre als Gegenmaßnahmen der Wirtschaftspolitik eingebaut werden, um diese Deformationen auf ein Minimum zu beschränken.

3. Der jugoslawischen Wirtschaftsordnung wird oft vorgeworfen, daß die Vermehrung der Kompetenzen einer genügenden und erfolgreichen Integrität bzw. Kompaktheit der Wirtschaftsprozesse entgegenwirkt. Mit anderen Worten will man sagen, die kollektiven Selbstverwaltungen und die Marktselbständigkeit der Unternehmen seien antiintegrative Kräfte, die geringere soziale und wirtschaftliche Erfolge zeitigen als sie haben könnten.

Zweifellos bestehen, zumindest heute noch, solche Anomalien. Man muß jedoch bedenken, daß man bei jeder neuen Bewegung, d. h. hier beim Abbau des alten Systems, zu weit geht, oft sogar weiter als es, vom Standpunkt der späteren geschichtlichen Synthese aus gesehen, nötig erscheint.

Die Schuld für die genannten Anomalien ist also nicht dem mangelhaften Bewußtsein oder dem ungenügenden Wissen um diese negativen Erscheinungen

zuzuschreiben, sondern der objektiven dialektischen Logik der gesellschaftlichen Entwicklung in Jugoslawien.

Für die Lösung der eventuell ungenügenden Integrierung der jugoslawischen Wirtschaft auf der gegenwärtigen Entwicklungsstufe bieten sich vor allem zwei Wege an; entweder

1. ein administrativer Eingriff durch den Staat, was jedoch eine eigenartige Rückkehr zum alten System bedeuten würde, oder
2. ein langsamer, jedoch erfolgreicher Prozeß der sog. „selbstverwaltenden Integrierung“ der Wirtschaft aufgrund von Selbsteinsicht in die Dringlichkeit enger Koordination unter den Produzenten selbst, natürlich mit gesetzgebender und finanzieller Hilfe der Gesellschaftsorgane.

Immer mehr ringt sich die Erkenntnis durch, daß jede Wirtschaftsorganisation nicht nur funktionell autonom, sondern auch mit dem entsprechenden Funktionieren der gesamten kollektiven Wirtschaft verbunden sein müsse.

Es setzt sich nämlich immer mehr die Einsicht durch, daß sich die gesellschaftliche Selbstverwaltung auch auf den höheren Ebenen entwickeln müsse, und zwar bis zur Föderation, was sich bereits in den verschiedenen Integrationsorganismen (einschließlich Wirtschaftsrat), im Rahmen des Versammlungsmechanismus, zeigt. Dies soll jedoch nicht zu einer Entfremdung der Selbstverwaltungsfunktion führen.

In dieser Hinsicht wird gerade die wissenschaftliche Planwirtschaftspolitik einen überaus notwendigen Koordinationsmechanismus darstellen. Er ist eines der grundlegenden Verbindungselemente in der Selbstverwaltung (darüber später mehr).

Aus diesem Grunde scheint es notwendig, die Marktwirtschaft in einem relativ kleinen Staat wie Jugoslawien nicht als eine *laissez-faire*-Wirtschaft zu gestalten, sondern als planmäßig orientierte Marktwirtschaft, die eine neue Form der Marktwirtschaft darstellt. Dies bedeutet daß sich, 1. die Arbeitseinheiten bzw. die Unternehmen direkt immer mehr zu verschiedenen Formen der Gemeinschaftsarbeit (Kombinate, vereinigte Unternehmen, Geschäftsgemeinschaften usw.) verbinden, und 2. die klassische, atomistische Konkurrenz allmählich in ein neues System des sog. gegenseitigen Druckes der großen gesellschaftlichen Segmente umwandelt (vgl. die Idee der „countervailing power“ von Galbraith).

Trotzdem wird die Konkurrenz auch in diesem System stets notwendig sein, wenn wir die Macht erfolgreich ausschließen wollen, die sich sonst in der wirtschaftlich und politisch unerwünschten Form einer zentralisierten Verwaltungsstruktur zeigen würde. Von diesem Standpunkt aus ist die Konkurrenz kein asozialer, sondern ein sozialer Typ der Beziehungen. Mit den positiven Antrieben des Wettbewerbs wecken wir schöpferische Arbeitslust, Eifer und veranlassen die verschiedenen Erneuerungsprozesse, die für die Förderung der Produktion so außerordentlich bedeutsam sind.

Es ist verständlich, daß es für die Konkurrenz im jugoslawischen System weder dieselben Ausgangspunkte wie im privaten System, noch dieselben Folgen geben kann. Die Konkurrenz wird immer mehr in einen gesellschaftlich ausgleichenden Wettbewerb der Gruppen oder der einzelnen Menschen transformiert, und zwar nicht nur wegen des materiellen Vorteils, sondern ebenso auch wegen anderer Werte. Die stets drohende Gefahr, daß die Konkurrenz in ein Monopol ausartet, kann eingeschränkt werden: 1. durch Aussonderung einiger Tätigkeiten aus dem Konkurrenzmechanismus, 2. durch gesellschaftliche Regulierung des Konkurrenzmechanismus, 3. durch direkte Organisation und Regulierung der Handelstätigkeit und 4. durch eine planmäßige Ausbalancierung der nationalwirtschaftlichen Prozesse (darüber später).

Dies besagt, daß die Konkurrenz in der jugoslawischen Wirtschaftsordnung positive Resultate nur haben wird, wenn sie fest verknüpft sein wird sowohl mit den Gegebenheiten der Selbstverwaltung als auch mit dem neuen Koordinationsmechanismus.

Warum neuen? Deswegen, weil er nicht eine totale Ersetzung oder Unterordnung des Marktmechanismus darstellt, sondern ihn dort ersetzt, wo er als wirtschaftlicher, sozialer und integrativer Mechanismus versagt hat. Übrigens erscheint er anderswo nur als Rationalisator und nicht als Ersatz des Marktes. In der jugoslawischen Marktwirtschaft plant man nämlich nicht für den Plan, sondern für den Markt.

Betrachten wir konkreter, worin sich dieses alte und das sog. neue Planungssystem in Jugoslawien unterscheiden.

Das alte Planungskonzept entsprach einem anderen Konzept der zentralverwalteten staatlichen Kollektivwirtschaft, das neue Konzept dagegen geht aus der kollektiven Selbstverwaltungswirtschaft und der damit verbundenen Dezentralisierung der Verwaltung hervor.

Das alte Planungskonzept verlangt die Verwirklichung (die Macht, die Autorität) des Planes durch staatliche Macht, das neue Konzept jedoch setzt voraus, daß die „Macht“ (Autorität) des Planes in einer möglichst genauen Information über die weitere Entwicklung der Wirtschaft liegt sowie in den rationellen Wirtschaftsmaßnahmen der Gesellschaftsorgane, die zu einem erfolgreichen Wirtschaften, vor allem in den Unternehmen, beitragen sollen.

Nach dem alten Konzept ist die Planung automatisch rationeller als der Marktmechanismus. Die Überlegungen standen unter der falschen Voraussetzung, daß es z. B. objektiv möglich und dringend sei, alle Wirtschaftsprozesse minutiös im voraus zu bestimmen; das neue Konzept entstammt der dialektischen Voraussetzung, daß die gesellschaftliche Tätigkeit zugleich determiniert und undeterminiert (und somit nur ungefähr vorauszuberechnen sei).

Das alte Konzept ruhte auf den physischen (natürlichen) Planungsstrukturen und Aggregaten, wobei die Geldkategorien nur formale Anzeiger der admini-

strativen Rechnungsführung waren; das neue Konzept des gesellschaftlichen Planens basiert jedoch auf einem relativ freien Geldmarktmechanismus. Es handelt sich hier also vorwiegend um ein wertmäßiges Planen, das um so realer sein wird, je genauer die Preise eine Folge der wirtschaftlich begründeten Alternativen der Kosten sein werden. Bezüglich der freien effektiven Nachfrage wird jedoch von entscheidender Bedeutung sein, wieweit das System selbst die normale Preisbildung garantiert.

Das alte Konzept umfaßte alle Sektoren gleichmäßig, das neue jedoch betont die Notwendigkeit, den Marktmechanismus in verschiedenen Sektoren verschieden zu rationalisieren, und zwar je nach dem Reifegrad (Angemessenheit, bzw. Unangemessenheit) des Marktmechanismus.

Das alte Konzept basierte vor allem auf einer statischen oder komparativ statischen Bilanzmethodologie, das neue dagegen entwickelt die dynamische Methodologie des Planens.

Und schließlich kannte das alte Planungskonzept nur die politische Verantwortung von unten nach oben, das neue jedoch entwickelt, außer der politischen und berufsmäßigen auch die wirtschaftliche und finanzielle Verantwortung von oben nach unten.

Aus dem Gesagten geht hervor, daß sich in der jugoslawischen Theorie und Praxis ein neues Konzept entwickelt, das sog. Konzept der gesellschaftlichen, repräsentativen Planung, d. h. einer indirekten, zentral in Einklang bringenden und richtunggebenden Planung bei gleichzeitiger selbständiger Planung aller wirtschaftlichen und anderer gesellschaftspolitischer Subjekte. Mit anderen Worten, es geht im Grunde genommen um eine pluralistische und polyzentrische Planung, natürlich mit ungleichen Entscheidungsfunktionen auf allen Ebenen.

Solches Planen rationalisiert in doppelter Hinsicht den Wirtschaftsmechanismus:

1. indem es Daten für die Zukunft liefert, auf die man auch sonst stoßen würde, die jedoch den Wirtschaftssubjekten, die unabhängig entscheiden, unbekannt sind; und
2. indem es Angaben über zukünftige, jedoch unsichere Entwicklungen vermittelt, die wir nicht ohne weiteres erreichen würden, die jedoch gesellschaftlich erwünscht sind und durch die Wirtschaftspolitik unbedingt verwirklicht werden müssen.

Außerdem muß in einem solchen Kontext der Planung zwischen der allgemeingesellschaftlichen (volkswirtschaftlichen) Planung und der Planungstätigkeit der föderativen Organe unterschieden werden. Der Gesellschaftsplan für die Entwicklung der Gesamtwirtschaft wird das Resultat der Bemühungen auf allen Ebenen in Form der Synthetisierung durch die höchste Körperschaft, d. i. durch föderative Versammlung sein. Das Programm der Föderation wird jedoch das Planen der Aufgaben sein, die ihr nach Verfassung und Gesetz für die Gesellschaftsplanung zustehen.

Selbstverständlich wird infolge einer solchen neuen institutionellen Auffassung des Planens auch die Ausarbeitung des Planes eine andere. Sie wird als Prozeß der demokratischen und wissenschaftlichen Feststellung der Bedürfnispräferenzen und der Produktionsmöglichkeiten verlaufen. Der Ausgangspunkt dabei wird sein, daß das Gesellschaftliche (Allgemeine) nicht ist, was sich der Staat mit Gewalt angeeignet hat oder was die Zentralplaner als richtig annehmen. Das Allgemeine (Gesellschaftliche) entsteht und wird nach der Initiative von oben nach unten und von unten nach oben gebaut im technisch-kulturellen Prozeß der arbeitenden Menschen als Hauptsubjekten der wirtschaftlichen Entwicklung. Gemeinsame Bedürfnisse, gemeinsame Interessen, gemeinsamer Wille und gemeinsame Aktionen werden auf gegenseitige Absprache und vertragsmäßig verwirklicht, wobei die wissenschaftliche Information die entscheidende Rolle spielt.

Erst auf diese Weise können Planungsnormen als Regeln für Tätigkeiten und Beziehungen entstehen, was sich weiter in den Entscheidungen der selbständigen Wirtschaftssubjekte zeigt.

Nur ein solcher Prozeß ist nach unserer Meinung — geschichtlich gesehen — der richtige Prozeß der gesellschaftlichen und der demokratischen Erkenntnis der objektiven Notwendigkeit und damit die Trassierung des Weges zur freieren Gesellschaft.

Es ist anzunehmen, daß auch in einer solchen Form demokratischer Planung Konflikte entstehen werden. Aus diesem Grunde wird ein ständiges, allseitig wissenschaftlich orientiertes Schiedsgericht notwendig sein.

Damit haben wir unsere Abhandlung bis zu dem Punkt gebracht, an dem wir nochmals feststellen können, daß Planung nicht im Widerspruch zum Marktmechanismus steht, sondern nur ein dialektischer Prozeß der Rationalisierung eines ex ante organisierten Marktes ist. Sie ist eine Ergänzung des Marktmechanismus als eines Mechanismus der wirtschaftlichen Demokratie mit gesellschaftlich integriertem Verstand. Im Marktmechanismus werden die koordinativen Elemente als Gleichrichter oder Umleiter, als Stimulatoren oder Stabilisatoren der Entwicklung systematisch und operativ eingebaut.

Ein derart rationalisierter Marktmechanismus kann ohne weiteres auch Initiator, Regulator und Selektor der Produktions-, Investitions-, Import- und Exportentscheidungen sein. Natürlich werden diese Entscheidungen durch eine fachkundige Wirtschaftspolitik, unter Beachtung der Planungsziele, ständig unterstützt.

II. Strategische Vorschläge für eine demokratische Entwicklung der Wirtschaftspolitik in Jugoslawien

Allgemeines über jugoslawische Wirtschaftspolitik

Jede Wirtschaftsordnung (in die auch die Wirtschaftspolitik eingeschlossen ist) muß vor allem zwei Gruppen von Problemen lösen:

1. sie muß eine Auswahl der Prioritäten in bezug auf die zur Verfügung stehenden Produktionsfaktoren ermöglichen (sog. materiell wirtschaftliche Aufgabe) und
2. sie muß die zum Ausdruck gebrachten Präferenzen erfolgreich zufriedenstellen (sog. gemeingesellschaftliche Aufgabe).

Die Wirtschaftsordnungen werden sich demnach nicht nach den Grundaufgaben, sondern nur entsprechend der Realisierung dieser Grundaufgaben unterscheiden.

Nach diesen Kriterien wird die Wirtschaftsordnung und die Wirtschaftspolitik von Staat zu Staat verschieden sein. Noch konkreter: die Wirtschaftspolitik wird zuerst und vor allem vom Typ der Wirtschaftsordnung abhängig sein. Dies gilt auch für die gegenwärtige jugoslawische Wirtschaftspolitik:

1. In der jugoslawischen Wirtschaftsordnung ist die Wirtschaftspolitik Ausdruck der marktorganisierten Wirtschaft, also dem Wesen nach informativ und instruktiv, gleichgerichtet und zielstrebig. In dieser Hinsicht wird sie sich, der Methode und den Mitteln nach, nicht stark von der Wirtschaftspolitik westlicher industrieller Marktwirtschaften unterscheiden.
2. Andererseits wird die Wirtschaftspolitik jedoch auch von der gesellschaftlich politischen Struktur der Wirtschaftsordnung abhängig sein. Diese ist jedoch der Tendenz nach antikapitalistisch und antietatistisch; ich würde sagen, sie ist Ausdruck der selbstverwaltenden integrierten Gesellschaft nach dem Prinzip des allgemeinen Nutzens (Gemeinnutzens), bzw. der Solidarität und allgemeinen Hilfe mit dem Ziel einer immer tieferen Befreiung des Individuums aufgrund seiner Funktion als Mensch und Arbeiter.
3. Und nicht zuletzt: die Wirtschaftspolitik muß — als Korrektur des autonom funktionierenden Wirtschaftssystems — auch die konkreten kurzfristigen und langfristigen Aufgaben eines Staates vor Augen haben.

Für Jugoslawien bedeutet dies, daß die Wirtschaftspolitik in der folgenden Periode des Fünfjahresplanes (1971—1975) auch einige Aufgaben lösen wird, die vom erreichten Niveau der bestehenden Wirtschaftsstruktur und der weiteren planmäßigen Entwicklung diktiert werden.

Diese Aufgaben sind unter anderem: a) die Überführung der bestehenden Verhältnisse in eine industriell geprägte Wirtschaft, b) intensivere Einordnung in die Weltwirtschaft, c) raschere Entwicklung der zurückgebliebenen Staatsgebiete, und d) erfolgreicher Wirtschaften auf allen Ebenen.

Die Wirtschaftspolitik von den ausführenden Subjekten aus gesehen

Wir müssen sogleich bemerken, daß die Wirtschaftspolitik mit Rücksicht auf den Typ der jugoslawischen Gesellschaftsordnung weder eine zentralisierte, noch eine rein staatlich gelenkte Politik ist (und sein kann).

1. Wirtschaftspolitik wird nicht primär nach einer hierarchischen Logik, sondern von den politischen Gemeinschaften (Gemeinden, Republiken und der Föderation) betrieben, jede für ihr Territorium, entsprechend der verfassungsmäßigen Zuständigkeit. So werden z. B. die Grundgesetze, wenn die Gesetzesmaterie alle Republiken oder den ganzen Staat betrifft, von der Föderation angenommen, ebenso auch die allgemeinen Gesetze, die dann die Republiken und die Gemeinden als „ihre“ Rechtsnormen annehmen. Ein Beispiel: Nach dem Amandman XVI der Verfassung (angenommen im Jahre 1963) bestimmt die Föderation bei der Verteilung des Einkommens nur die Quellen und Arten der Einnahmen der verschiedenen politischen Gemeinschaften (Besteuerung der Wirtschaftsorganisationen und Verkehrssteuer) und hat nur das Recht die Höhe anderer Steuern zu begrenzen.

2. Dadurch, daß wir es in Jugoslawien mit Selbstverwaltung und einer ziemlich dezentralisierten Wirtschaftspolitik zu tun haben, übernehmen nicht nur politische Gemeinschaften, sondern auch andere Körperschaften einen Teil der Wirtschaftspolitik und: von den Unternehmen angefangen bis zu den Kammern, Geschäftsbanken, mit der Nationalbank an der Spitze, verschiedenen selbständigen Gesellschaftsfonds und anderen Interessengemeinschaften (siehe das Schema der Gesellschaftsordnung). All dies im Rahmen der Verfassung und der Selbstverwaltungs-Akte der Organisationen, Gemeinschaften, Zusammenschlüsse, Fonds usw.

Dies gibt der ganzen Organisation nicht nur den demokratischen Charakter und die Möglichkeit eines erfolgreichen Wirkens in der Marktwirtschaft, sondern ebenso die Möglichkeit einer demokratischen Regelung vieler Schwierigkeiten, die wegen der widersprüchlichen Interessen der einzelnen Wirtschaftssubjekte entstehen.

Die Wirtschaftspolitik vom Standpunkt der Methoden aus gesehen

Die Wirtschaftspolitik wird, wie wir bereits festgestellt haben, durch die Organe der politischen Gemeinschaften und eigenständigen Körperschaften ausgeübt:

- a) durch feste, sogar sanktionierte Vorschriften,
- b) in Form der sog. gesellschaftlichen Vereinbarungen für den Fall, daß zwei oder mehrere Parteien zusammenarbeiten und diese nicht die gleichen Interessen haben, bzw. nicht nach dem gleichen Gesellschaftsstatus arbeiten („gesellschaftliche Vereinbarung“ kommt in Frage, wenn die Vertreter der Syndikate, der einzelnen Wirtschaftsgruppen und vielleicht sogar der Regierung und der Volksversammlung über die Verteilung der Personaleinnahmen beraten und Abmachungen treffen würden).
- c) in Form von eigenständigen Vereinbarungen zweier oder mehrerer Parteien desselben Sektors mit den gleichen Interessen (Gesellschaftspartner) für die Ausarbeitung eines gemeinsamen Beschlusses oder Vorgehens auf einem engeren Gebiet (z. B. Vereinbarung der Bauunternehmen eines Gebietes über die Politik der Einkommensverteilung, über die Spezialisierung der Geschäftsführung usw.).

Ich begnüge mich mit der Feststellung, daß man heute in Jugoslawien gerade auf die zweite und dritte Form der wirtschaftspolitischen Maßnahmen viel gibt. Es bleibt jedoch, insbesondere bei den „Vereinbarungen“, eine Reihe offener Fragen, darunter vor allem zwei: Die Frage der genügenden Wirksamkeit solcher Vereinbarungen, wenn diese nicht irgendwie sanktioniert sind (sie sind den „gentlemen's agreements“ ähnlich). Die zweite Frage: führen solche Vereinbarungen nicht legal zum Monopol?

Wir sind der Meinung, daß sich beide Fragen, wenigstens relativ zufriedenstellend nur lösen lassen, wenn die öffentliche Kontrolle genügend wirksam und eine geeignete gesetzliche Registrierung solcher Vereinbarungen vorgeschrieben wird.

Die Wirtschaftspolitik vom Standpunkt der Instrumente aus gesehen

Die Instrumente der Wirtschaftspolitik in Jugoslawien lassen sich im Hinblick auf die Wirtschaftssubjekte bzw. Träger der Politik in vier Typen einteilen: der erste Typ, die allgemeinen „Maßnahmen“, sind sog. Informationen und Instruktionen verschiedener Subjekte der Wirtschaftspolitik in Form von Resolutionen, Vorschlägen, politischen Anregungen u. ä. Zum zweiten Typ gehören frei vereinbarte Aktionen ohne staatliche Sanktionierung (nur durch Gesellschaftsmoral sanktioniert). Der dritte Typ besteht in klassisch administrativen Maßnahmen der Organe politischer Gemeinschaften in Form von Verboten, Vorschriften,

Bewilligungen usw. Der vierte Typ setzt sich aus Wirtschaftsmaßnahmen zusammen, die auf die Aktionen unmittelbar anregend oder bremsend einwirken.

Wir werden hier konkreter nur die letzten zwei Typen (Formen) der Wirtschaftspolitik im engeren Sinne des Wortes behandeln.

1. Nachdem die verschiedenen Arten der administrativen Politik sowohl den westlichen wie den jugoslawischen Ökonomen bekannt sind, werden wir uns nur bei einzelnen ihrer spezifischen Züge aufhalten.

Das prinzipielle Bestreben der jugoslawischen Politik ist, daß es so wenig als möglich administrative Maßnahmen geben solle, und daß die administrativen Maßnahmen wirksam sein müssen. Die meisten administrativen Vorschriften finden wir in Jugoslawien auf folgenden Gebieten: a) Standardisierung der Produktion, hygienischer Schutz der Erzeugnisse, b) auswärtige Wirtschaftsbeziehungen (Einfuhr - Ausfuhr, Devisenbewirtschaftung, Kapitalmarkt usw.), c) Verwendung der Mittel als Gesellschaftseigentum, d) infrastrukturelle Tätigkeit, e) Preisbildung, f) Ertragsbeteiligung und g) öffentliche Finanzen.

Obwohl der Ausfuhrhandel fast liberalisiert ist, sind die Einfuhrhandelsvorschriften ziemlich differenziert, und zwar wegen der ständigen Überholung der Ausfuhr durch die Einfuhr. Die Differenzierung erfolgt entsprechend den Warengruppen: als bedingt freie Einfuhr in der Höhe der zur Verfügung stehenden Devisen, in der Höhe des erlaubten Waren- oder Devisenkontingents, aufgrund einer besonderen Bewilligung, aufgrund verschiedener Schutzzollgrade usw.

Genauso ist der internationale Zahlungsverkehr durch kontrollierte Devisenvorschriften überwacht. Nicht nur, daß nur ein offizieller Valutenkurs besteht und sich der Dinar erst am Anfang seiner Konvertibilität befindet, es gibt überdies noch ein stark administratives System der Devisenverteilung.

Eine größere Liberalisierung des Außenhandels und der Devisenordnung will vor allem stimulativ auf die Ausfuhr einwirken, um es den Wirtschaftsorganisationen, die mehr ausführen, zu ermöglichen, mehr Devisen frei verfügbar zu haben, so daß sich mit der Zeit ein Devisenmarkt bilden würde, der den Weg zur Konvertibilität des Dinar vorbereiten könnte.

Ein beträchtlicher Teil administrativer Intervention beschränkt sich auf die Verwendung der Mittel als Gesellschaftseigentum. Nach dem Gesetz über die Mittel der Arbeitsorganisationen müssen diese den unverminderten Wert ihrer Mittel erhalten (z. B. wenn sie irgendeinen Anlagewert verkaufen). Die minimalen Abschreibungssätze sind staatlich bestimmt. Der öffentliche Buchhaltungsdienst kontrolliert alle laufenden Auszahlungen auf ihre Übereinstimmung mit den Vorschriften. Am Ende des Jahres obliegt ihm die Revision der Bilanz der Arbeitsorganisationen im Namen der Gesellschaft als Eigentümer der Mittel.

Wegen der wachsenden Liquiditätsschwierigkeiten der Wirtschaftsorganisationen in der letzten Zeit hat die Föderation eine Reihe von Maßnahmen zur

schärferen Finanzdisziplin erlassen. Wenn das Bankkonto (Girokonto) des Unternehmens längere Zeit blockiert ist, kommt es unter die Zwangsverwaltung. Dann folgt entweder Sanierung oder Liquidation des Unternehmens.

Ein Teil der direkten Intervention — insbesondere von seiten der Föderation und der Republik — ist auf den Ausbau der Infrastruktur und anderer Tätigkeiten von besonderer gesellschaftlicher Bedeutung gerichtet. Nicht nur, daß ein Teil dieser Tätigkeiten direkt aus dem Staatshaushalt oder aus den besonderen Fonds finanziert wird, sondern es wird auch die Regulierung der Preise (Tarife) und die Kontrolle dieser Tätigkeiten durch die Organe der politischen Gemeinschaften vorgenommen.

Auch die Preise stehen unter der ziemlich starken Aufsicht der politischen Gemeinschaften, besonders der Föderation und der Republiken (verschieden für die einzelnen Artikel). Als besondere Organe zur Überwachung der Preise wurden die Preisüberwachungsanstalten gebildet.

Heute stehen noch immer ca. 60% aller Preise unter Kontrolle: d. h. sie sind eingefroren oder maximiert. Dies bedeutet, daß sie nur mit der Bewilligung der entsprechenden Stellen geändert werden können. Außerdem müssen die Wirtschaftsorganisationen jene Stellen über alle anderen Preisänderungen informieren.

Trotz dieser weitgehenden Kontrolle stiegen in den letzten zwei Jahren die Preise stetig um 8 bis 10%. Augenscheinlich hängt die Diskrepanz zwischen Liberalisierung der Preise für einen Großteil von Waren und der tatsächlichen Notwendigkeit einer strengen Preiskontrolle mit dem teils ungeordneten Marktsystem und teils mit der wenig erfolgreichen Stabilisierungspolitik zusammen.

Der Staat, bzw. die Organe der politischen Gemeinschaften mischen sich direkt administrativ in die Ertragsverteilung der Unternehmen nicht ein. So ist die Verteilung ziemlich frei, nur abhängig vor allem von der Verteilungspolitik der Arbeitsorganisationen selbst.

Heute intervenieren die Gesellschaftsorgane bei der Verteilung nur: a) durch die vorgeschriebenen Beiträge auf Einkommen für den Allgemeinbedarf, b) durch Beiträge auf die Personaleinnahmen, zu bezahlen in den Arbeitsorganisationen für den allgemeinen Bedarf, c) mit minimalen Abzügen von den Personaleinnahmen, d) mit den vorgeschriebenen minimalen Abschreibungssätzen, e) mit der Abzweigung eines Einkommensanteils der Unternehmen für Investitionen.

In Vorbereitung ist eine Aktion (infolge der Anomalien bei der Teilung) mit dem Ziel der Einführung einer speziellen Kontrolle über die Auszahlungen von Löhnen und Gehältern, einschließlich der progressiven Versteuerung übernormaler Personaleinkünfte bei einzelnen Arbeitsorganisationen.

Auch für den Bereich der Unternehmen, Banken und öffentlichen Finanzen bestehen einige administrative Beschränkungen.

Die Bankfinanzen waren — zumindest bisher — mit Plafondierungsvorschriften, Terminen und anderen Bedingungen zur Bewilligung der Kredite und ähnl. reguliert. Nunmehr überläßt man das Kreditwesen immer mehr dem Ausgleich der wirtschaftlichen Gesetze.

Bei den öffentlichen Finanzen kommen administrative wie ökonomische Elemente zum Zuge. Wir werden diese später besonders behandeln.

2. Der zweite Teil der Wirtschaftstätigkeit ist frei, d. h. unmittelbar der Entscheidung der dezentralisierten Wirtschaftssubjekte überlassen. Auch diese Tätigkeit ist reguliert, jedoch nur mittelbar mit den sog. Wirtschaftsinstrumenten, und zwar, a) durch den Steuervoranschlag und b) durch die Kreditpolitik.

Ad a) Zum besseren Verständnis der steuerlichen Voranschlagspolitik, vor allem als Verteilungspolitik, soll uns das folgende Schema der Verteilung des Nationaleinkommens dienen:

Der Gesamtpreis der Produktion	Verteilung des Nationaleinkommens	Der Gesamtpreis der Produktion
Sozial-Bruttoertrag		Sozial-Bruttoausgaben
Materielle Kosten Abschreibungen (Amortisation)		Materielle Ausgaben Ersatzinvestitionen der Wirtschafts- organisationen
Unternehmens- Akkumulation		Nettoinvestitionen
Für die Wirtschafts- reserven ausge- sonderte Einnahmen		Änderungen in den Re- serven der Wirtschaft
Für den kollektiven Verbrauch der Ar- beitsorganisationen ausgesonderte Ein- nahmen		Ausgaben für den kol- lektiven Verbrauch der Wirtschafts- organisationen
Restliche zur Ver- fügung stehende Bruttoeinnahmen	Steuern für den Staatsvoranschlag	Ausgaben für den kol- lektiven vorangeschla- genen Verbrauch
Brutto-Personenein- kommen der Produzenten (Arbeiter)	Beiträge für die Sozialfonds	Ausgaben ver- schiedener Sozialfonds

Der Gesamtpreis
der Produktion

Der Gesamtpreis
der Produktion

Verteilung
des Nationaleinkommens

Sozial-Bruttoertrag

Sozial-Bruttoausgaben

Verkehrssteuer

Voranschläge der polit.
Gemeinschaften

Ausgaben für den
personellen Verbrauch
der Bevölkerung, die
in der wirtschaftl. und
außerwirtschaftlichen
Tätigkeit beschäftigt
ist

Aus dem Schema ist zunächst die Verteilungspolitik ersichtlich, welche die Steuern sowohl aus der Wirtschaft als auch aus der Bevölkerung in Form verschiedener Steuern und Beiträge schöpft.

Weiter läßt sich daraus ersehen, daß das Budget nicht mehr eine allmächtige Institution ist. Ein Teil der außerwirtschaftlichen Tätigkeit wird mittels sog. besonderer gesellschaftlicher Fonds finanziert.

Ad b) In den letzten Jahren, insbesondere nach dem Einsetzen der Wirtschaftsreform im Jahre 1965, wird von den Wirtschaftspolitikern große Hoffnung in die Geldkreditpolitik gesetzt. Es hat sich jedoch als illusorisch erwiesen, daß man damit in Jugoslawien alle strukturellen Probleme bewältigen und ohne Inflation gleichzeitig eine rasche Wirtschaftsentwicklung bewirken kann.

Um diesen Teil der Wirtschaftspolitik besser zu verstehen, möchte ich vorerst kurz die Struktur des Banksystems beschreiben.

Das Banksystem ist zum Teil entstaatlicht, und dies bedeutet, daß die Nationalbank eine ziemliche Selbständigkeit der Geld-Kreditpolitik besitzt, und auch die Geschäfts-Banken sind in ihren aktiven und passiven Geschäften ziemlich selbständig.

Das Schema des Banksystems ist folgendes:

Nationalbank
Geschäftsbanken

Investitions-
Banken

Kommerzbanken
(Handelsbanken)

gemischte
Investitions-
Kommerzbanken

Sparkassen

1. Die Nationalbank hat, als zentrale Emissionsbank, ähnliche Zuständigkeiten wie jede Emissionsbank im Marktsystem. Wir werden sie deswegen nicht gesondert behandeln.
2. Der erste Typ der Geschäftsbanken ist die Investitions-Bank, die sich mit den Investitionskrediten für die Anlagewerte sowie die ständigen Umlaufmittel beschäftigt und für das Kapitalsparen sorgt.
3. Der zweite Typ der Geschäftsbanken ist die Kommerzbank, die sich mit der Gewährung von kurzfristigen Krediten, der Führung der Girokonten und der kurzfristigen Spareinlagen befaßt.
4. Die Sparkassen sind nur spezialisierte Kommerzbanken (Handelsbanken), die sich um die Ersparnisse der Bevölkerung kümmern.

Geschäftsbanken können durch Arbeits- oder Gesellschafts-Organisationen und politische Gemeinschaften jederzeit und überall gegründet werden. Diese Organisationen sind nur dann „Mitbegründer“ der Bank, wenn sie den sog. Mitbegründer-Anteil in den Kreditfonds der Bank einzahlen. Die Geschäftsbanken werden somit durch die Mitbegründer und das Arbeitskollektiv der Bank verwaltet.

Die Geschäftsbanken (Investitionsbanken und Kommerzbanken) verhalten sich so wie jede Bank in der Marktwirtschaft. Die Regulierung der Geld- und Kreditaktionen ist jedoch in den Händen der Nationalbank, deren Geld- und Kreditpolitik unter den Vorschriften und der Kontrolle der Bundesversammlung steht.

Im gegenwärtigen Zeitabschnitt bedient sich die Nationalbank zur Regulierung des Geldmarktes vor allem folgender Maßnahmen: sie bestimmt die verbindliche Reserve der Geschäftsbanken, sie bestimmt den obersten Zinssatz sowie andere allgemeine Kreditbedingungen, sie führt eine Selektionspolitik bei der Kreditgewährung an die Geschäftsbanken, sie emittiert Obligationen, und sie kauft fremde Zahlungsmittel u. ä.

Das Hauptproblem der gegenwärtigen Geld-Kreditpolitik besteht in der großen Verschuldung (Illiquidität) der Wirtschaftsorganisationen, einschließlich der Banken, weiter in einer noch immer großen Nachfrage nach Krediten und somit einer übertriebenen Spekulationsneigung in der Geschäftspolitik der Banken. Außerdem besteht ein Mangel an Kreditmitteln für den normalen Umlauf, zu geringe Sensibilität der Wirtschaft für die Höhe des Zinssatzes, sowie eine mangelhafte Verbindung der anderen Wirtschaftsorganisationen mit den Banken.

Infolge dieser und ähnlicher Anomalien auf dem Geldmarkt verstärkt sich immer mehr der Wunsch:

1. nach einer stärkeren Überwachung der Bankpolitik (die Banken sollen sich in größerem Maße in den Dienst der produktiven Wirtschaft stellen),

2. die Wirtschaftskriterien sollen bei der Führung der Bankpolitik stärkere Beachtung finden,
3. die finanzielle Disziplin soll verschärft werden,
4. die Geld-Kreditpolitik soll mit der budgetierten Steuerpolitik wirksamer kombiniert werden (im weiteren Sinne des Wortes).

Die Politik vom Standpunkt der wirtschaftlichen Ziele aus gesehen

Die Wirtschaftspolitik in Jugoslawien ist nicht Selbstzweck, sondern verfolgt sowohl wirtschaftliche als auch außerwirtschaftliche Ziele.

Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus verfolgt sie auf der gegenwärtigen Entwicklungsstufe vor allem folgende Ziele:

bessere und wirksamere Ausnützung der Naturkräfte und der installierten Kapazitäten, vollere Beschäftigung der arbeitsfähigen Bevölkerung, größere Stabilität der Wirtschaftsbewegungen, genügendes und erfolgreiches Wachstum, so daß gleichzeitig auch die Probleme der weniger entwickelten Gebiete gelöst werden könnten, und intensiven Anschluß an die internationale Arbeitsteilung.

Der Verwirklichung der genannten Ziele dienen momentan folgende wirtschaftspolitische Vorhaben:

1. Vergrößerung des Nationaleinkommens, um somit eine größere Akkumulation zu ermöglichen,
2. stärkere progressive Versteuerung der hohen unproduktiven Einnahmen,
3. Erhöhung der Abschreibungssätze über die vorgeschriebenen Minimalsätze hinaus,
4. selektive Kreditpolitik, bzw. Politik der subventionierten Zinssätze, insbesondere zugunsten infrastruktureller und anderer bedeutender Objekte,
5. Steigerung der Ausfuhr, besonders von Ausstattungsgütern, auch mit Hilfe des Zentralen Kreditfonds,
6. Gründung von Spezialfonds zur Entwicklung arbeitsintensiver Prozesse in den weniger entwickelten Republiken als Weg zur Linderung der Arbeitslosigkeit,
7. Differenzierung der Verkehrssteuer, die gegenwärtig nur auf Erzeugnisse des Endverkaufes erhoben wird,
8. Abschaffung der Belastung von Personaleinkünften und der Zinsen vom Geschäftsfonds der Arbeitsorganisationen jener Branchen (Geschäftszweige), bei denen die Möglichkeit einer zusätzlichen Beschäftigung groß ist,
9. größere Freiheit für die Entwicklung der privaten Kleinbetriebe, in denen zusätzliche Arbeitskräfte unterzubringen sind,

10. größere Beteiligung der politischen Gemeinschaften bei jenen Investitionen, die für ein weiteres Gebiet oder sogar für ganz Jugoslawien von Bedeutung sind,
11. Stimulierung der Geldbeschaffung und anderer Formen der Integrierung in die Wirtschaft, und
12. größere Elastizität im Außenhandelsregime, insbesondere in der Zollpolitik u.ä.

Die Wirtschaftspolitik vom Standpunkt der außerwirtschaftlichen Ziele aus gesehen

Die Wirtschaftspolitik in Jugoslawien wurde deswegen so breit beschrieben, damit man die Entwicklung der demokratischen Verhältnisse innerhalb und außerhalb der Wirtschaft besser verstehen kann.

Das Modell des jugoslawischen Systems beruht auf zwei Grundüberlegungen:

1. der wirtschaftliche Wohlstand unter den Bedingungen einer stabilen Entwicklung soll eines der Hauptziele der wirtschaftlichen Ordnung und der Wirtschaftspolitik sein, wenn auch nicht das einzige;
2. der Aufstieg zu einem höheren menschlichen Niveau setzt eine raschere Entwicklung der Produktionskräfte in Jugoslawien voraus.

Wenden wir uns jetzt der Wirtschaftspolitik vom Standpunkt dieser Ziele aus zu.

1. Untersuchen wir zunächst, wie und inwiefern die humanitären Ziele der gesellschaftlichen Sicherheit und Freiheit, von denen in jedem soziologischen Wörterbuch die Rede ist, verwirklicht sind.

Eines der Hauptziele der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik in Jugoslawien ist die weitere Festigung der Freiheit des Arbeiters, des Verbrauchers, des Sparers und des politisch Tätigen. Zu diesem Zwecke hat man die Verfassung geändert und eine Reihe neuer Gesetze angenommen. So z. B. das neue Gesetz über die Arbeitszeitverkürzung, die neue Vorschrift gegen die im Entstehen begriffenen Monopole, die Vorschrift über die Umwandlung der Ersparnisse der Organisationen und der Bevölkerung in Obligationen von Unternehmen und Banken, das neue Wahlsystem, die Reform der gerichtlichen Institutionen, der Staatsanwaltschaft usw.

Das zweite bedeutende Anliegen richtet sich auf die Möglichkeit für jedermann in öffentlichen Fragen auf der Basis von Selbstverwaltungsgremien oder auf einer anderen gleichberechtigten Grundlage zu entscheiden (im Arbeits- oder Wohnbereich). Dazu gehören auch Ausbildungsfragen oder Probleme der Sozialversicherung; hier wurden besondere Interessengemeinschaften gegründet.

Dadurch wird natürlich eine neue Grundfrage der Gesellschaftsordnung aufgeworfen, nämlich wie das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl und freie Tätigkeit eines jeden ohne Diskriminierung rassischer, nationaler, sozialer, wirtschaftlicher, kultureller und politischer Art verwirklicht werden könne.

Diese allgemein menschlichen Anliegen werden in Jugoslawien durch die Wirtschaftspolitik in folgenden Richtungen geltend gemacht:

a) durch das Bemühen, jedem das Recht auf Arbeit zu sichern (in Jugoslawien sehr schlecht realisierbar wegen der immer noch großen Disharmonie zwischen Bevölkerungszuwachs und Arbeitsplätzen);

b) durch Schaffung gleicher Startbedingungen von Geburt an (allgemein verpflichtende achtjährige Grundschulausbildung, ausgeglichenes Erbrecht, gerechte Erbschaftssteuer, Kinderzulagen sowie sonstige Hilfen für kinderreiche Familien, subventionierte Kinderbetreuung, Stipendienwesen u. ä.);

c) durch das freie Verfügungsrecht über das Einkommen (nach Absetzung der Steuern), d. h. die Möglichkeit freien Sparens mit einem Zinssatz von 6 bis 7½%, schließlich durch das erweiterte Recht auf Privateigentum an Anlagegütern (private Wohnhäuser, Weekendhäuser usw.);

d) durch Schaffung eines ausgleichenden (nicht ausgeglichenen) sozialen und kulturellen Grundstandards, unabhängig von der nationalen Zugehörigkeit oder sozialen Lage (allgemeiner Gesundheitsdienst und Altersversorgung für die ganze Bevölkerung, größere Kinderzulagen für die sozialschwachen Familien, garantierter Mindestlohn usw.);

e) durch Beseitigung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten, die sich unausweichlich aus den ungleichen Begabungen und Leistungen, aber auch aus den ungleichen Arbeits- und Produktionsbedingungen ergeben. Dieses Problem rückt gerade in der letzten Zeit stärker in den Vordergrund (und steht unter scharfer Kritik der jüngeren Generationen), teils wegen der unausweichlichen Entwicklung der Marktwirtschaft und teils auch wegen der Schwächen im Steuersystem, das entweder nicht genug differenziert oder nicht genug progressiv und streng ist (es trägt eher noch den Zuschnitt der alten, administrativ geordneten als der marktorientierten Gesellschaft);

f) durch beschleunigte kulturelle Bildung der Menschen (vorgeschriebene Beiträge für die Kulturtätigkeit auf der Basis der Solidarität, verschiedene Kommunikationsmittel in Gesellschaftseigentum).

2. Die Persönlichkeit des Menschen kann sich jedoch nur in einem breiteren oder engeren Gruppenleben geltend machen. Aus diesem Grunde ist die humanitär gerichtete Wirtschaftspolitik auch auf die Stärkung der engeren oder weiteren Gruppen-Selbstverwaltung als neue Form der Demokratie bezogen.

In diesem Sinne wurden aufgrund der neuen Verfassung viele Gesetze erlassen. Hier nur einige Beispiele:

Zur Stärkung der Selbstverwaltung in der Wirtschaft als stimulative Form für ein besseres Gruppenwirtschaften wurde mit der Verfassung der Großteil der Sorgen für die erweiterte Reproduktion (nicht nur für die laufende Produktion) auf die Arbeitskollektive selbst übertragen; auch die individuelle und kollektive

Verantwortung für geschäftliche Erfolge und Mißerfolge wurde ausgeweitet; ebenso wurde eine größere Selbständigkeit in der Ertragsteilung (Einkommens- teilung) der Wirtschaftsorganisationen gestattet usw.

Verstärkt wurde auch die Selbstverwaltung in der außerwirtschaftlichen Sphäre, d. h. in den sogenannten gesellschaftlichen Diensten. Das Bildungssystem z. B. ist besonderen Bildungsgemeinschaften und Schulkollektiven überlassen, die Sozialversicherung den Gemeinschaften der Versicherten und den Kollektiven der in Sozialanstalten Beschäftigten usw. Die politischen Gemeinschaften haben dabei nur eine kontrollierende und koordinierende Funktion.

Wenn auch die Gruppenselbstverwaltung eine Affirmation der Menschenrechte ist, so kann eine einseitig entwickelte Gruppenautonomie doch leicht zur Quelle separatistischer und regionaler Tendenzen und somit auch zur Quelle von Gruppenkonflikten werden, die leicht zur Auflösung der gesamten Gemeinschaft führen können.

Aus diesem Grunde wurde, im Hinblick auf die unausweichliche Verbundenheit, Solidarität und gegenseitige Hilfe, gerade in der letzten Zeit — nicht eine administrative, sondern eine politische, kulturelle und soziale Aktion zur Integrierung in breitere Gemeinschaften eingeleitet. Zu diesem Zwecke wird auch auf jene Organisationen in der Wirtschaft stimulierend eingewirkt, die sich mehr um allgemeine Interessen kümmern und eine umfassendere Kollektivpolitik entwickeln. Außerdem werden in allen Schlüsselbereichen besondere Reservefonds als gemeinsame Solidaritätsfonds oder wechselseitige Hilfsfonds gegründet.

Ein eigenes Problem innerhalb Jugoslawiens bilden die Beziehungen zwischen den einzelnen Völkergruppen (Serben, Kroaten, Slowenen). Wir können nicht behaupten, daß es dieses Problem bei der früheren zentralistischen Föderation nicht gegeben habe, es war nur unterdrückt. Mit dem Prozeß der Dezentralisierung und der Entwicklung der Selbstverwaltung bot sich für diese Frage eine demokratische Lösung an.

Die jetzige Politik versucht, sie im Wirtschaftssektor dadurch zu lösen, daß

1. über einen Bundesfonds die Mittel aus den bessergestellten Gebieten in die weniger entwickelten Gebiete fließen, daß
2. die Übertragung dieser Finanzmittel entsprechend den gegebenen Notwendigkeiten beschleunigt wird, daß
3. Fremdkapital mit den erforderlichen Garantien in dieses Gebiet kommt, daß
4. ein minimaler grundwirtschaftlicher, sozialer und kultureller Standard für die gesamte Bevölkerung, gleich wo sie lebt, garantiert wird und, daß
5. Steuerermäßigungen für einzelne Gebiete bzw. für die Bevölkerung der minderentwickelten Republiken eingeführt werden.

Ob eine solche Politik ausreichend ist, um alle völkischen Spannungen zu beseitigen, ist schwer zu sagen. Eines aber ist sicher: diese Politik hat viel dazu beigetragen, daß man in Jugoslawien immer weniger von entwickelten und minderentwickelten Landesteilen spricht.

ZUSAMMENFASSUNG

1. Jugoslawien hat nach der Preisgabe des Wirtschaftsdirigismus begonnen, einen neuen Typ der kollektiven und demokratischen Selbstverwaltungswirtschaft mit entwickelter Marktform einzuführen.

2. Das neue Modell basiert auf der neuen Wirtschafts- und Sozialphilosophie. Im Vordergrund steht der arbeitende, in Arbeitsgemeinschaften organisierte Mensch, und nicht der sogenannte „sozialistische“ Staat. Aus diesem Grunde ist das jugoslawische Modell der Wirtschaftsordnung antietatistisch bzw. anti-bürokratisch.

3. Die Ausgangsidee dieses neuen Modells ist die schrittweise Beseitigung der Entfremdung der Arbeit bzw. des Arbeiters, die Befreiung der Arbeit auf der Grundlage des Gesellschaftseigentums an den Produktionsmitteln, das durch einzelne Kollektive oder Kollektivgruppen nach dem Ertragsprinzip verwaltet wird. Selbstverständlich gehören dazu alle notwendigen Solidaritäts- und Normenbindungen, ohne die das jugoslawische Modell eine utopische Variante der ungebundenen Gesellschaft werden würde.

4. Der heutige Kampf für den Ausbau eines neuen Modells wird in Jugoslawien somit an drei Fronten geführt:

a) gegen die privatkapitalistischen Restaurationstendenzen,
b) gegen die etatistisch bürokratischen und technokratischen Tendenzen und
c) gegen egoistische Gruppen und regionale Tendenzen der Arbeitskollektive. Alles deutet darauf hin, daß die zweite Tendenz die gefährlichste ist. Aus diesem Grunde ist die Wirtschafts- und allgemein die Gesellschaftspolitik vor allem gegen diese Tendenz gerichtet. Die negativen Elemente der Marktspontaneität sind andererseits noch nicht bewältigt.

5. Die Wirtschaftswissenschaftler, Soziologen und Politiker sowie auch die jugoslawische Praxis selbst stehen daher vor der Frage, wie eine erfolgreiche, planmäßig ausgerichtete Wirtschaft bei Beibehaltung des Marktmechanismus zu entwickeln sei.

6. Einer der Wege zur Lösung ist ganz sicher die rationell organisierte Selbstverwaltungsdemokratie, der zweite Weg wird in einer breiteren und rascheren Integrierung der Wissenschaft in die Verwaltung auf allen Ebenen gesucht. Wir sind uns jedoch bewußt, daß die Applikation der Wissenschaft noch nicht die automatische Entwicklung der humanitären Beziehungen bedeutet.

7. Die Wirtschaftspolitik, die auf die Vervollkommnung der Wirtschaftsorganisation und ihr erfolgreiches Funktionieren einwirken soll, ist ein eigenartiger Kompromiß von supponiertem Modell und Wirklichkeit (Determinierung von innen und von außen). In der Wirtschaftspolitik verflochten sich klassische, administrative und rein wirtschaftliche Maßnahmen. Maßnahmen, die von allen westlichen Industriestaaten angewandt werden, sowie auch andere, die originär aus dem neuen Ordnungsmodell erwachsen sind.

8. Die entscheidenden Voraussetzungen der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik sind vor allem folgende:

- weitgehende Demokratisierung in der Wirtschaft als Ganzem sowie innerhalb der einzelnen Wirtschaftsorganisationen durch Übertragung größerer Verantwortung auf die Arbeitskollektive selbst und ihre Organe,
- eine noch größere rationelle Durchdringung der Wirtschaftsgesetze,
- und damit eine umfassendere Dezentralisierung und Entstaatlichung der Wirtschaftspolitik, vor allem überall dort, wo man sie durch eine Marktselfregulierung ersetzen kann, oder dort, wo eine neue Form von Vereinbarungen unter den selbständigen Organisationen der Arbeitswelt an ihre Stelle treten kann,
- und so ergibt sich ein Abbau des unnötigen Verwaltungsapparats in der Wirtschaftspolitik und eine vermehrte Indienststellung der indirekten wirtschaftlichen Instrumente.

9. Die Demokratisierung des wirtschaftlichen und politischen Lebens hat zwei bedeutende Dilemmen geschaffen: a) inwieweit soll die Privatinitiative der Bevölkerung entwickelt oder zugelassen werden, und b) in welcher Weise können die Überschüsse oder die Ersparnisse der Bevölkerung eingesetzt werden, die bei einer fortgeschrittenen Marktwirtschaft entstehen?

Damit hat man noch zwei zusätzliche Fragen gestellt: inwieweit ist ein Unterschied im Lebensstandard und in der Kaufkraft zuzulassen? Und damit eng verbunden: in welchem Umfang soll die Gesellschaft den Ausgleich des Lebensstandards finanzieren und wieviel soll dabei unmittelbar auf die Schultern des einzelnen gelegt werden?

10. Es hat den Anschein, als ob Jugoslawien die Priorität den wirtschaftlichen Zielen bzw. Fragen zuschreibe. In Wirklichkeit bestehen jedoch noch viel schwerere Probleme auf dem außerwirtschaftlichen, vor allem dem völkischen, sozialen, politischen und kulturellen Gebiet. Eigentlich geht es um ein bekanntes altes Dilemma: entweder ein wirtschaftlich erfolgreiches, in den Augen vieler jedoch sozial weniger vollkommenes System, oder eine entwickelte wirtschaftliche und politische Demokratie zu haben, damit aber auch mehr Konfliktsituationen, wie sie die Demokratie mitbringt.

11. Die Gesellschaftswissenschaften müssen versuchen, in Jugoslawien eine optimale Synthese der wirtschaftlichen und sozialen (humanitären) Elemente zu finden.

Die Geschichte wird zeigen, ob sich die Jugoslawen eine zu schwere oder sogar eine utopische Aufgabe gestellt haben, wie einige behaupten, oder nicht. Abgesehen von der historischen Antwort, wird die Bedeutung des jugoslawischen Experimentes, das sich sowohl der Herrschaft des Kapitals als auch der neuen Macht der Bürokratie und der Technokratie widersetzt, für die Welt nicht verringert.

DIE DEMOKRATISIERUNG DER WIRTSCHAFTSPOLITIK IN ÖSTERREICH

Das Thema „Demokratisierung der Wirtschaftspolitik“ wird in Österreich seit gut einem Jahr viel besprochen. Äußerer Anlaß dazu war zunächst eine Auseinandersetzung zwischen Vertretern des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (ÖGB) und Staatsrechtlern über die faktische Macht großer Interessenverbände im politischen Bereich und die mögliche „Verrechtlichung“ dieser Macht. Die Frage war an sich nicht neu: Wirtschaftliche Interessenverbände waren in der Zweiten Republik von Anfang an auch politisch bedeutend. Neu ist, daß diese Frage nun unter einem neuen Namen diskutiert wird, wobei der Eindruck entsteht, daß der Begriff „Demokratisierung“ (auch „Demokratiereform“) dazu verwendet wird, das bisher als gültig erachtete Verhältnis von legaler Macht zu faktischer Macht umzudeuten.

Wie das in politischen Diskussionen vorkommt, gibt es keine eindeutige oder allgemein verbindliche Definition des viel verwendeten Wortes „Demokratisierung“. Am ehesten scheint es mir umschrieben zu sein mit: Verbreiterung der Willensbildungsbasis, der Berücksichtigung von zunehmend mehr einzelnen Willensäußerungen¹. Damit ist praktisch eine Erweiterung der Entscheidungsbasis über das Parlament als das den Volkswillen schlechthin repräsentierende Staatsorgan hinaus gemeint. Daß Anlaß für die Diskussion um die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik die Macht eines großen Interessenverbandes und seine Einflußnahme auf eigentlich staatliche Entscheidungen war, ist kein Zufall, sondern kennzeichnend für die österreichischen Demokratisierungsvorstellungen allgemein: Es wird zwar von *Erweiterung der Entscheidungsbasis*, von vermehrten Mitspracherechten der einzelnen gesprochen, gemeint sind aber *die einzelnen* immer nur sozusagen „mediatisiert“ durch wirtschaftliche Interessenverbände oder andere

* STREISSLER, Monika, Dr., Wien.

¹ Vgl. dazu z. B. H. KLECATSKY, „Interessenverbände und Parlament“ in: *Die Verbände und ihr Ordnungsanspruch. Gesellschaft und Politik, Schriftenreihe des Instituts für Sozialpolitik und Sozialreform* (Hrsg. K. KUMMER), NF 3, 1965; hier besonders 24ff., wo der Autor zu zeigen versucht, daß der österreichische Parlamentarismus geradezu aus den Kammern als einer Art von „Demokratiereform“ hervorgegangen ist. — A. KLOSE, „Verbände und Demokratiereform“, in K. H. RITSCHEL, Hrsg., *Demokratiereform. Die Existenzfrage Österreichs*, Wien 1969; hier besonders 220f. — B. KREISKY in RITSCHEL, a. a. O., 368.

politisch wirksame Gruppenbildungen (soziologisch gesehen also: die einzelnen vertreten durch hauptberufliche Funktionäre und akademisch gebildete Bürokraten).

Sie werden deshalb sehr wenig über betriebliche Mitbestimmung hören — wovon heute in anderen Ländern ein guter Teil der Demokratiediskussionen handelt —, sondern vor allem über das, was man als überbetriebliche Mitbestimmung oder Sozialpartnerschaft bezeichnet, die Mitwirkung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden an wirtschaftspolitischen Entscheidungen des Staates.

Ich möchte beginnen mit einer Beschreibung, wie heute in Österreich wirtschaftspolitische Entscheidungen zustande kommen — wobei es mir um die Darstellung der Art der Entscheidungsvorgänge, nicht des Entscheidungsinhaltes geht — und welche Ursachen diese Entwicklung hat (I), danach skizzieren, in welcher Richtung gegebene Entscheidungsprozesse zu verändern gesucht werden (II) und schließlich die Motive der Veränderungstendenzen analysieren (III).

I

Nach Art. 1 B-VG ist Österreich eine demokratische Republik, deren Recht vom Volk ausgeht. Autonomer Träger der Wirtschaftspolitik ist nach der österreichischen Verfassung der (Bundes)Staat.

Wirtschaftspolitische Zielsetzungen werden, soweit das überhaupt ausdrücklich geschieht, in der Regel von der Regierung in einer Gesetzesvorlage an den Nationalrat formuliert, der — im Zusammenwirken mit dem Bundesrat (der Länderkammer) — ein entsprechendes Gesetz beschließen kann, dessen Ausführung dann in den Händen monokratischer Verwaltungsorgane liegt. Doch ist ein Zwischenschritt erforderlich: Es besteht die Verpflichtung, den Spitzenverbänden der als Körperschaften öffentlichen Rechts organisierten Berufsvertretungen (das sind die Bundeswirtschaftskammer als Unternehmervertretung, die Arbeiterkammern und die Landwirtschaftskammern) Gesetzesvorlagen, die Interessen berühren, mit deren Vertretung sie jeweils betraut sind, vor deren Behandlung im Nationalrat zu einer gutachtlichen Stellungnahme zu übermitteln².

² Das diese Verpflichtung staatlicher Organe jeweils begründende *Begutachtungsrecht* ist in den Gesetzen über die Errichtung der einzelnen Selbstverwaltungskörper (Körperschaften öffentlichen Rechts) festgelegt. Für die Handelskammern vgl. BGBl 182/1946 (Gesetz betreffend die Errichtung von Kammern der gewerblichen Wirtschaft — Handelskammergesetz): § 4 Abs. 2 HKG (für die Landeskammern) und § 19 HKG für die Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft.

Für die Arbeiterkammern vgl. BGBl 105/1954 (Gesetz über die Kammern für Arbeiter und Angestellte und den Österreichischen Arbeiterkammertag — Arbeiterkammergesetz): § 2 AKG für die Landeskammern und § 22 für den Österreichischen Arbeiterkammertag.

Für die Landwirtschaftskammern gelten Gesetze der einzelnen Bundesländer, denn die beruflichen Vertretungen in der Land- und Forstwirtschaft für die selbständig Erwerbstätigen (Landwirtschaftskammern) und für die Arbeitnehmer (Landarbeiterkammern) fallen nach Art. 15 B-VG (im Zusammenhalt mit Art. 10

Praktisch wird dieses Recht so ausgeübt, daß den Interessenverbänden die Ministerialentwürfe einschlägiger Gesetze (und wichtige Verordnungen vor ihrer Erlassung) zugeleitet werden; die Stellungnahmen der Verbände sind also in der Regierungsvorlage, die das Parlament diskutiert, bereits berücksichtigt. Ebenso haben die Kammern das Recht, von sich aus Vorschläge über sie betreffende Angelegenheiten an das zuständige Ministerium zu machen. — Auf ganz anderer Rechtsgrundlage, aber faktisch ebenso wie die Kammern wirkt auch der ÖGB an der Vorbereitung der wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetzgebung mit³.

Die Verwaltung hat dann für die gesetzmäßige Vollziehung der wirtschaftspolitischen Beschlüsse des Parlaments zu sorgen. Als Verwaltungsorgane fungieren aber in gewissen Sachfragen teilweise wieder Kammern oder deren Untergliederungen. Bestimmte Aufgaben sind ihnen zur gesetzmäßigen Vollziehung (im „übertragenen Wirkungsbereich“) übertragen. In ihrem „selbständigen Wirkungsbereich“ sind sie Interessenvertretungen und handeln autonom.

So sehen wir bereits *zwei legale Einflußkanäle von Interessenvertretungen im Bereich der staatlichen Wirtschaftspolitik*: gutachtliche Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen oder Vorschläge hierzu; Ausführung wirtschaftspolitischer Maßnahmen als Verwaltungsbehörden.

Nicht in der Verfassung begründet, dennoch ein Bestandteil der „Wirtschaftsverfassung“ ist die Einrichtung der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen, in der — wie ihr Name andeutet — die großen Spitzenverbände der Unternehmer, der Arbeitnehmer und der Landwirtschaft vertreten sind und gemeinsam mit Vertretern der Regierung über wirtschaftspolitische Probleme beraten. Über sie wird später ausführlich zu sprechen sein.

Diese Skizze gibt trotz ihrer Flüchtigkeit vielleicht schon einige Anhaltspunkte für die Beantwortung der Frage, was nun „Wirtschaftspolitik“ in Österreich *nicht* sein kann: nämlich ein einigermaßen widerspruchsfreies System von Zielen und

Abs. 1, Z. 8 [letzter Satz] B-VG) in die ausschließliche Kompetenz der Länder nach Gesetzgebung und Vollziehung. Den Landwirtschaftskammern steht das Begutachtungsrecht zu Landesgesetzentwürfen zu. Bundesbehörden übermitteln Bundesgesetzentwürfe und Verordnungen, welche die Interessen der Land- und Forstwirtschaft berühren, der Präsidentenkonferenz der Österreichischen Landwirtschaftskammern zur Begutachtung — einem privatrechtlichen Verein (dessen Zusammensetzung aus seinem Namen ersichtlich ist).

Die genannten Gesetzesbestimmungen normieren subjektive Rechte der einzelnen Kammern. Darüber hinaus steht den Kammern wie jeder physischen oder juristischen Person das in Art. 11 StGG aus 1867 gewährleistete Petitionsrecht zu — das Recht, Anträge und Anregungen an Organe der Gesetzgebung und Vollziehung zu richten.

³ Der Österreichische Gewerkschaftsbund ist ein Verein (auf der Grundlage des Vereinsgesetzes aus 1867, wiederverlautbart als Vereinsgesetz 1951 — BGBl 233/1951 —, und des Koalitionsgesetzes aus 1870). Er hat sich in seinen Statuten Aufgaben gesetzt, die denen der Mitwirkung der Kammern an der Vorbereitung von Gesetzen wirtschafts- und sozialpolitischer Art völlig analog sind. Vgl. § 3 Abs. 2 litt. a der Statuten des ÖGB (*Statuten ... des Österreichischen Gewerkschaftsbundes*, Schriftenreihe des ÖGB, Nr. 2, 6. Auflage, Wien 1966). Rechtsgrundlage der Ausübung dieser statuierten Mitwirkung an öffentlichen Angelegenheiten ist Art. 11 StGG aus 1867 (Petitionsrecht).

diesen konformen Methoden ihrer Verwirklichung. Ein Konzept von der Einheitlichkeit der „Sozialen Marktwirtschaft“ der BRD fehlt hier. Daß dafür die faktischen Entscheidungsträger wenigstens mit verantwortlich sind, erscheint plausibel. (Zum Teil liegt das Fehlen eines solchen Konzepts natürlich auch daran, daß in Österreich infolge seiner großen Außenhandelsverflochtenheit die Durchführung eines eigenständigen Konzepts ungleich schwieriger wäre als in einer Leitwirtschaft wie der BRD.) — Da aber die für die Wirtschaftspolitik entscheidenden Ressorts, insbesondere das Finanzministerium, in der Zweiten Republik ebenso wie die Position des Regierungschefs bis März dieses Jahres in den Händen der bürgerlichen Partei waren, läßt sich trotz des Fehlens eines programmatischen Konzepts der Wirtschaftspolitik eine gewisse Kontinuität ihrer Grundlinien verfolgen. Diese skizzieren das Bild einer gelenkten Marktwirtschaft⁴ mit einem ungewöhnlich großen verstaatlichten Sektor — oder, wie ein Sozialist es formuliert, einer „gemischtwirtschaftlichen Ordnung mit einem stark kapitalistischen Übergewicht“⁵. Zu den grundsätzlich marktwirtschaftlichen Zügen gesellt sich ein Gutteil kräftigen Protektionismus und ein gering entwickeltes Wettbewerbsdenken, das von Westen nach Osten obendrein stark abnimmt.

Sucht man die Wirtschaftspolitik auf ihre Einheitlichkeit hin zu beurteilen und teilt man sie, wie das seit Eucken üblich ist, dazu in Ordnungs- und Ablaufpolitik, so ergibt sich: Die *Ordnungspolitik* ist nicht einheitlich im Sinne von innerer Konsistenz; die ablaufpolitischen Maßnahmen können es daher auch nicht sein. Die Aufstellung wirtschaftspolitischer Leitlinien wäre entscheidende Aufgabe der Regierung bzw. des Gesetzgebers. Wie oben angedeutet, sind die Verflechtungen zwischen diesen staatlichen Gewalten und den Vertretern der großen Interessengruppen genügend groß, um deren grundsätzliche Forderungen von Anfang an berücksichtigen zu müssen.

In den Anfängen der Zweiten Republik lag das vor allem an *persönlichen* Beziehungen — viele Regierungsmitglieder und Abgeordnete kamen aus Kammern oder vom ÖGB. — Konnte man in den ersten 15 Jahren nach dem Krieg noch behaupten, Verbände interessierten sich naturgemäß weniger für (langfristige) Ordnungspolitik als für kurzfristige Ablaufpolitik, deren Maßnahmen sie 1. leichter beeinflussen konnten und deren Ergebnisse sie 2. viel rascher zu spüren bekamen, so hat sich das in den sechziger Jahren ziemlich gründlich geändert, vor allem infolge der Tätigkeit des jüngsten Unterausschusses der Paritätischen Kommission, des 1963 eingerichteten Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen. In diesem arbeiten Verbändevertreter selbst an der Erstellung langfristiger Wirtschaftsprogramme. Die zunehmende Erkenntnis der Bedeutung der langfristigen Politik sieht man

⁴ TH. PÜTZ in ds., Hrsg., *Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich*, Berlin 1966, 162f.

⁵ K. Czernetz, „Sozialistische Grundsätze — wirtschaftliche Praxis“, *Die Zukunft* (Wien), H. 6/7, 1968, 3.

auch daraus, daß eigentlich erst in den sechziger Jahren Regierungen sich — zum Teil auch von den großen Verbänden gedrängt — überhaupt veranlaßt sahen, wirtschaftspolitische Regierungserklärungen abzugeben. So tritt also zu der persönlichen Verflechtung in den letzten Jahren zunehmend eine „sachliche“ Verflechtung von Teilinteressen und vorgeblichem Gesamtinteresse.

Was die *Ablaufpolitik* angeht, so sind die einzelnen Kammern als Verwaltungsbehörden oft mit der Durchführung einschlägiger Maßnahmen befaßt. Die wichtigste Art der gemeinsamen Beteiligung von Verbänden an der Ablaufpolitik stellt ihre Zusammenarbeit in den Preis- und Lohnausschüssen der Paritätischen Kommission vor, die ja kurzfristig wirksame, selektive Maßnahmen preis- und einkommenspolitischer Art setzt.

Die *Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen* ist das bedeutendste und als österreichische Besonderheit interessanteste Beispiel der Vorverlegung wirtschaftspolitischer Beratungen aus dem Parlament in die Sphäre des verbandlichen Interessenausgleiches.

In dieser Kommission bzw. deren beiden Unterausschüssen für Preis- und für Lohnfragen beraten die Vertreter der vier Dachverbände der großen Interessengruppen (Bundswirtschaftskammer, Österreichischer Arbeiterkammertag, Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, ÖGB) gemeinsam mit dem Bundeskanzler und Vertretern der einschlägigen Ministerien (BM für Handel, Gewerbe und Industrie, BM für Inneres, BM für soziale Verwaltung) über Fragen der Lohn- und Preispolitik. Kurios an dieser Institution ist die Tatsache, daß sie einer verfassungsrechtlichen Grundlage entbehrt. Die Tätigkeit der „Paritätischen“, die für die Gestaltung der österreichischen Lohn- und Preispolitik nicht unwesentlich ist, erfolgt extra constitutionem. Man ist deshalb dazu übergegangen, sie als jederzeit kündbare privatrechtliche Vereinbarung zu betrachten: Ihre Mitglieder sind durch schriftliche oder mündliche Zusagen übereingekommen, sich in ihren jeweiligen Einflußbereichen dafür zu verwenden, daß die Beschlüsse bzw. Empfehlungen der Kommission dort befolgt werden („Verwendungszusage“ nach §§ 880a u. 898 (ABGB). Verbindliche Sanktionen gibt es nicht⁶; freilich steht es der Regierung offen, ohne Bezugnahme auf entsprechende Einzelfälle durch Androhung etwa zoll- oder einfuhrpolitischer Maßnahmen „Unfügsame“ zur Vernunft zu bringen.

Bevor ich noch näher auf die Kommission und ihre Geschichte eingehe, möchte ich in einigen Sätzen die *Entwicklungsgeschichte der Verbände* überhaupt streifen, um den Einfluß verständlicher zu machen, den diese Verbände heute im Bereich der staatlichen Wirtschaftspolitik ausüben.

⁶ Zu den möglichen Motiven für die freiwillige Anerkennung der Entscheidungen der Paritätischen Kommission durch die Mitglieder der in ihr vertretenen Interessenverbände vgl. C. NEUHAUSER in TL. PÜTZ (Hrsg.), a. a. O., 99 f.

Nach 1848 entstanden in Österreich die ersten Handelskammern als Unternehmerzusammenschlüsse mit Zwangsmitgliedschaft. Ihnen wurden von Anfang an gewisse Aufgaben der staatlichen Verwaltung, die die Interessen ihrer Mitglieder berührten, zur Besorgung übertragen. Interessenvertretung und Verwaltungsbehörde bestand in „Personalunion“. Als nach dem Ersten Weltkrieg eine Zwangsvertretung der Arbeiter und Angestellten in Form der Arbeiterkammern geschaffen wurde, geschah dies mit der ausdrücklichen Motivierung⁷ als Ergänzung zu bestehenden Unternehmerkammern, um den Arbeitnehmern neben der freien Interessenvertretung durch Gewerkschaften auch eine quasi-behördliche Vertretung zu geben, mit Pflichten und Rechten, die denen der Handelskammern ganz analog waren. Das *Paritätsdenken* zeigte sich hier schon sehr deutlich; es blieb auch für spätere Verbandsgründungen im öffentlich-rechtlichen Bereich bestimmend — als nächstes auf dem Gebiet der Landwirtschaft. Mit der Gründung von Landwirtschaftskammern begannen einzelne Bundesländer in den zwanziger Jahren. Ihrer als privatem Verein⁸ gegründeten Dachorganisation auf Bundesebene, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern, gelang es, sich von Anfang an für ihren Interessenbereich analoge Rechte, wie sie den beiden anderen großen Interessenvertretungen zu standen, zu sichern.

Der ÖGB wurde in seiner jetzigen Form 1945 gegründet: in der Rechtsperson eines freien Vereins als Bund von 16 sehr straff, und zwar fast durchgehend nach dem Industriegruppenprinzip organisierter Gewerkschaften. Die Mitwirkung an der Erlassung von Gesetzen wirtschaftlicher und sozialpolitischer Art setzte er sich als eine seiner Aufgaben in seinen Statuten; ihm wurden auch *faktisch* die gleichen Begutachtungs- und Beratungsrechte wie den anderen, öffentlich-rechtlich organisierten Spitzenverbänden eingeräumt.

Die Kammertradition von beruflichen Interessenvertretungen mit Zwangsmitgliedschaft und auch-behördlichem Charakter wurde durch die ständestaatliche Verfassung von 1934 noch gefestigt, in der das Prinzip der beruflichen Gliederung das bisher geltende Repräsentationssystem in der gesetzgebenden Körperschaft ablöste. Der Gedanke an den Einfluß auf Gesetzgebung und Verwaltung, den Berufsvertretungen (wenn auch nicht als Kammern) in den Jahren 1934 bis 1938 ausübten, hat auch die Interessenvertretungen der Zweiten Republik

⁷ Als solche waren sie schon bald nach der Gründung der ersten Handelskammern gefordert worden. Dazu s. die gesammelten stenographischen Protokolle der im Arbeiterkammerausschuß abgehaltenen Enquete betreffend die Errichtung von Arbeiterkammern, Wien 1889; E. PALLA, Die Interessenvertretung der Arbeiterschaft in Österreich, Wien 1921; „Bericht des Ausschusses für die Vorbereitung der Kammergesetze“, Beilage 736 zu den stenographischen Protokollen der konstituierenden Nationalversammlung; die wesentliche Zweckbestimmung der Arbeiterkammern findet sich aus den erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage zitiert bei E. MÄRZ und E. WEISSEL, Die Kammern für Arbeiter und Angestellte (Arbeiterkammern), in TH. PÜTZ (Hrsg.), a. a. O., 394.

⁸ Begründung s. Anmerkung 1, 4. Satz.

nie mehr ganz verlassen. Wir werden später sehen, in welcher Form er gerade heute wieder aktuell scheint.

Seit 1945 ist die Entwicklung der wirtschaftlichen Interessenverbände sinnvoll nur in Zusammenhang mit der staatspolitischen Entwicklung zu sehen. Bemerkenswert an der öffentlichen Stellung der Interessenverbände in Österreich ist ihre — international verglichen — sehr enge *Verflechtung mit den politischen Parteien*. Man kann sagen, daß in der Zweiten Republik völlig stabile Bindungen bestimmter wirtschaftlicher Interessengruppen an je eine der beiden Großparteien (die dritte derzeit im Parlament vertretene zählt hier nicht mit) und umgekehrt gegeben sind⁹. Es stehen in dieser Gruppierung politischer und ökonomischer Interessen einander gleichgewichtige Kräfte gegenüber — was sehr bald allgemein erkannt war. In der Ersten Republik hatten diese Kräfte versucht, sich aneinander zu messen, mit den bekannten verheerenden Ergebnissen. Nach 1945 kam es zu keinem Wettstreit, z. T. durch den Druck der Besatzungsmächte, vor allem aber weil das Staatsverständnis aller Gruppen der Gesellschaft ein grundlegend anderes war als das von dem Zusammenbruch des Jahres 1918 geprägte.

Solch eine enge Verbindung wirtschaftlicher und politischer Verbände läßt sich einmal ganz allgemein auf das Bestreben von Parteien zurückführen, sich eine möglichst große Hausmacht zu sichern — gegen die dem Wirtschaftsverband wichtige Zusage, dessen besondere Interessen dann auch im Parlament zu vertreten. — In Österreich wurde die parteipolitische Entwicklung noch in ganz besonderer Art für die Verbandsentwicklung bedeutsam: in Gestalt der „*Großen Koalition*“ der konservativen ÖVP und der SPÖ, die zwischen 1945 und 1966 ein politisches Klima schuf, in dem Verbände sehr wohl gedeihen konnten — nicht zuletzt, das sei noch einmal erwähnt, wegen der sehr engen persönlichen Beziehungen zwischen Regierungsmitgliedern, Parlamentariern und Verbandsfunktionären. Nicht nur auf staatlicher Ebene waren Gespräche, Verhandlungen, Kompromisse die vorherrschenden Verhaltensmuster, sondern auch in und vor allem zwischen den großen Verbänden¹⁰.

⁹ Überwiegend aus Handelskammern und Landwirtschaftskammern rekrutieren sich zwei der drei Bünde der ÖVP (Österreichischer Wirtschaftsbund, Österreichischer Bauernbund); ihr dritter, der Österreichische Arbeiter- und Angestelltenbund, steht in enger Verbindung zur christlichen Fraktion des ÖGB. Die Arbeiterkammern, die ohnehin sehr eng mit dem ÖGB zusammenarbeiten, und dieser selbst sind überwiegend ein Reservoir der SPÖ.

¹⁰ S. die fünf, zwischen 1947 und 1951 abgeschlossenen Preis-Lohn-Abkommen (zwischen der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, der Landwirtschaftskammer — und zwar, stellvertretend, derjenigen für Wien und Niederösterreich, der Kammer für Arbeiter und Angestellte — und zwar, stellvertretend, derjenigen für Wien, und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund) zur Inflationsbekämpfung; die Zusammenarbeit der Spitzenverbände in „Wirtschaftskommission“ bzw. „Wirtschaftsdirektorium“ (vgl. BGBl 104/1951, Bundesgesetz über die Errichtung eines Wirtschaftsdirektoriums der Bundesregierung; dieses Gesetz wurde außer Kraft gesetzt durch ein Bundesgesetz vom 27. Mai 1952, BGBl 112/1952, nachdem der österreichische Verfassungsgerichtshof die Verfassungswidrigkeit dieser Institution festgestellt hatte, Erkenntnis v. 17. Juni

In der Nachkriegsperiode der Wirtschaftslenkung kam es zum erstenmal in der österreichischen Geschichte zu einer institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen Verbänden und Regierung (also nicht einzelnen Ressorts — dafür gibt es, ebenso wie in anderen Staaten zahlreiche Beispiele in Form aller möglichen Beiräte bei Verwaltungsorganen), und zwar in einer „Wirtschaftskommission“, die vor allem mit Aufgaben der Inflationsbekämpfung befaßt war und durch einige Jahre durchaus stabilisierend wirkte. Eine mittelbare Nachfolgerin dieser (nicht verfassungsmäßigen) Einrichtung ist die Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen. Sie wurde 1957 in Besorgnis über die inflationäre Entwicklung ins Leben gerufen, und zwar nicht durch Gesetz, sondern als Folge einer Absprache zwischen dem damaligen Bundeskanzler Raab und dem Präsidenten des ÖGB Böhm — eine Absprache, die selbst ein Kompromiß war zwischen den in Richtung auf Sozial- und Wirtschaftsplanung viel weiter gehenden Plänen des Gewerkschaftsbundpräsidenten und den zurückhaltenderen Vorschlägen des Kanzlers. (Daß der Kanzler zuvor — und später wieder — Präsident der Bundeswirtschaftskammer war und der Gewerkschaftsbundpräsident zugleich Präsident des Nationalrates, sei erwähnt, weil diese Personalunionen mit darüber entscheiden, wie weit „Interessen“ sich über Verfassungsbestimmungen zur Staatsorganisation hinwegsetzen.) Das erwähnte Fehlen einer verfassungsrechtlichen Grundlage der Kommission wurde in den folgenden Jahren noch reichlich diskutiert¹¹ und bietet auch immer wieder Ansatzpunkte für Änderungsvorschläge.

1952, Slg. 2323). Einen Überblick über die Entwicklung dieser Zusammenarbeit der Spitzenverbände bis zur Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen gibt: G. Neuhauser, „Die verbandsmäßige Organisation der österreichischen Wirtschaft. Systematische Gesamtdarstellung“ in TH. RÜTZ (Hrsg.), a.a.O., 65 ff. Ergänzend dazu s. F. KORINEK, „Verbände in der österreichischen Wirtschaftspolitik“, *Zeitschrift für Nationalökonomie*, XXVII (1967), 363 ff. — In der Reihe *Materialien zur Sozial- und Wirtschaftspolitik* hat das Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, Wien, 1966 eine Sammlung einschlägiger Dokumente und Gesetzesbestimmungen *Zur Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen* herausgegeben. Hier finden sich auch einige der sonst schwer erhältlichen halboffiziellen Schriftstücke aus der Vorgeschichte der Paritätischen Kommission abgedruckt.

¹¹ Das derzeit geltende Preisregelungsgesetz aus 1957 (BGBl 151/1957 mit mehreren Novellen, bes. Novelle 1962, BGBl 103/1962) räumt den Verbänden — dies sind Bundeswirtschaftskammer, Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern, Österreichischer Arbeiterkammertag und ÖGB — ein Mitspracherecht bei der amtlichen Festsetzung volkswirtschaftlich gerechtfertigter Preise bestimmter (im Gesetz genannter) Sachgüter und Leistungen ein. — Die Preistreibereigesetznovelle 1958, BGBl 107/1958, sah vor, daß die Bestimmung ortsüblicher Preise, die für die Ermittlung des Tatbestandes der Preistreiberei wesentlich sind, der Bundeswirtschaftskammer, dem Österreichischen Arbeiterkammertag, dem Österreichischen Gewerkschaftsbund und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern gemeinsam obliegen sollte. Die Interessenvertretungen sollten also als Sachverständige angesprochen werden. Diese Bestimmung wurde allerdings durch die Preistreibereigesetznovelle 1962, BGBl 104/1962, aufgehoben, da sie, laut stenographischen Protokollen, nie benützt wurde.

Da die genannten Gesetzesstellen zwar die vier in der Paritätischen Kommission vertretenen Spitzenverbände, nicht aber die dort vertretenen Ministerien erwähnen, ist es heute herrschende Auffassung, daß diese Gesetzesstellen, die ursprünglich zur rechtlichen Fundierung der Paritätischen Kommission beitragen sollten, dafür nicht verwendet werden können. — Die Paritätische Kommission ist nicht in der Verfassung begründet, widerspricht aber andererseits dieser nicht, wenn sie als bloßes Beratungsorgan gedeutet wird

Die Kommission übte ihre lohn- und preispolitische Beratungstätigkeit durch einige Jahre aus, bis angesichts der Inflation des Jahres 1961 ihre Funktionsweise unzulänglich erschien. Wiederum ganz „privat“ kamen der Ex-Kanzler und Wirtschaftskammerpräsident Raab und der neue Gewerkschaftsbundpräsident Olah überein, sie auszubauen: Organisations- und Arbeitsweise der Kommission sollten geändert, ihre Sanktionsmöglichkeiten verstärkt und sie überhaupt zu einem Beratungsorgan der Regierung in wirtschaftspolitischen Fragen ausgebaut werden. Trotz anfänglicher Widerstände konnten sowohl die großen Interessenvertretungen als auch die Regierung für diese Neuerungen gewonnen werden. Unter anderem erhielt der Innenminister als Preisbehörde weiter als bisher gehende Vollmachten zur zeitweiligen behördlichen Regelung von Preisen, falls die Kommission bestimmte Preiserhöhungen feststellte¹². — Freilich mußte die Reform zu guten Teilen am Widerstand der Verfassungsjuristen scheitern. Rechte der Kommission, die über unverbindliche Beratungstätigkeit hinausgehen, stehen in Widerspruch zur Verfassungsbestimmung der „Ministerverantwortlichkeit“, der freien und selbständigen Entscheidung der Ressortchefs¹³.

Nun gelang es aber auch der reformierten Kommission nicht, die infolge des abnehmenden Wachstums wieder auftretenden Spannungen im Preisgefüge zu vermindern. Die öffentliche Kritik blieb nicht aus, und im Jahre 1963 wurden Forderungen nach einem neuen wirtschaftspolitischen „Stil“ laut. — Nach heftigen Debatten einigten sich Bundeswirtschaftskammer, ÖGB und Arbeiterkammertag auf die Schaffung einer neuen Unterkommission der „Paritätischen“ — des *Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen*. Dieser sollte, orientiert an den Zielen „Wachstum, Geldwertstabilität, Vollbeschäftigung“ Empfehlungen der Paritätischen Kommission an die Regierung ausarbeiten. Zusammengesetzt wurde der Beirat aus je zwei Fachreferenten der drei großen Kammern und des ÖGB, des Instituts für Wirtschaftsforschung, des Statistischen Zentralamtes und der Nationalbank. (Die „Interessenkommission“ wurde also durch „unabhängige Experten“ erweitert und so aufgewertet¹⁴.) Gegebenenfalls kann der Beirat für einzelne Arbeitsgruppen weitere unabhängige Wirtschaftswissenschaftler oder -praktiker zuziehen — eine Bestimmung, von der in großem Umfang Gebrauch

(tatsächlich binden ihre Beschlüsse nur die dort vertretenen Interessenverbände, nicht die vertretenen Regierungsressorts). Diese Interpretation wird freilich dadurch erschwert, daß zwar die Kammern ein subjektives Recht auf Beratung haben, ein solches sich aber für den ÖGB nicht ohne weiteres konstruieren läßt.

¹² Preisregelungsgesetznovelle 1962, BGBl 103/1962, § 3 litt. a.

¹³ Nach Art. 69, Abs. 1 B-VG, erster Satz.

¹⁴ Wobei tatsächlich genau darauf geachtet wurde, daß auch diese „paritätisch“ parteigebunden waren. Die wirtschaftspolitisch bedeutendste freie Unternehmervereinigung die „Vereinigung Österreichischer Industrieller“, ist in diesem Beirat de facto ebenfalls vertreten; in einer Absprache zwischen Bundeswirtschaftskammer und VÖI wurde vereinbart, daß der eine der beiden Vertreter der Bundeswirtschaftskammer jeweils eine Persönlichkeit sein solle, die zugleich eine entscheidende Funktion in der VÖI innehatte.

gemacht wurde. Die von dem Beirat erarbeiteten Ergebnisse werden der Paritätischen Kommission vorgelegt, die diese diskutiert, allenfalls verändert oder ergänzt und als von ihr beschlossene wirtschaftspolitische Empfehlungen an die Bundesregierung weiterleitet. Der „Wirtschaftsbeirat“, wie er kurz genannt wird, leistete in den Jahren seines Bestehens, praktisch seit Anfang 1964, reichliche und gute Arbeit, vor allem in den ersten Jahren.

Vom Standpunkt des Demokratiepostulats der Bundesverfassung ist es entscheidend, daß der Regierung stets bewußt bleibt, daß die Empfehlungen der Paritätischen Kommission das Ergebnis des *Interessenausgleichs* zwischen den in ihr vertretenen Verbandsgruppierungen sind — Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Bauern — daß diese aber noch keineswegs mit dem „Allgemeininteresse“ gleichgesetzt werden können. Weniger gilt das im übrigen für die Arbeit des „Wirtschaftsbeirates“; er hat es vermocht, sich den Ruf einer eher neutralen Einrichtung zu schaffen und durch die Ergebnisse seiner (langfristig-ordnungspolitisch orientierten) Arbeiten zu sichern¹⁵.

Inwieweit ist aber die „freiwillige Selbstkontrolle“ der großen Interessenvertretungen — und als solche verstehen diese ihre freiwillige Zusammenarbeit in der Paritätischen Kommission — dann, gerade vom Standpunkt der Demokratie oder „Demokratisierung der Wirtschaftspolitik“, positiv zu beurteilen? Natürlich würde die starke Verflechtung der einzelnen Großverbände mit dem Parlament und ihre Einfüsse auch in der Verwaltung ihnen bereits eine weitgehende Berücksichtigung ihrer jeweiligen Gruppeninteressen sichern. Entscheidend ist, daß hier Gruppen der Gesellschaft mit grundsätzlich einander entgegengesetzten Interessen, die aber doch nur im gegenseitigen Zugeständnis und Kompromiß optimal verfolgt werden können, zu gemeinsamer Wahrung ihrer Teilinteressen zusammenwirken — und damit die Entscheidungen der Regierung über das „Allgemeininteresse“ de facto präjudizieren¹⁶.

Es kommt zwar den Empfehlungen der Kommission keine rechtliche Verbindlichkeit zu, aber Herrschaft entsteht nicht nur durch imperium, sondern auch durch auctoritas, und eine solche Autorität hat die Kommission mit ihrem Wirtschaftsbeirat sich zu schaffen verstanden. Das zeigt sich m. E. deutlich daran, daß die „Paritätische“ regelmäßig in schwierigen Konjunktursituationen von der Regierung zu Hilfe geholt wurde — was doch bedeutet, daß die Regierung den Einfluß der Kommission mindestens so hoch einschätzte wie die möglichen Wirkungen eines eigenen Eingreifens.

¹⁵ Das liegt teilweise auch daran, daß von seiten der Interessenverbände in den Beirat professionelle Bürokraten entsandt wurden, die sowohl untereinander wie mit den „unabhängigen Experten“ leichter eine gemeinsame Plattform finden als die Funktionäre oder die Mitglieder verschiedener Interessenverbände.

¹⁶ Dazu s. zuletzt die Diskussion „Probleme der Sozialpartnerschaft“ in *Wirtschaftspolitische Blätter* (Wien), 17 (1970), 21 ff.; auch F. KLENNER, „Der Österreichische Gewerkschaftsbund“ in TH. PUTZ (Hrsg.), a. a. O., hier besonders 466—472.

Daß die Paritätische Kommission im übrigen mehr war als ein Spiegelbild der regierungspolitischen Konstellation (des „Proporz“), sah man nach dem überraschenden Ende der Koalition. Es stellte sich heraus, daß im Laufe ihrer Arbeitszeit diese Einrichtung genügend Unabhängigkeit gewonnen hatte, um ziemlich unverändert weiter funktionieren zu können. An der Fortdauer der Zusammenarbeit der Spitzenverbände hat sowohl eine Regierungspartei Interesse, die darin ein Konfliktregelungs- oder -verhütungsinstitut an der Hand hat, als auch eine Oppositionspartei, der hier auf dem Wege über die ihr nahestehenden Verbände eine beträchtliche Möglichkeit bleibt, wirtschaftspolitische Entscheidungen mit zu bestimmen.

Wenn man bedenkt, daß das Parlament in den Jahren der Koalition bis 1966 z. T. so entscheidungsunfähig war, daß bei sog. „Koalitionskrisen“ nicht etwa die Regierung zurücktrat, sondern eben das Parlament, erscheint die Tatsache, daß sich die Paritätische Kommission als Institution zwischenverbandlicher Willensbildung zwar nicht de jure, aber aufgrund der auctoritas ihres Sachverständes, wichtige wirtschaftspolitische Entscheidungsbefugnisse erworben hatte, recht wesentlich für die Entwicklung des Demokratieverständnisses in diesem Staat. Die großen Interessenverbände sind der Meinung, daß es schon eine Verbesserung der Willensbildung im demokratischen Sinne bedeute, wenn die wirtschaftspolitische Entscheidungsbasis dadurch verbreitert werde, daß darin die von den Verbänden vertretenen, bereits auf einen gemeinsamen Nenner gebrachten Teilinteressen der Verbandsmitglieder berücksichtigt werden¹⁷.

Noch ein Wort zu der Beziehung zwischen Großverbänden und politischen Parteien: Die persönliche und interessenmäßige Bindung der Parteien an die Großverbände wird in Österreich noch entschieden gestärkt dadurch, daß die Verbände über jeweils sehr große bürokratische Apparate verfügen, speziell auch über wissenschaftliche Abteilungen, die sich vorwiegend mit Wirtschafts- und Sozialpolitik befassen. Für die Parteien ist es schon aus finanziellen Gründen vorteilhaft, sich die dort verfügbaren Unterlagen und Arbeitsergebnisse nutzbar zu machen¹⁸.

Natürlich sind die Mitgliederzahlen der Interessenverbände ein Vielfaches der Parteimitgliederzahlen, obwohl auch letztere in Österreich besonders hoch sind. Es scheint mir kennzeichnend für die Art von Verbundenheit und Interessenverquickung, daß ein wissenschaftlicher Referent, also nicht ein Funktionär, der Bundeswirtschaftskammer die demokratische Funktion der Verbände darin

¹⁷ S. beispielsweise A. KLOSE in K. H. RITSCHEL (Hrsg.), a.a.O. 220f.

¹⁸ Dazu kommt, daß die Kammerbürokratien in Österreich in gewissem Maße zwei Funktionen haben: Sie ergänzen einerseits die Bürokratie der jeweils weltanschaulich nahestehenden Großpartei; andererseits weisen sie — bedingt durch die Verwaltungstradition, in der die Kammern in Österreich stehen — Parallelen zur Ministerialbürokratie auf, bzw. ergänzen sie diese (so wird etwa die Tätigkeit von Handelsattachés, die in anderen Staaten üblicherweise Staatsbeamte im auswärtigen Dienst sind, nach österreichischer Übung fast zur Gänze von sog. „Handelsdelegierten“ ausgeübt, die Beamte der Bundeswirtschaftskammer sind).

sieht, daß sie die Macht innerhalb der Parteien dezentralisieren¹⁹. Das gleiche läßt sich freilich auch weniger positiv wertend ausdrücken: Wenn eine Partei den Einfluß eines oder mehrerer Interessenverbände zu weitgehend berücksichtigen muß, so kann dies zu ihrer Schwächung beitragen, weil allgemein die Glaubhaftigkeit auch eines „entideologisierten“ Programms — also eines Programms, das von Parteideologie frei nur sog. Sachproblemen gewidmet ist — dadurch vermindert wird.

Der Hinweis auf die Notwendigkeit der *Dezentralisation von Macht* ist ein Hauptargument der Verbände in der Demokratisierungsdiskussion. Sie verstehen unter Macht zumeist die Entscheidungsgewalt des — recht abstrakt bleibenden — Staates und erhoffen von „der Konkurrenz von Parteien, Verbänden und staatlicher Bürokratie . . . durch ein komplexes System gegenseitiger Kontrollen eine neue Balance der Machtverteilung“²⁰.

II

Durch welche Art von Kontrollinstrumenten oder -maßnahmen soll das neue Gleichgewicht nun entstehen?

Ich sagte bereits, daß die Mitwirkung von z. T. verbandlichen Einrichtungen, wie die Paritätische Kommission, nicht verfassungsmäßig sei. Es fehlt nicht an Stimmen, die eine „Verrechtlichung“ des Einflusses der Verbände auf die staatliche Willensbildung und Verwaltung fordern. Sie ertönen von zwei Seiten: 1. von Verbänden selbst, die gerade in der verfassungsmäßigen Institutionalisierung vermehrter Mitspracherechte — ja, z. T. Einräumung von Entscheidungsrechten — einen wesentlichen Beitrag zur „Demokratisierung“ des öffentlichen Lebens sehen; 2. von einer Gruppe von Verfassungsjuristen. Diese meinen, wenn sie von Macht (oder „kollektiven Mächten“) sprechen, den juristisch weitgehend nicht definierten Einfluß der Wirtschaftsverbände auf die staatlichen Entscheidungen, das Ergebnis des bisherigen Verflechtungsprozesses zwischen staatlichen Entscheidungsträgern, Parteien und Verbänden und schließen daran die Forderung der „Verrechtlichung“ der effektiven, aber „unverfaßten“ Macht²¹.

1. Die Verbände begründen — auch in Österreich — ihr Streben nach verstärkter Teilnahme an der Staatswillensbildung damit, daß heute der Staat allein

¹⁹ KLOSE in K. H. RITSCHEL (Hrsg.), a. a. O. 235.

²⁰ Gmoser in K. H. RITSCHEL (Hrsg.), a. a. O. 248f.

²¹ Das Problem der „unverfaßten Macht“ im österreichischen Verfassungsleben wurde in den letzten Jahren vor allem von H. KLECATSKY erörtert, erstmalig in dem vielbeachteten Vortrag „Die kollektiven Mächte im Arbeitsleben und die Bundesverfassung“, in dem der Autor das Institut des österreichischen Kollektivvertrages als verfassungswidrig hinstellte (abgedruckt in H. FLORETTA und R. STRASSER, Hrsg., *Die kollektiven Mächte im Arbeitsleben, Bericht über das wissenschaftliche Seminar in der Zeit vom 28. Februar bis 2. März 1963 in Salzburg*, Wien 1963, 29ff.). Eine der letzten Arbeiten zu dem viel diskutierten Thema ist der Beitrag von R. MARCIC, „Baufällige Stellen an Österreichs Verfassung“, zu K. H. RITSCHEL (Hrsg.), a. a. O. 15ff., hier besonders 34ff.

unfähig sei, den an ihn gerichteten Forderungen nach wirtschaftspolitischen Entscheidungen nachzukommen. Dieses Streben ist allein von den Apparaten der Großverbände her gesehen und dem Informationsmaterial, das diese Apparate liefern können und dessen sich der Staat direkt oder indirekt ja auch bedient, ganz einleuchtend. Insbesondere wünscht der ÖGB, unterstützt von der SPÖ, die Legalisierung der Paritätischen Kommission und die Herauslösung des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen aus der Kommission und seine Umbildung in ein selbständiges Organ. Würde man diese legalisierte Institution mit zusätzlichen Aufgaben der Prüfung wirtschaftspolitischer Probleme betrauen, so wäre damit nach Ansicht der Sozialisten auf dem Gebiet der Mitbestimmung (von oben) Wesentliches gewonnen²². — Allerdings ist diesem Vorschlag die Bundeswirtschaftskammer immer sehr skeptisch gegenübergestanden, weil sie darin die Absicht der Schaffung einer Art von zentraler Planungskommission sieht. Diese Ablehnung beruht z. T. natürlich auch darauf, daß vor allem die Handelskammern in ihrer Funktion als Verwaltungsbehörden an der Gestaltung der Wirtschaftspolitik, zumindest der Ablaufpolitik, stärker mitwirken als der ÖGB, der ein eigenständiges ordnungspolitisches Instrument als Grundvoraussetzung der von ihm propagierten „Wirtschaftsdemokratie“ ansieht²³.

Neben der „Mitbestimmung von oben“ wird auch in Österreich die Ausweitung der bestehenden betrieblichen oder Mitbestimmung „von unten“ erwogen — vor allem von Vertretern der Arbeitnehmerseite. Gerade im letzten Jahr fand in den Spalten der sozialistischen Zeitschrift „Die Zukunft“²⁴ eine recht aufschlußreiche Diskussion über die betriebliche Mitbestimmung statt, zwischen einem älteren Parteiideologen und mehreren Fachreferenten der Arbeiterkammer. Dieses Gespräch gibt nicht nur die Hauptpunkte der herrschenden Meinung zur betrieblichen Mitbestimmung in Wirtschaftsfragen gut wieder, sondern ist zugleich ein m. E. glänzendes Beispiel für das, was man unter Politikwissenschaftlern heute als Entideologisierungstrend in den Parteien bezeichnet.

Partei und Gewerkschaften sind darin einig, daß die Mitbestimmung von unten (im Sinne einer mit den Unternehmern gleichberechtigten Mitwirkung der Arbeitnehmer auch an wirtschaftlichen Unternehmensentscheidungen)

²² *Stellungnahme zur Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Kulturpolitik. Ein Konzept des Österreichischen Gewerkschaftsbundes* (Schriftenreihe des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, Nr. 82, Wien 1959); s. dazu F. KLENNER in TH. PÜTZ (Hrsg.), a. a. O. 469 u. 494. Auch B. KREISKY in seinem „Vorwort“ zu CHR. BRODA und L. GRATZ, *Für ein besseres Parlament — für eine funktionierende Demokratie. Vorschläge für den Ausbau unserer parlamentarischen Einrichtungen*, 2. Aufl. Wien 1970, 17.

²³ Hinter diesen Meinungsverschiedenheiten, die vielfach von Interessenverbandsbürokraten getragen sind, steht auch eine innerbürokratische Auseinandersetzung: der Versuch der Abwehr des „Juristenmonopols“. Die Wirtschaftswissenschaftler und ökonomisch geschulten Juristen der Kammern beanspruchen größeren Einfluß relativ zu den „Nurjuristen“ der Ministerialbürokratie.

²⁴ *Die Zukunft*, 1969: Heft 10: J. HINDELS, „Mitbestimmung ohne Illusion“; Heft 11: E. MÄRZ, „Mitbestimmung in historischer Perspektive“; Heft 13/14: ST. WIRLANDNER, „Wirtschaftsdemokratie“; Heft 19: H. REITHOFER, „Mitbestimmung — aber wie?“; Heft 23/24: E. MÄRZ, „Sozialpartnerschaft oder Klassenkampf“.

wesentlich zu einer „Wirtschaftsdemokratie“ gehöre und notwendige Ergänzung der überbetrieblichen Mitbestimmung sei, deren weiterer Ausbau ohne eine solche Ergänzung abgelehnt werden müsse. Denn es bestehe die Gefahr, daß eine überbetriebliche Mitbestimmung zu einer ausschließlich an Sachproblemen und nicht an den Problemen der Arbeitnehmer orientierten Technokratie ausarte. Zudem stelle gerade die betriebliche Mitbestimmung eine vorzügliche Schule der Demokratie und damit einen wichtigen gesellschaftlichen Ausgangspunkt der Demokratisierung des öffentlichen Lebens vor. (Die permanente Demokratisierung wird als Vorstufe zum sozialistischen Umbau der Gesellschaft betrachtet. Das setzt freilich voraus, daß die Mitbestimmung nicht eine *für* die Arbeitnehmer sei — dieser Vorwurf wird der deutschen Entwicklung gemacht — sondern eine *der* Arbeitnehmer selbst sei.) Es wird aber gleichzeitig zugegeben, daß in der heutigen wirtschaftlichen Situation, die dem (Neo-)Kapitalismus so günstig sei, auch den Arbeitnehmern dessen Ergebnisse am besten im Wege der „Sozialpartnerschaft“ zugänglich gemacht werden können; die Frage, wie sich Mitbestimmung und Klassenkampf zueinander verhielten, sollte vorläufig nicht erörtert werden. Ein ansehnliches Aktionsfeld — das sei in Parenthese doch bemerkt — steht der betrieblichen Mitbestimmung in wirtschaftlichen Fragen in Österreich überhaupt nicht offen. Von merklicher Bedeutung wäre sie nur in Großbetrieben, die als solche mit mehr als 500 Beschäftigten definiert werden²⁵. Diese sind aber in der Mehrzahl verstaatlichte Betriebe, so daß einer der Diskussionsteilnehmer abschließend riet: weil die Situation der verstaatlichten Industrie so schwierig sei, sollte man „realistischerweise“ die Erweiterung der betrieblichen Mitbestimmung auf Wirtschaftsfragen als „Fernziel“ ansehen!

2. Ganz anderes meinen die Verfassungsjuristen mit „Demokratisierung“ Klecatsky, Marcic, Winkler²⁶ u. a. wollen durch entsprechende gesetzliche Maßnahmen sichergestellt wissen, daß die Demokratie innerhalb der Verbände — also das innerverbandliche Willensbildungsverfahren — garantiert wird, als unerläßliche Voraussetzung für eine Mitwirkung der Verbände an der wirtschafts-

²⁵ § 14 Abs. 2 Z. 3 BRG (Betriebsrätegesetz, BGBl 97/1947) sieht vor: Der Betriebsrat in Betrieben mit mehr als 500 Beschäftigten (kann), wenn seine Vorschläge nicht berücksichtigt werden und er zur Auffassung kommt, daß die Wirtschaftsführung des Betriebes den gesamtwirtschaftlichen Interessen widerspricht, durch einen mit Zweidrittelmehrheit gefaßten Beschluß über die Landesstelle des Österreichischen Gewerkschaftsbundes Einspruch gegen die Art der Wirtschaftsführung erheben.

²⁶ H. KLECATSKY in Floretta u. STRASSER (Hrsg.), a. a. O.; ds., „Interessenverbände und Parlament“, in: *Die Verbände und ihr Ordnungsanspruch*, a. a. O.; ds., „Hat Österreich eine Verfassung?“ in: H. KLECATSKY (Hrsg.), *Die Republik Österreich. Gestalt und Funktionen ihrer Verfassung*. Wien 1968, 329 ff. — G. WINKLER, Staat und Verbände. *Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer*, Heft 24, Berlin 1966, 34 ff. — A. KOBZINA, „Die Republik und die Herrschaft des Rechts“ in: H. KLECATSKY (Hrsg.), *Die Republik Österreich*, a. a. O., 189 ff. — R. MARCIC zuletzt in „Baufällige Stellen an Österreichs Verfassung“ in K. H. RITSCHEL (Hrsg.) a. a. O., 15 ff. (Auch veröffentlicht unter dem Thema: „Staat — Verbände — Wissenschaft. Ein ausgewähltes Stück Allgemeiner Staatslehre“, *Juristische Blätter*, 91 (1969), Heft 13/14. Unter Bezugnahme auf diese Veröffentlichung s. kritisch TH. NEUMANN, „Parteien — Verbände — Wissenschaft“, *Die Zukunft*, 1969, Heft 22 und Heft 23/24).

politischen Willensbildung. Diese Forderungen richten sich vor allem an den ÖGB als freien Verein, der gerne etwas „dämonisiert“ wird (die Willensbildung innerhalb der Kammern als Körperschaften öffentlichen Rechts ist weitaus leichter zu kontrollieren). Hier spielt wohl die Tatsache mit, daß in Österreich diejenigen Verbände, die öffentlich-rechtlich organisiert sind, althergebrachte und weidlich ausgenützte Mitspracherechte haben. Manche Theoretiker scheinen abgeneigt, parallelen freien Verbänden Ähnliches zuzugestehen, ohne zumindest im nachhinein die Auflage der streng demokratischen „Legitimation“ (= Repräsentationsbefugnis) des Handelns dieser Verbände zu machen.

Am weitesten geht jener Vorschlag zur Erfassung des Verbändeeinflusses der Wirtschaftspolitik, der die verfassungsrechtliche Änderung der zweiten Kammer des österreichischen Parlamentes in einen *Verbände- oder Wirtschaftsrat* zum Inhalt hat. Diese Vorstellung eines Verbänderates meinte ich, als ich vorhin sagte, es würden in gewisser Weise heute ständische Gedanken lebendig. — Die zweite Kammer, der Bundesrat, also die Vertretung der einzelnen Bundesländer, ist nach seiner ganzen Konzeption und Aufgabenstellung kein bedeutendes Organ der staatlichen Willensbildung. Von seiner Neubelebung in anderer Gestalt, nämlich als Vertretungsorgan der großen wirtschaftlichen Interessengruppen, erwarten sich die Proponenten²⁷ dieser Idee eine weitgehende „Verrechtlichung“ und völlige Publizität der Tätigkeit von Verbänden, also auch eine Erhöhung ihrer Verantwortlichkeit gegenüber der Öffentlichkeit. Dagegen sollten dann alle Verbandseinflüsse, die nicht in dieser neuen Form legitimiert wären, streng unterbunden werden (was angesichts der engen persönlichen und funktionalen Verflechtungen im österreichischen politischen Leben auf lange Sicht völlig unrealistisch scheint).

Die Anhänger und Gegner des Gedankens einer Verbändekammer sind nicht an bestimmte Parteien oder Interessengruppen oder Verbände gebunden. Gerade mit der Begründung der „Verrechtlichung“ von Verbandseinflüssen wird er vielleicht von „Konservativen“ etwas häufiger besprochen. Allerdings wird der Gedanke seit neuestem auch in einer soz. „technokratischen“ Variante propagiert²⁸: Ein Wirtschaftsrat aus unabhängigen (weil für längere Zeit gewählten) Fachleuten, die z. T. auch aus Verbänden stammen würden, soll die Wirtschaftspolitik rascher reagibel und somit funktionsfähiger gestalten, als das im traditionellen parlamentarischen Prozeß möglich ist.

²⁷ D. s. unter anderen H. KLECATSKY, R. MARCIC; H. SCHAMBECK („Ist der moderne Staat ein Ständestaat?“ in: *Die Verbände und ihr Ordnungsanspruch*, a. a. O., 48 ff.). Nicht gehört dazu G. WINKLER (vgl. seinen Artikel „Wirtschaftsrat“ im *Staatslexikon* der Görres-Gesellschaft, Bd. VIII, Freiburg 1963), dessen „Verrechtlichungs“-Vorschläge sich überwiegend auf die Garantien einer innerverbandlichen Demokratie, staatliche Kontrollen der Finanzgebarung von Verbänden und Normierung von Inkompatibilitäten von verbandlichen und staatlichen Funktionen einer Person beziehen.

²⁸ H. KIENZL, „Reform der wirtschaftlichen Strukturen“ in K. H. RITSCHL (Hrsg.), a. a. O., bes. 194 ff.

Die Argumente für und wider sind keineswegs abgeklärt; die Diskussion vermittelt vorläufig eher den Eindruck, es gehe darum, aus dem bislang unbedeutenden Bundesrat irgendetwas anderes zu machen, ihn nur überhaupt umzufunktionieren, als gerade darum, einen Verbänderat daraus zu schaffen. Bislang überzeugen mehr die Gegenargumente, vor allem vom Standpunkt des „demokratischen“ Staates das Argument der unzulässigen Verdoppelung der Vertretung bestimmter Gruppen unter Vernachlässigung anderer. Auch ist man sich nicht im klaren, wo im Prozeß der parlamentarischen Willensbildung ein solcher „Rat“ logisch einzuordnen wäre. (Man konnte aber auch das — wahrscheinlich — Wort eines resignierten Gelehrten vernehmen, daß eine derartige Institutionalisierung der Zusammenarbeit von Verbänden von vornherein zum Scheitern verurteilt sei, da in Österreich nur Provisorien funktionieren.)

III

Es war nun lange genug die Rede von historischen Ursachen und politischen Konstellationen. Welche *Motive* bestimmen die Spitzenverbände, wenn sie von „Demokratisierung der Wirtschaftspolitik“ als einer ihrer Hauptaufgaben sprechen?

Sie verstehen unter Demokratisierung die dynamische Ausgestaltung der Willensbildungsgrundlagen im Staat. Als positiver Wert wird die Verbreiterung der Entscheidungsbasis angesehen. Da die Willensäußerungen der einzelnen Staatsbürger in der traditionellen parlamentarischen Demokratie auf die Wahlen zu den Gesetzgebungsorganen des Bundes bzw. eines Landes beschränkt sind, in Österreich also alle vier Jahre einmal kundgetan werden können, sind die wirtschaftlichen Interessenverbände der Auffassung, sie könnten wesentlich zur demokratischen Gestaltung der politischen Willensbildung beitragen, und zwar 1. durch die Art der Willensbildung innerhalb ihrer Verbände, insbesondere durch den jeweiligen innerverbandlichen Interessenausgleich²⁹, und 2. durch die Vertretung des so entstandenen Verbandsinteresses gegenüber den Organen der Gesetzgebung und Verwaltung, an deren Willensbildung sie beratend bis mitentscheidend teilnehmen.

Was besagt das eigentlich über die *Auffassung der Interessengruppen von der Demokratie*? Demokratisierung ist ja kein Ziel, sondern ein Weg zur Verbesserung der Demokratie. Und auch diese ist an sich kein Ziel, sondern eine Methode: eine Herrschaftsform, die einem bestimmten Gesellschaftsideal bestmöglich zu

²⁹ Das gilt nicht nur für die drei großen Kammerdachverbände, denen der Interessenausgleich ausdrücklich als Aufgabe gestellt ist (VwGH Erk Slg. 6059/1963, Teil A), sondern ebenso für den ÖGB, der als Dachorganisation von 16 Gewerkschaften es im Laufe seiner Geschichte immer wieder verstanden hat, ausgleichend zu wirken, und im Hinblick auf längerfristige Überlegungen auch gegen Anliegen einzelner Gewerkschaften entschieden hat (vgl. dazu F. KLENNER in TH. PÜTZ, Hrsg., a. a. O., 460 ff. [„Das Verhältnis zwischen Gewerkschaftsführung und Gewerkschaftsmitgliedern“] und 463 ff. [„Die Willensbildung im ÖGB“]).

entsprechen scheint. In dieser Abstraktheit der Kennzeichnung sind Demokratie als Herrschaftsform und Demokratisierung als Annäherung der Willensbildungsprozesse an diese Herrschaftsform sowohl von konservativer Seite wie von sozialistischer Seite vertretbar. Das zeigt schon die Übereinstimmung in der Terminologie³⁰.

Versucht man, den *Zweck* der „Demokratisierung“ nach seinem Inhalt zu definieren, so geht man wohl nicht fehl, ihn mit „*Versachlichung*“ *der Politik, insbesondere der Wirtschaftspolitik*, anzugeben; es würden gewiß nicht nur Verbändevertreter, sondern auch Vertreter der Gesetzgebungsorgane dieser Kennzeichnung beipflichten. Das entspricht nur der heute international gängigen Rationalisierungstendenz gerade auch in der Wirtschaftspolitik. Indem wirtschaftspolitische Entscheidungen der Staatsorgane (es würde fast genügen zu sagen: der Regierung) heute nicht gefällt werden, ohne zuvor die Meinungen der einschlägigen Verbände als Vertreter der in ihren Interessen betroffenen Gruppen einzuholen, werden eigentlich staatliche Entscheidungen auf einer sozusagen breiteren Basis gefällt — und zwar einerseits was die Zahl der in der Entscheidung letztlich berücksichtigten Personen angeht, andererseits was die sachliche Kenntnis des Entscheidungsproblems in seinen verschiedenen möglichen Aspekten angeht. (Es kann dann freilich dazu kommen, daß die „Sachgerechtigkeit“ der Entscheidung mit ihrer „Gerechtigkeit“ im Sinne des Gemeinwohls gleichgesetzt wird — aber über die apologetische Funktion der „Demokratisierung“ zu sprechen, würde zu weit führen.)

Daß die hier zugrundeliegende Demokratievorstellung mit der repräsentativen parlamentarischen Demokratie — in der die Gesellschaft in allen ihren Gruppierungen vom Parlament repräsentiert wird — wenig zu tun hat, ist augenfällig. Das hat seinen Grund in der in Österreich nie kräftig entwickelten Tradition des Parlaments, das zudem in den 20 Jahren der Großen Koalition von 1945 bis 1966 nicht nur seine Entscheidungsfunktion weitgehend einbüßte, sondern auch seine Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung³¹. Es ist in diesem Zusammenhang als Indiz vielleicht bemerkenswert, daß erst langsam in der Zeit der Alleinregierung der Konservativen, als es zum erstenmal in der Zweiten Republik überhaupt eine nennenswerte Opposition im Parlament gab, Parlamentarier anfangen, sich Gedanken über eine Parlamentsreform zu machen.

Ist der Zweck der Demokratisierung in ihrer österreichischen Ausformung eine Versachlichung der Wirtschaftspolitik, so ist ihr *Ziel* die politisch-ökonomische Stabilität, *der soziale Frieden*. Um die Verwirklichung dieses heute als oberster sozialer Wert allgemein anerkannten Zieles wahrscheinlicher zu machen, sind in den politischen Entscheidungsprozeß sozusagen Stabilisierungsfaktoren

³⁰ Daß die Gesellschaftsideale letztlich verschiedene sind, tut vorläufig nichts zur Sache (wie etwa die neueste sozialistische Mitbestimmungsdiskussion gezeigt hat).

³¹ Diese übernahm für jedes Ressort die jeweilige „Oppositionspartei“.

eingebaut. Als solche verstehen sich die großen Interessenverbände selbst, die zunehmend die „Friedensfunktion“³² des Interessenausgleiches betonen, um den sie in sich und untereinander ständig bemüht sind.

Die staatlichen Organe verstehen es, sich diesen Befriedigungseffekt des verbandlichen und zwischenverbandlichen Interessenausgleichs einschließlich dessen sachlicher Unterlagen in ihren Entscheidungen nutzbar zu machen und ihn damit noch zu verstärken. Sowohl die Wirtschaftsverbände wie bisher auch die Regierung als Träger der Wirtschaftspolitik sind sich darüber im klaren, daß die paritätische Zusammenarbeit der großen Gruppen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber konjunkturabhängig ist — eine Erkenntnis, die ihrerseits einen gewissen positiven Effekt auf die Bereitschaft zur Zusammenarbeit hat. Aber nicht nur die Zusammenarbeit der Gruppen, die Bereitschaft zum Interessenausgleich sind konjunkturabhängig; es besteht allgemein wenig Zweifel daran, daß die Demokratie als Herrschaftsform gerade in einem Staat, in dem sie nicht im klassischen Sinne voll entwickelt ist, krisenanfällig ist — und damit sind auch wirtschaftliche Krisensituationen gemeint. Auch diese Erkenntnis wirkt sich auf die Zusammenarbeit der Interessengruppen positiv aus.

Gerade seit dem letzten Herbst haben Vertreter der Spitzenverbände in Publikationen immer wieder darauf hingewiesen, wie sehr sie um den sozialen Frieden verdient seien dadurch, daß sie ihre jeweiligen Machtpositionen nicht ausnützten, vielmehr gemeinsam und somit im Sinne des Gemeinwohls im wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß mitwirkten. Der Zeitpunkt für dieses — berechnete — Selbstlob war nicht von ungefähr gewählt. Es standen Parlamentswahlen bevor. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß die Verbände einander ihre stabilisierende Funktion bestätigen und sich selbst damit zur weiteren gemeinsamen Arbeit anspornen wollten — so daß diese auch nicht gefährdet würde durch eine allfällige Änderung im Kräfteverhältnis der politischen Parteien, die dann ja auch tatsächlich — in kaum erwartetem Ausmaß — eingetreten ist. Es hat in der Zweiten Republik schon Zeitpunkte gegeben, in denen der politische Einfluß der „Sozialpartner“ entscheidender war als der der Regierungsparteien; es kann sie in Zukunft wieder geben³³.

Erkennt man den sozialen Frieden als primären Wert der Gesellschaft an, so hat die „Demokratisierung“, wie sie heute die Interessengruppen in Österreich betreiben, großen instrumentalischen Wert — zumindest so lange, bis das Parlament durch entsprechende Demokratisierungsvorgänge seinerseits den Grundsatz des Artikels 1 B-VG verwirklicht: „Das Recht geht vom Volk aus“.

³² Der Ausdruck findet sich bei A. KLOSE in K. H. RITSCHEL (Hrsg.), a. a. O., 221. — Das Thema ist zuletzt mehrfach variiert behandelt in der Diskussion „Probleme der Sozialpartnerschaft“, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 17 (1970), 1 und 21 ff.

³³ Eine weitere Stabilisierungswirkung ergibt sich daraus, daß die Verbändebürokratien teilweise Ergänzung der staatlichen Bürokratie sind, zudem ein häufig beanspruchtes Reservoir des Politikernachwuchses (einschließlich des Ministernachwuchses).

BERICHT ÜBER DIE DISKUSSION

Nach den Kurzberichten über die Beiträge von Jacquemin, Wattin, Praderie und Clegg wendet sich STEVES¹ entschieden gegen die „kolossal überhöhte“ Sicht Watrins bezüglich der „Konzertierten Aktion“ des Wirtschaftsministers Schiller. Schon die Zusammensetzung der Konzert-Runde läßt zu wünschen übrig. Die Konzertation ist weithin vorgetäuscht, wenn man auch weiterhin versucht, Abweichungen nicht nach außen in Erscheinung treten zu lassen. Ein besonders schwieriges Element stellen die Gewerkschaften dar, die bereits im Mai 1969 (DGB-Kongreß München) den Ruf erschallen ließen: Raus aus der Konzertierten Aktion! Mit dem von Watrin vermuteten Informationsmonopol der Konzertierten Aktion ist es nicht weit her, denn ihre Geheimnisse kann man im wesentlichen auch in den Zeitungen lesen. Das Scheitern der Konzertierten Aktion ist vor allem darin begründet, „daß der Staat bisher nicht imstande war, geeignete Vorleistungen für die Konjunkturpolitik zu erbringen“. Im übrigen ist die Kooperation zwischen Staat und wirtschaftlichen Verbänden nicht erst mit der Konzertierten Aktion erfunden worden. Der „Sachverständigenrat“, also „der Erfinder der Konzertierten Aktion“, steckte in seinem Jahresgutachten 1969 bereits soweit zurück, daß er erklärte, es komme nicht auf formale Beschlüsse an, sondern darauf, daß die relevanten Gruppen ihre autonomen Entscheidungen in Kenntnis der größeren Zusammenhänge und der Argumente der Gegenseite treffen könnten. Die Runde wird sich also auf Aussprache und Kommentierung von Informationen und von wirtschaftspolitischen Annahmen beschränken müssen. „Das Zutrauen“, so schließt Steves, „ist nicht mehr furchtbar groß“, und wenn die Konzertierte Aktion in die Lohnpolitik der Tarifpartner hineinreden sollte, dann werden die Gewerkschaften ausziehen. Allgemein: „Wenn der Staat in die Gruppen hineinzuwirken versucht, dann platzt eben die Runde.“

Auch ALBRECHT² äußert sich zur Konzertierten Aktion: es ist zu bezweifeln, daß man sie als Beitrag oder Form der wirtschaftlichen Demokratisierung betrachten kann. Denn es zeigt sich aus der Praxis, daß sie viel eher vom „schlagwortfreudigen“ Wirtschaftsminister Schiller als Überwindung des Informations-

¹ STEVES, Kurt, „Die Welt“, Bonn.

² ALBRECHT, Karl, Dr., C.-Rudolf-Poensgen-Stiftung e. V., Düsseldorf.

defizits gesehen, bzw. als Mittel verstanden wird, seiner Meinung Geltung zu verschaffen. Außerdem werden in diesem Gremium von Schiller Themen wie etwa „Lohnfortzahlung“ behandelt, die mit Demokratisierung gar nichts zu tun haben. Als besonderen Beitrag zur Demokratisierung wird der *Ausbau des Hearings in Deutschland* vorgeschlagen: der wirtschaftspolitische Ausschuß des Bundestages sollte den Anspruch erheben, daß die Mitglieder der Konzertierte Aktion auch ihm gegenüber in einem Hearing in Erscheinung treten. — Die „Planifikation“ in Frankreich sieht Albrecht mehr als eine Art „Gegengeschäftemachen“ unter den einzelnen Beteiligten.

Auch LANGER³ bezweifelt, ob die Konzertierte Aktion — schon von ihrer Zusammensetzung her gesehen — überhaupt ein Instrument der Demokratisierung sein könne, nachdem die wirtschaftspolitischen Ziele von Regierung und Parlament festgesetzt worden sind. Ist sie nicht „möglicherweise ein Instrument zur Verschleierung der Tatsache, daß die Ziele nicht erreicht werden?“ Ferner: lassen die „sehr ehrgeizigen Ziele“ ein Weiterschreiten der Demokratisierung überhaupt zu? Hier liegt u. U. ein Kernkonflikt. Endlich: die Verwirklichung von ehrgeizigen wirtschaftspolitischen Zielen fordert rasches Handeln. Durch Demokratisierung werden schnelle Entschlüsse aber alles andere als gefördert — mit den entsprechend negativen Folgen für den Effekt.

JUNGHANS⁴ möchte die erst drei Jahre alte Einrichtung der Konzertierte Aktion milder beurteilen und hält sie auch für einen Beitrag der Demokratisierung. Er sieht jedoch einen *Grundmangel in der unzureichenden statistischen Information* des Gremiums. — Will man die Verbände in die Demokratisierung miteinbeziehen, dann entsteht die Frage, wie sie sich als Mitgliederinteressenverbände dafür legitimieren können, während andere Interessenten ausgeschlossen sind (Verbraucher, öffentliche Interessen): Gefahr des „Produzentenkartells“. — Das „Hearing“ scheint Junghans genügend gewährleistet zu sein, wenn man bedenkt, daß es auf deutsch „Sachverständigenanhörung“ heißt, ein Vorgang, der bei jedem Gesetz reichlich zur Geltung kommt.

LAHURE legt Wert darauf, daß sich die *überbetrieblichen Mitbestimmungsgremien* (wie sie nun immer in den einzelnen Ländern heißen mögen) auch *sozialer Fragen* annehmen, sonst werden diese allzuleicht auf der Straße gelöst. — Kontinuierliche Sozialpolitik bedingt kontinuierliche Wirtschaftspolitik. Aus diesem Grund haben die Gewerkschaften in Luxemburg, ohne Angst, ihre Tarifautonomie zu verlieren (etwa durch Festsetzung von Lohnleitlinien), alles Interesse daran, in den übergeordneten Wirtschaftsgremien mitzuarbeiten. Gelingt hierbei eine sachliche Aussprache über die Probleme, dann besteht nicht die von JACQUEMIN heraufbeschworene Gefahr, daß sich die wirtschaftliche Demokratie anstelle der politischen setzt, bzw. diese teilweise ersetzt.

³ LANGER, Wolfram Dr., Präsident der Bundespfandbriefanstalt, Wiesbaden.

⁴ JUNGHANS, Hans-Jürgen, MdB, Stellvertr. Fraktionsvorsitzender der SPD, Bonn.

GEISSLER bemängelt einerseits, daß es in manchen Sektoren (Wirtschaft, Bildung usw.) mit der Demokratisierung noch im argen liege und man hier Strukturveränderungen vornehmen müsse, andererseits aber fehle es auch an den vorgebildeten Menschen, d. h. den Funktionären in Verbänden und Parteien, die sich dieser neuen Strukturen bedienen könnten.

LAMPERSBACH äußert sich *sehr kritisch über den Nutzen der Konzertierten Aktion*. Dieses „Spitzenmodell der überbetrieblichen Mitbestimmung“, das neben Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsministerien, die ja auch gemeinsame Anliegen behandeln, entwickelt wurde und ein Instrument des direkten Handelns sein soll, erbrachte in seinen drei (langen) Jahren nur wenig Aktionen. Gingen von der Konzertierten Aktion keine „Signalwirkungen“ aus, „dann müßte der gesamte Vorgang, Demokratisierung in der Wirtschaft, als außerordentlich problematisch angesehen werden“. Das Demokratiemodell, das sich in der Politik mehr oder weniger erfolgreich praktizieren läßt, wäre auf dem Gebiet der Wirtschaft „nur in einem ganz kleinen Teilbereich“ überhaupt realisierbar.

Zu verschiedenen vorangegangenen Diskussionsbeiträgen nimmt WATRIN abschließend Stellung. An Geissler, der von „*mehr Demokratisierung*“ gesprochen hat, richtet er die Frage, wie er sich dies im einzelnen vorstelle. Die Forderung sei leicht zu erheben, doch Verwirklichungen sind vom demokratischen Standpunkt aus gesehen oft recht fragwürdig. Als Beispiel wird der „*Bundeswirtschaftsrat*“ angeführt und als Form der Demokratisierung abgelehnt, weil die Besetzung des Gremiums nicht durch demokratisches Verfahren erfolgt (exklusives Recht der Verbände, diese Institution zu beschicken).

Die *Konzertierte Aktion* steht im Zwielficht, schon wegen der mangelnden Publizität (Presse nicht zugelassen) und dem „Schleier des Informellen“. Jeder kann von ihr halten, was er will, doch besteht die „Vermutung, daß sie im Moment nicht viel Bedeutung hat“. Würde sie weiter ausgebaut, würden sich starke Bedenken erheben, ob sie dann noch in die Wirtschaftsordnung, die Wirtschaftsverfassung und die politische Ordnung hineinpaße. Liefe man dabei nicht Gefahr, daß schließlich eine „Kollision zwischen big business und big government und big unions“ herauskäme? Wer wünscht sich eine solche Herrschaftsstruktur im Staate?

Bezüglich der Einflußnahme der Verbände läßt sich die Tatsache nicht übersehen, daß diese sich schon Positionen erobert haben mit weitgehenden Möglichkeiten, auf die Wirtschaftspolitik einzuwirken. Dies läßt sich auch nicht ganz ausschalten (Verbandsfunktionär ist zugleich Mitglied des Bundesrates); ob durch gesetzliche Regelung die Macht der Verbände zurückgedrängt werden soll, ist eine andere Frage.

Lahure's Bild von der scheinbar schönen Zusammenarbeit der Gewerkschaften in den obersten Gremien der Wirtschaftspolitik will Watrin nicht sehr gefallen. Er hält Konflikte im Sinn von Sach- und Zielauseinandersetzungen für frucht-

barer und auch demokratischer als abgekartete Kompromisse an der Spitze, die dann von den unteren Mannschaften einfach zu schlucken wären. Das bedeutete den Tod der Demokratie, die von der Möglichkeit der Kritik, anderer Meinung zu sein und andere Meinungen, auch im sozialen Prozeß, durchzusetzen, wesentlich lebt.

SPETHMANN⁵ greift das Wort von der Konzertierten Aktion noch einmal auf, um daran eine Mitbestimmungsperspektive für die wirtschaftliche Entwicklung der achtziger Jahre zu knüpfen. Er geht dabei von der Tatsache der Vollbeschäftigung aus sowie von einem Arbeitsmarkt, der jetzt schon ausverkauft ist und auch in Zukunft praktisch nichts mehr hergibt. Dies wird zur Folge haben:

1. Beschleunigung der technischen Entwicklung und damit raschere Veraltung der technischen Anlagen.

2. Verschärfte innereuropäische Konkurrenz durch den sich immer mehr entwickelnden Gemeinsamen Markt.

3. Damit verbunden: erhöhte Anforderungen an die Flexibilität des Exports. Vom Betrieb her gesehen verlangt die Zukunft die situationsentsprechende Bewältigung der Produktenentwicklung, des Produktionsablaufs, der Forschung und der Höherqualifizierung des Personals durch Aus- und Fortbildung. Von dieser Sachlage aus ist die Frage der Mitbestimmung zu sehen, d. h. es müssen alle Elemente der Mitbestimmung im notwendigen Augenblick rasch einsetzbar sein, um den Hochstand und die Dynamik des Betriebs zu erhalten. Wünschenswert für diesen Zweck wäre freilich eine stabile, für einen längeren Zeitraum zugeschnittene, im Bereich der Unternehmensverfassung institutionalisierte Mitbestimmung.

An einen zuvor formulierten Satz von VON CUBE anknüpfend, in dem dieser das oben von Watrin befürwortete „Konfliktmodell“ mit dem Hinweis kritisierte, daß dabei „auf dem Markt lautlos gemordet“ werde, stellt STREISSLER die Frage nach den Kosten der verschiedenen Demokratisierungskonzepte. Er fürchtet, „daß es eines der kostspieligsten Unterfangen bei gesellschaftlichen Veränderungen ist, das ‚lautlose Morden‘ abzuschaffen“. Keine Existenz hat dauernde Berechtigung, und wenn überholte Existenzen nicht ausscheiden, kann ein Erneuerungsprozeß nicht in Gang kommen. Dieser Auslesevorgang gilt nicht nur für Betriebe, sondern auch für die darin tätigen Personen. Wie verheerend sich die nutzlose Erhaltung von Unternehmen und Unternehmern für die Volkswirtschaft auswirkt, zeigt sich am Bild, das STANKOWITZ⁶ (in Stellvertretung für CERNE) für den Fall Jugoslawien gezeichnet hat.

Im Gegensatz zu Spethmann scheint das hier behandelte Thema „Demokratisierung von Gesellschaft und Wirtschaft“ für KRAUSE⁷ eher für die Jahre 1960,

⁵ SPETHMANN, Dieter, Dr., Deutsche Edelstahlwerke, Krefeld.

⁶ STANKOWIC, Osteuropa-Institut München.

⁷ KRAUSE, O., Dr., Vereinigte Seidenwebereien, Krefeld.

wenn nicht 1950 zu passen. Im übrigen hält er die *Ausdehnung der Demokratisierung* auf außerpolitisches Gebiet für notwendig und wünschenswert, wenngleich es in jeder Sozialstruktur Autorität, Hierarchie und Unterordnung geben muß, will man nicht in Anarchie und Totalitarismus hineingeraten. Wenn einem Arbeitnehmer in seinem Betrieb aus irgendeinem Grund etwas nicht paßt, kann er in unserer vollbeschäftigten Wirtschaft leicht aussteigen. Durch diese Möglichkeit wird er in der Wirtschaftswelt weniger „bedroht“ als der Unternehmer, der dauernd mit dem Risiko für seinen Betrieb leben muß.

Die überbetriebliche Mitbestimmung könnte hierarchisch so aufgebaut werden, daß sich alle wohlfühlen, wie vor allem das beherzigenswerte Beispiel Hollands (vgl. JANSEN) zeigt, während das englische Modell (vgl. CLEGG) ohne durchschlagenden Erfolg war. Es wäre auch die ernsthafte Frage zu stellen, ob die Konzertierte Aktion nicht im Geist der berufsständischen Ordnung, wie sie in Österreich noch wirksam ist (vgl. STREISSLER), ausgebaut werden könnte.

Als Gegenstück zur Konzertierten Aktion in Deutschland stellt BÜCHI⁸ auf Bitten der Kongreßleitung das *schweizerische Vernehmlassungsverfahren*⁹ dar:

Ich möchte dem Wunsch der Kongreßleitung nachkommen und Ihnen anstelle eines schriftlichen Berichts einige mündliche Ausführungen machen zu der Institution, die in der Schweiz als verbindliches Vernehmlassungsverfahren bezeichnet wird. Was in diesem Sinn verfassungsrechtlich Vernehmlassungsverfahren bezeichnet wird, ist eine institutionalisierte Form der Mitsprache und der Mitbestimmung der Wirtschafts- und Berufsverbände, und zwar inklusive der Gewerkschaften, im sozial- und wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozeß auf höchster Ebene, d. h. auf Bundesebene. Die leitende Idee dieser Konzeption geht zurück auf Diskussionen der dreißiger Jahre, die die Revision der sogenannten Wirtschafts- und Sozialartikel der Bundesverfassung betrafen. Jene Diskussionen waren deutlich geprägt von der, nicht nur in der Schweiz, sondern in ganz Westeuropa im Gang befindlichen „berufsständischen“ Bewegung, einer Bewegung, in der vor allem die Jugend stark engagiert war. In dieser Diskussion sind dann vor allem die Wirtschaftsverbände zur Sprache gekommen, deren Funktion im demokratischen Staat, vor allem im politischen Willensbildungsprozeß nirgends rechtlich lokalisiert war. Diese Diskussion sprach vor allem drei Probleme an, die in der bundesrätlichen Botschaft von 1937 zur Revision dieser Wirtschafts- und Sozialartikel ausführlich dargestellt wurden. Erstens ging es um die Schaffung eines zentralen Wirtschaftsrates, d. h. um die Ersetzung des politischen Parlaments im Sinn der ständestaatlichen Konzeption, wie sie sich etwa in Österreich, Portugal und Italien durchgesetzt hatte, durch eine Vertretung der Wirtschaftskammer, d. h. der Vertretung der wirtschaftlich-beruflichen Organisationen, neben der Stände, Ständekammer, d. h. der Vertretung

⁸ BÜCHI, Willy, Prof. Dr., Universität Fribourg.

⁹ Nach Tonband geschrieben.

der Kantone als Gliedstaaten des Bundesstaates. Dieses Postulat stieß auf energische Abwehr und hatte nie viel Aussicht auf Realisierung. Daneben stand das Postulat auf Schaffung eines förmlichen Verbandsrechtes, d. h. der rechtlichen Einschaltung der Verbände in das politische Willensbildungssystem. Das dritte Problem neben dem Verbandsrecht war die verbindliche Allgemeinerklärung von Verbandsbeschlüssen. Darüber hat man damals sehr intensiv mit scharfen Argumenten pro und kontra diskutiert. Von diesem Postulat ist dann 1956 ein Teil in die Bundesgesetzgebung eingegangen, nämlich die Möglichkeit für den Bund und die Kantone gesamtvertragsvertragliche (= tarifvertragliche) Abmachungen unter gewissen Voraussetzungen und Kautelen allgemeinverbindlich zu erklären. Soviel hat sich von jener politischen Konzeption der dreißiger Jahre in die spätere Bundesgesetzgebung gerettet, nicht aber die Allgemeinverbindlich-Erklärung von wirtschaftlichen Verbandsbeschlüssen.

Diese Diskussion von 1937 wurde durch den Kriegsausbruch 1939 unterbrochen, weil sich das politische Interesse begrifflicherweise auf andere Probleme konzentrierte. Sie wurde nach dem Krieg bald wieder aufgenommen und führte 1947 zur Annahme in der Volksabstimmung neu formulierter Wirtschafts- und Sozialartikel der Bundesverfassung (Artikel 31 ff.). Das Prinzip, das dort festgelegt wurde, ist, kurz gesagt, folgendes: der Bund, der auf dem Gebiet von Wirtschafts- und Sozialpolitik nur subsidiär legefrieren darf, wurde ermächtigt, unter Abweichung vom dominierenden Prinzip der Handels- und Gewerbefreiheit, unter bestimmten Voraussetzungen z. B. in der Landwirtschaft und in anderen Wirtschaftszweigen wirtschafts- und sozialpolitisch zu intervenieren. Diese Wirtschafts- und Sozialartikel bilden also die verfassungsmäßige Grundlage der wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetzgebung des Bundes. Sie enthalten nun auch eine Bestimmung, nämlich den Artikel 32, Abs. 3, über die Mitwirkung der Wirtschafts- und Berufsverbände an der wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetzgebung. In diesem Artikel 32 sind zwei Kompetenzen und Verpflichtungen des Bundes festgehalten: die eine ist das obligatorische Vernehmlassungs- oder Anhörungsrecht der, wie es im Artikel heißt, „zuständigen Organisationen der Wirtschaft“. Diese Spitzenorganisationen der Wirtschaft stehen in dieser Funktion gleichberechtigt neben den Kantonen. Es handelt sich also um ein obligatorisches Anhörungsrecht für die Verbände und um die Verpflichtung für den Bund, diese Verbände in Form der „zuständigen“ Organisationen „der Wirtschaft“ anzuhören, bevor er legefriert. Die zweite Kompetenz, in Form einer Kann-Vorschrift, besteht in der Möglichkeit für den Bund, diese Organisationen neben und mit den Kantonen für die Ausführung dieser Gesetzgebung einzusetzen. Hier sind einige Bemerkungen zur Bedeutung dieser Bestimmung zu machen. Einmal ist wichtig festzustellen, daß das, was der Verfassungsgesetzgeber als „zuständige Organisationen der Wirtschaft“ bezeichnete, nicht näher umschrieben wurde. Praktisch wurden die sogenannten Dach- oder Spitzenverbände, als maß-

gebende Wortführer der Wirtschaft betrachtet, gleichberechtigt neben die Kantone gesetzt. Zweite Bemerkung: in der ganzen Bundesverfassung, auch in den Wirtschaftsartikeln, ist von den Parteien nirgends die Rede. Die Parteien sind als mitbestimmende Faktoren heute noch in unserem Verfassungsrecht nicht „lokalisiert“. Diese Situation soll nunmehr im Zusammenhang mit der in der Diskussion befindlichen Totalrevision der Bundesverfassung zugunsten der Parteien korrigiert werden. Eine dritte Bemerkung: die Ausführung dieser Bestimmung über das sogenannte Vernehmlassungsverfahren ist weder in der Verfassung noch in einem Bundesgesetz näher umschrieben. Einem parlamentarischen Postulat folgend, hat der schweizerische Bundesrat am 6. Mai 1970 „Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung“ erlassen, in denen das Vernehmlassungsverfahren selbst, die Veröffentlichung seiner Ergebnisse im einzelnen präzise dargestellt wird.

Aufgrund praktischer Erfahrungen mit diesem Vernehmlassungsverfahren darf man wohl sagen, daß sich die Beteiligung der Verbände am Gesetzgebungsverfahren dank dieser Verfassungsbestimmung bewährt hat. Vielleicht müßte man eine gewisse Kritik dahingehend anbringen, daß die Anwendung dieses Rechtsinstrumentes bisher zu sehr der Verwaltungsbürokratie überlassen blieb. Sie hatte es weitgehend in der Hand zu bestimmen, wie extensiv oder restriktiv sie dieses Vernehmlassungsverfahren applizieren wollte. In der Regel wird es eher extensiv appliziert, was sowohl die Auslegung des Begriffs der „zuständigen Organisationen“ als auch die Zahl der zur Vernehmlassung eingeladenen Verbände anbetrifft usw. Man hat im Rahmen dieser Bestimmungen unter anderem auch die Institution der Hearings eingeführt und appliziert auch dies in einer ziemlich extensiven Praxis. Kritisch wird gelegentlich die Tatsache erwähnt, daß bisher nirgends festgelegt war, welche Folge Verwaltung und Bundesrat diesen Vernehmlassungen zu geben haben. Nicht geordnet war ferner, wie weit und in welcher Form die Vernehmlassungen publik zu machen sind, ob nur im Parlament oder in der Öffentlichkeit. In dieser Richtung wäre die Institution sicher eines gewissen Ausbaues fähig, der in den erwähnten bundesrätlichen „Richtlinien“ vom 6. Mai 1970 in die Hand genommen wurde. Für die Beurteilung möchte ich die folgenden Elemente zur Überlegung mitgeben. Bei der Beurteilung einer solchen, in ihrer pragmatischen Form typisch schweizerischen Institution, ist generell die föderalistische Struktur unserer Gesetzgebung auf wirtschafts- und sozialpolitischem Gebiet zu betrachten. Der Bund kann, wie bereits erwähnt, nur subsidiär, d. h. erst dann und dort und insoweit legitimieren, als er durch den Souverän, also über eine Volksabstimmung, dazu ausdrücklich legitimiert worden ist. Wo das nicht der Fall ist, bleiben die Kantone, d. h. die Stände zur Gesetzgebung zuständig. Weiter ist die sehr enge Verbindung zu beachten, die zwischen der allgemeinen Staatspolitik und der fachlich abzugrenzenden Wirtschafts- und Sozialpolitik besteht und die sich eher noch inten-

siviert. Ich weise in diesem Zusammenhang auf die Institutionen des Referendums und der Verfassungsinitiative hin. Zu beachten ist ferner, daß in dieser ganzen Materie der schweizerische Gesetzgeber absichtlich und gewollt eine durchaus empirisch pragmatische Haltung an den Tag legt. Es handelt sich nicht um ein Modell im Sinn etwa der deutschen „Konzertierten Aktion“ oder im Gegenteil der französischen „Planifikation“. Es ist im Gegenteil eine bewußt unmodellmäßig konstruierte Institution, ein Mechanismus, der gerade das Modellmäßige vermeiden möchte. Ob das ein Vorteil oder ein Nachteil ist, darüber streiten wir Wissenschaftler uns gelegentlich mit den Politikern. Diese pragmatische Haltung ist bedingt durch die stark unterschiedlichen Mehrheits-Minderheits-Verhältnisse auf sozusagen allen Gebieten. Das hat eine ausgesprochene Abneigung gegen allzu detaillierte rechtliche Regelungen, gegen eine weitgehende Institutionalisierung zur Folge. Man liebt demgegenüber experimentierfähige pragmatische Lösungen, trotz der Nachteile, die sie mitbringen. Gelegentlich blicke ich mit einem gewissen Neid auf die Modelle unserer holländischen und österreichischen Freunde, die vom wissenschaftlichen Standpunkt aus viel logischer und kompakter erscheinen. Im Hinblick auf das Thema unserer Tagung ist darauf hinzuweisen, daß sich in der Schweiz die Demokratisierung seit jeher viel stärker auf staatspolitischem Gebiet und mit staatspolitischen Mitteln durchgesetzt hat als in den Sachgebieten der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die Sachfragen sind bei uns immer viel stärker als anderswo in allgemein staatspolitische Überlegungen eingegliedert.

Es wäre zu betonen, daß die Schweiz nicht bloß eine Wahldemokratie, sondern eine sehr weit ausgebreitete Abstimmungsdemokratie ist. Diese erstreckt sich deshalb, wie z. B. an der Steuergesetzgebung zu ersehen ist, auch auf Bereiche von wirtschafts- und sozialpolitischer Bedeutung. Diese Form der politischen Demokratie hat natürlich einen anderen und viel weiter gespannten Sinn als wahrscheinlich in irgendeinem anderen europäischen Land.

Als weiterer Punkt verbleibt die Frage des rechtlichen Einbaus der Institutionen des Vernehmlassungsrechtes der Verbände. Es gibt eine Reihe prominenter Staatsrechtler, als Beispiel wäre Prof. Hans Huber in Bern zu erwähnen, die seit langem mit wachsender Intensität eine juristisch motivierte Malaise dieser sehr pragmatischen Regelung der Verbandsmitbestimmung gegenüber zum Ausdruck bringen. Huber z. B. hat den Ausdruck vom „Wildwuchs der Verbände“ geprägt. Er behauptet, daß Verbände in einer Demokratie keine integrierende sondern eine desintegrierende Funktion ausüben, und daß sie auch nicht fähig seien, Interessen zu repräsentieren und in ein Gesamtinteresse zu integrieren, und daß man deshalb dieses ganze Gebiet viel stärker „verrechtlichen“ müsse. Man fordert also von dieser Seite her einen systematischen Einbau der verbandlichen Mitbestimmungsfunktion in die rechtsstaatliche Ordnung.

Zu den „zuständigen Organisationen der Wirtschaft“ im Sinn von Artikel 32, Abs. 3 der BV zählen nicht nur „wirtschaftliche Branchenverbände, sondern auch die Gewerkschaften als Berufsorganisationen und ebenso die Arbeitgeberverbände“. Nun ist bekannt, daß wir in der Schweiz nicht eine Einheitsgewerkschaft haben, sondern daß vier gewerkschaftliche Spitzenverbände bestehen, allerdings unter der numerischen Führung des sozialistisch gefärbten schweizerischen Gewerkschaftsbundes (SGB). Als Spitzenverbände im Sinne von Art. 32, Abs. 3 werden sie regelmäßig zu Vernehmlassungsverfahren bei allen sozial- oder wirtschaftspolitischen Vorlagen eingeladen, bei der Interdependenz von Wirtschafts- und Sozialpolitik ist das für sozusagen alle einigermaßen bedeutungsvollen Vorlagen der Fall. Die Arbeitnehmerschaft erhält damit die Möglichkeit, auf innerbetrieblicher Ebene an der Gestaltung der nationalen Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung mitzubestimmen. Sie tut es auch sehr intensiv, vielleicht sogar intensiver als die Vertreter anderer Organisationen. Es sind natürlich auch die Arbeitnehmerverbände, die Gewerkschaften, der Zusammenschluß der Angestellten usw., die ebenso intensiv auf eine noch stärkere Institutionalisierung und auf einen systematischeren rechtlichen Ausbau dieser Mitbestimmung drängen.

An diesem Punkt wäre vielleicht noch ein Wort zu sagen über die Unterschiede der Kammerorganisationen in der Schweiz zu denen der anderen, auch der deutschsprachigen Länder, namentlich der Bundesrepublik und Österreichs. Das schweizerische Kammersystem unterscheidet sich wesentlich sowohl vom österreichischen wie vom deutschen und zwar in folgenden Punkten: erstens sind kammermäßig nur Handel und Industrie, in einem gewissen Sinn das Gewerbe, nicht aber die Landwirtschaft, freie Berufe usw. organisiert. Kammern, auch Handels- und die Industriekammern, sind in der Schweiz Organisationen des privaten Rechts mit zum Teil delegierten öffentlichen Funktionen. Der Rechtsform nach handelt es sich um Vereine, nach Art. 60 SGB oder um Genossenschaften. Sie kennen keine rechtliche Zwangsmitgliedschaft, höchstens zeitweise, wie z. B. während des Krieges, gab es einen faktischen Beitrittszwang. Die Kammern üben sogar ein ziemlich scharfes Selektionsverfahren bei der Aufnahme neuer Mitglieder aus. Die Finanzierung erfolgt auf privater Basis, d. h. durch Mitgliederbeiträge, durch Einnahmen aus Dienstleistungen und teilweise durch öffentliche Mittel, als Entschädigung für Dienstleistungen oder als Subvention auf dem Gebiet etwa des Berufsbildungswesens. Die Funktionen sind nicht gesetzlich, sondern durch die internen Statuten und Reglemente der einzelnen Kammern geregelt, können also mit Bezug auf die sachlichen und personellen Funktionsgebiete voneinander abweichen. Organisation und Aufgabenverteilung erfolgen weithin nach regionalen Gesichtspunkten und damit wiederum gelegentlich divergierend, so gibt es z. B. kantonale Kammern, welche die Agrarpolitik miteinbeziehen, z. B. Wallis und Waadt, während sich andere auf Handel und Industrie beschränken usw. Die Kammern haben zur Hauptsache Gutachter-

funktionen für die öffentlich-rechtlichen Träger der Wirtschaftspolitik und üben andererseits Ausführungsfunktion aus, sind also in einem gewissen Sinn öffentliche Verwaltungsorgane, ähnlich wie die Kammern in Deutschland und Österreich. Das bezieht sich vor allem etwa auf das außenhandelspolitische Gebiet, wo sie u. a. als Ursprungszeugnisstellen und als Kontingentverwaltungsstellen fungieren. Auf nationaler Ebene besteht als Dachorganisation für Handel und Industrie der „schweizerische Handels- und Industrieverein“ mit einer als „Vorort“ bezeichneten Geschäftsstelle und einem als „Schweizerische Handelskammer“ bezeichneten Ausschuß. Für das Gewerbe besteht die „Schweizerische Gewerbekammer“ als zentrales Organ des zentralen Gesamtverbandes des „Schweizerischen Gewerbeverbandes“. Eine schweizerische Landwirtschaftskammer besteht nicht, sondern die Funktion eines Zentralorgans wird vom „Schweizerischen Bauernverband“ und dem „Schweizerischen Bauernsekretariat“ wahrgenommen. Gleicherweise bestehen keine Arbeiterkammern, deren Funktionen werden durch die vier Gewerkschaftsspitzenverbände wahrgenommen. Diese stehen in einer losen Kollaboration, die ihrerseits durch das Vernehmlassungsverfahren herbeigeführt wurde. Die hier erwähnten Dach- und Spitzenverbände der Wirtschaft werden regelmäßig in das Vernehmlassungsverfahren einbezogen und sind auf diese Weise an der wirtschaftspolitischen Mitbestimmung auf der überbetrieblichen, d. h. hier auf der nationalen Ebene der Bundesgesetzgebung, mitbeteiligt.

urtz vertieft die Ausführungen Büchis noch mit dem Hinweis auf das Vorhandensein eines *allgemeinen Konsensus im Schweizervolk für öffentliche Angelegenheiten*, getragen von einer ungebrochenen Vaterlandsliebe und einem empfindlichen Gemeinsinn. Dies gestattet pragmatisches Vorgehen, auf dem man dann mit Vernunft und Vertrauen zu einer befriedigenden Lösung gelangt — ähnlich wie in Österreich (vgl. STREISLER) die Lösung durch den Friedenswillen aller Beteiligten schließlich erreicht wird.

Auf Aufforderung hin und im Zusammenhang mit den Darlegungen Büchis äußert sich WATRIN noch einmal über die von ihm so skeptisch beurteilte *Konzertierte Aktion*. Er setzt voraus, daß wir in einer freien Gesellschaft die Organisation von Einzelinteressen erlauben, aber gleichzeitig wissen, daß sich mit der Bildung von Interessenverbänden unerwünschte Wirkungen auf das Gemeinwohl ergeben können. Auf die Konzertierte Aktion angewandt: wenn wir den Tarifvertragsparteien Autonomie zugestehen — d. h. die Freiheit auf dem Markt die Löhne zu bilden, können bekanntlich Rückwirkungen auf die Geldwertstabilität eintreten. Was ist dagegen zu tun? Die eine Möglichkeit besteht in einer „funktionalen“ Lösung des Problems: Gegensteuerung der Bundesbank, Änderung der Marktformen usw. Die andere Möglichkeit ist die „ständige Lösung“ (bisher diskutierte Frage), ausgehend davon, daß die Verbände den Staat zu usurpieren trachten, wobei es zwischen zwei Alternativen zu wählen gilt: einmal Herein-

nahme der Verbände in den Staat und damit Verstaatlichung der Gesellschaft (vgl. § 3 des Stabilitätsgesetzes), ein Zustand, der sich durch die Übernahme der Konzertierte Aktion noch verschlimmern würde. Diese Lösung erscheint ineffizient, um Interessenkämpfe zu vermeiden. In der zweiten Alternative wird versucht, die Verbände durch Rechtsregeln zu kontrollieren, etwa durch das von Büchi zitierte Vernehmlassungsverfahren, weiter durch Hearings, durch Stärkung der innerverbandlichen Demokratie (die Meinungsverschiedenheiten würden dann innerhalb der Verbände ausgetragen und gerieten in eine klärend wirkende öffentliche Diskussion), Einsetzung von Expertenkommissionen (consultative committees; vgl. CLEGG) usw. Vorschlag: „immer darauf achten, daß der Staat seine Handlungsfreiheit im Hinblick auf die Wirtschaftspolitik behält, und daß er durch das Parteiensystem zurückgekoppelt ist an den Willen der Wähler“ (manifest nicht nur durch Wahlen, sondern auch durch die ständige Meinungsforschung). Auf der anderen Seite sollte man den Verbänden ihre Unabhängigkeit lassen. — Perfekt ist keine Lösung, doch diese scheint die relativ bessere zu sein.

Als Realisierung, die zur Auffassung Watrins im Widerspruch steht, skizziert STREISLER die *Lage in Österreich*. Hier herrscht völlige Identität von Staat und Verbänden („der Staat ist die Summe der Verbände“). Und dies wirkt sich durchaus positiv aus. Denn je mehr sich die Verbandlichkeit ausdehnt, insbesondere bei Zwangsmitgliedschaft (wie weithin in Österreich der Fall), desto weniger ist es möglich, daß irgendwelche Interessen nicht vertreten sind. Es ergibt sich dann auch ein konsequentes Durchdenken der Argumente jeder Interessengruppe, also eine Informationsvertiefung, die es erlaubt, der Wählerschaft klar zu machen, wie die Interessen liegen und am besten wahrgenommen werden können. Es ist darum auch nicht ersichtlich, weshalb die Verbände dann eine desintegrierende Wirkung haben sollten, auch kann man sich nicht vorstellen, wie eine Opposition von Staat und Verbänden noch möglich wäre. Es bietet sich ja bereits das Bild, daß die Regierungen aus Verbändevertretern plus Beamten bestehen, ja daß es die Regierungsmitglieder nicht einmal mehr für nötig finden, während ihrer Amtszeit ihre Verbandsfunktionen niederzulegen.

Ganz anders liegen die Verhältnisse in *Holland*, wie JANSEN kurz berichtet: es gibt nur freie Verbände, Zwangsmitgliedschaft kennt man nicht, andererseits hat der „Sozialökonomische Rat“ nur Ratsbefugnis, die wirtschaftspolitische Entscheidungsmacht liegt voll und ganz in den Händen des Staates, also der Regierung und der Parteien. In Holland besteht zwar Freiheit zu Tarifverhandlungen zwischen den Verbänden, doch Tarifautonomie gibt es nicht, der Staat hat hier absolutes Eingriffsrecht.

Streisslers Verbandsoptimismus gegenüber erhebt WATRIN Zweifel an der Vollkommenheit der Interessenvertretung im Verbändestaat. Denn soziale Nöte lassen sich nicht immer organisieren und durch Verbände vertreten, sie tauchen an verschiedenen Stellen der Gesellschaft sehr diffus auf (alte Leute, depressed

areas, wirtschaftlich absinkende Berufsgruppen usw.). Man soll auch nicht so tun, als seien die Volksvertreter die Wahrnehmer unserer Interessen, sie sind einfach, um mit den Soziologen zu reden, vorübergehende Machtträger, denen man nicht zumuten kann, alle unsere Interessen zu repräsentieren. Man muß die Dinge etwas nüchterner sehen, und in dem Moment, wo Entscheidungsgewalt einer dritten Person übertragen wird, scheinen die traditionellen Mechanismen der Demokratie brauchbarer als eben dieses Verbändesystem, gegen das, im Hinblick auf die normative Bewertung, Skepsis anzumelden ist.

STREISLER hält die *Unterschiede zwischen den Systemen de facto nicht für erheblich*, soziale Nöte einer Gruppe („diffuse Interessen“) glaubt er, werden von irgendeinem Verband eher wahrgenommen und vertreten als vom gesamten Staatsapparat.

DER DEMOKRATISIERUNGSPROZESS
IM BETRIEB UND UNTERNEHMEN

MITBESTIMMUNG IN KOMMUNISTISCHER SICHT

I. Bemerkungen über Konvergenz und Divergenz

Als vor einigen Wochen Millionen Menschen um das Schicksal der Astronauten von Apollo 13 bangten, schienen West und Ost — mit Ausnahme von China — durch ein Gefühl menschlicher Solidarität verbunden. Im Gegensatz dazu haben wenig später die in Moskau abgeschlossenen Feiern zu Lenins 100. Geburtstag die alte Entschlossenheit gezeigt, die Konfrontation der gesellschaftlichen Systeme fortzusetzen.

Hinter der spontanen Solidarität mit dem Schicksal der Astronauten stand die in West und Ost wirksame Faszination durch das wissenschaftliche Zeitalter, seine Triumphe, seine noch kühneren Projekte und Perspektiven, die gelegentlich an die Grenzen der Utopie heranreichen. Unsere Zivilisation macht eine solche Art Wissenschaft möglich. Wissenschaftliche Ergebnisse verändern ihre Daseinsbedingungen ständig. Sie werden es für eine voraussehbare Zeit weiter tun. Dies gilt für die westlichen Gesellschaften in dem Industriegürtel der nördlichen Erdhemisphäre, aber auch — mit einem gewissen zeitlichen Abstand — für die östlichen Gesellschaften. In ihnen spricht man deshalb gern von der „wissenschaftlich-technischen Revolution“, für die die Wissenschaften zur „Produktivkraft“, zur „unmittelbaren“, zur „Hauptproduktivkraft“ geworden seien.

Die gleichen Repräsentanten legen jedoch ein deutliches Unbehagen an den Tag, wenn es um den offenen Horizont für das Miteinanderexistieren der gesellschaftlichen Systeme geht. Sie reagieren in den letzten Jahren mit wachsender Allergie auf die von westlichen Sowjetologen und Wirtschaftswissenschaftlern in aller Unschuld entworfenen Theorien, nach denen die gesellschaftlichen Systeme sich aufeinanderzuentwickeln sollen. Diese „Konvergenztheorie“ wird als „lautloser Antikommunismus“ deklariert, als Mittel der „ideologischen Diversion“, ersonnen zur „Aufweichung“ der sozialistischen Systeme sowjetischen Typs.

Dem Zeitalter der Wissenschaften scheint ein Trend zur universalen Weltgesellschaft zu entsprechen. Die Technik ist mit von der Partie, indem sie Anlagen für Simultanübersetzungen bereitstellt, mit denen beispielsweise auf UNO-Versammlungen Sprachschwierigkeiten überbrückt werden. Analoge Instru-

* LADES, Hans, Prof. Dr., Universität Erlangen.

mentarien, um auch die Ideologien koexistieren zu lassen, gibt es jedoch noch nicht. Man könnte versucht sein, eine uralte Aussage über Möglichkeiten und Grenzen der Menschheit modern zu interpretieren: „... Dies ist erst der Anfang ihres Tuns; nunmehr wird ihnen nichts unmöglich sein, was immer sie tun. Wohlan, laßt uns ... ihre Sprache verwirren, daß keiner mehr des anderen Sprache verstehe“ (Genesis 1, 11, 6 u. 7). Man hätte nur von der „Ideologieverwirrung im Zeitalter der Wissenschaften“ zu sprechen.

Aber niemand hierzulande, den Prognosen über das künftige Verhältnis der gesellschaftlichen Systeme beschäftigen, will sich mit der schlichten Feststellung der Konfrontation abfinden. Veränderungen hier und dort sind nicht in Abrede zu stellen. Wenn es auch bis auf weiteres keine Konvergenz der Systeme geben kann, so mag es doch eine parallele Evolution geben. Deshalb ist es immer wieder nützlich, die jeweils aktuellen Divergenzen herauszufinden, die es bei der Interpretation der dem wissenschaftlichen Zeitalter entsprechenden industriellen Gesellschaften gibt, die hier wie dort Gesellschaften im Wandel sind.

In dieser Perspektive spielt auch das anscheinend begrenzte, aber der Sache nach tiefstzende Thema „Mitbestimmung“ eine Rolle.

II. Mitwirkung und Mitbestimmung in der DDR

In gesellschaftlichen Systemen, deren Initiatoren den rechten Weg zur Befreiung des arbeitenden Menschen von Ausbeutung gefunden zu haben glauben, müßte dem Thema Mitwirkung und Mitbestimmung des Arbeitnehmers im betrieblichen und wirtschaftlichen Geschehen eine hohe Beachtung geschenkt werden.

Wir konzentrieren uns im folgenden auf die DDR, die in der sozialistischen Staatengemeinschaft das Land mit dem höchsten Industrialisierungsgrad und dem höchsten Lebensstandard ist, außerdem aus folgendem Grund ein besonderes Interesse beanspruchen kann: die Entwicklung nach 1945 hat es mit sich gebracht, daß das geteilte Deutschland zum Prüfstand für die Effizienz der gegensätzlichen Modelle industrieller Gesellschaften wurde. Die einzigartige Konstellation beruhte darin, daß Marx sein ökonomisches System für eine hochentwickelte Industriegesellschaft entworfen hatte, Rußland 1917 aber noch ein industrielles Entwicklungsland war und dementsprechend nicht den von Marx gedachten Normalfall für den Übergang von einem ausgereiften Kapitalismus zum Sozialismus darstellte. Deutschland war bereits hochindustrialisiert. Zum Unterschied von der gleichfalls hochindustrialisierten Tschechoslowakei aber war es gespalten. Deshalb erfolgte in dem geteilten Land, aus den Trümmern, die der zweite Weltkrieg hinterlassen hatte, ein neuer, doppelter Start zu divergierenden Gesellschaftsordnungen und ökonomischen Systemen. Die gleichwohl fortexistierenden Verbindungen im Rahmen der weiterbestehenden Nation hielten die Konkurrenz der

beiden Systeme im Bewußtsein der Menschen, vor allem aber auch im Bewußtsein der SED-Führung und ihrer Funktionäre.

Vorstellungen zum Thema Mitbestimmung finden wir niedergelegt in dem „Gesetzbuch der Arbeit“ der DDR vom 12. April 1961. Danach haben alle Bürger „das Recht auf schöpferische Mitwirkung an der Ausarbeitung und Erfüllung der Pläne und an der Leitung der Betriebe und der Wirtschaft“. Dieses Recht ist, wie es weiter heißt, sogar „moralische Pflicht jedes arbeitsfähigen Bürgers“ (§ 2, Abs. 1 u. 2).

Daß hier Recht und Pflicht zur Mitwirkung an den zentralen Plan gebunden sind, ist nur logisch und entspricht der ordnungspolitischen Grundentscheidung für ein kollektives System. Wenn nämlich a) die kommunistische Kapitalismuskritik bis auf den heutigen Tag den Widerspruch zwischen dem gesellschaftlichen Charakter der Arbeit und der privaten Aneignung als das eigentliche Krebsübel kapitalistischer Gesellschaften bezeichnet, wenn b) regierende kommunistische Parteien, die sich nach dem Vorbild der KPdSU richten, diesen Grundwiderspruch durch die Beseitigung des Privateigentums an den Produktionsmitteln aufheben wollen, so müssen sie c) die Lenkungsfunction des Kapitals in einer hoch intensiv arbeitsteiligen Industriegesellschaft ersetzen durch einen Lenkungsmechanismus anderer Art, der auch die Pluralität unternehmerischer Entscheidungen aufhebt; also durch ein System der zentralen Planaufstellung und der kontrollierten Planerfüllung für alle betriebs- und volkswirtschaftlichen Prozesse.

In der Praxis hat sich dies, wie schon in der Sowjetunion so auch in der DDR, als eine gigantische Aufgabe erwiesen, die noch wesentlich schwieriger und komplizierter ist als die Aufstellung, Versorgung und Führung einer modernen Armee. Die Konzentration der Planungs- und Entscheidungsbefugnisse bei der politischen Führung und ihren ausführenden Organen hat in der Konsequenz allerdings zu jenem System bürokratischer Administration geführt, das aufzulockern, elastischer und im Sinn der ökonomischen Rentabilität effizienter zu gestalten, der Sinn aller ökonomischen Reformdiskussionen und Reformversuche seit den frühen sechziger Jahren ist.

Was nun die „schöpferische Mitwirkung an der Ausarbeitung und Erfüllung der Pläne“ angeht, so wird prinzipiell zunächst einmal die „grundsätzliche Übereinstimmung der Interessen der Gesellschaft und der Interessen des einzelnen“ angenommen (§ 106). Wo dennoch Reibungen zwischen Planerfüllung und betriebsegoistischen Wünschen einer Belegschaft auftreten, gilt das sozialistische Bewußtsein als noch unterentwickelt. Deshalb sollen in die Leitung der Betriebsgewerkschaften solche Werktätige gewählt werden, die „sich im Kampf um die Steigerung der Arbeitsproduktivität und die Durchsetzung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts bewährt haben, über gute gesellschaftswissenschaftliche und fachliche Kenntnisse verfügen und der Sache des Sozialismus ergeben sind“ (Wahlinstruktion des FDGB für 1963). Denn Aufgabe der Gewerkschaften ist es,

„die Arbeiterklasse und die Intelligenz zur allseitigen Erfüllung der Wirtschaftspläne“ zu organisieren (§ 4, Abs. 2).

Hier kommt die Lenin'sche Vorstellung von den Gewerkschaften als dem „Transmissionsriemen“ zwischen der Partei und den Arbeitnehmern zum Vorschein, wonach die Gewerkschaften „eine Erziehungsorganisation“, „die Schule der Verwaltung, die Schule der Wirtschaftsführung, die Schule des Kommunismus“ sind.

Für eine so verstandene Gewerkschaft wird natürlich auch das Streikrecht hinfällig. Ein Präsidiumsmitglied des Bundesvorstandes des FDGB erklärte deshalb zum „Gesetzbuch der Arbeit“: „Die Arbeiterklasse der DDR ist Besitzerin der Produktionsmittel. Sie übt die Macht aus, sie schafft sich ihre Gesetze, wie z. B. das sozialistische Gesetzbuch der Arbeit. Wollte die Arbeiterklasse unter diesen Bedingungen streiken, würde sich das gegen ihre ureigensten Interessen richten. Unsere Arbeiter wissen ohnehin, daß ihnen nur das zur Verfügung stehen kann, was sie selbst erarbeitet haben. Wir brauchen in unserem sozialistischen Arbeitsgesetzbuch keinen Passus über das Streikrecht aufzunehmen, weil wir keinen Gegner haben, gegen den wir dieses Streikrecht in Anwendung bringen müßten.“

Im Rahmen dieser generellen Konzeption haben jedoch Mitwirkungsrecht und Mitwirkungspflicht der Arbeitnehmer auch einen konkreten Zweck; sie sollen den Planungsvorgang vom Schreibtisch der obersten Planungsbehörde an die Wirklichkeit der Produktionsstätten heranbringen.

Dabei wird folgendes Grundschema eingehalten: die staatliche Planungszentrale gibt eine Planungsvorgabe nach unten, über mehrere hierarchisch geordnete Stufen, die über die wirtschaftlichen Fachministerien, die Vereinigungen Volkseigener Betriebe (Ulbrichts „sozialistische Konzerne“) bis hin zu den Betrieben sich immer mehr auffächert. Die Betriebsleitungen erhalten Kontrollziffern. Sie geben die Mindestgrenze hinsichtlich der von ihnen erwarteten Güterarten an, sowie eine Höchstgrenze im Hinblick auf den zulässigen Aufwand und die Kosten. Innerhalb dieser Grenzen besteht die Aufgabe für den Betrieb darin, den Plan realitätsnah zu gestalten. Dazu schlüsselt die Planungsabteilung des Betriebes den Entwurf des Betriebsplanes weiter auf über die „Planungsaktivs“ der Abteilungen bis hin zu den untersten Betriebskollektiven, Meistereien, Betriebsbrigaden.

Hier nun finden die Produktionsberatungen mit den Arbeitnehmern statt. In ihnen sollen die Erfahrungen und Kenntnisse der Werk tätigen an der Arbeitsstätte erfaßt werden, etwa: wo im Betrieb liegen noch ungenutzte Produktionsreserven; wo sind Technik und Arbeitsorganisation unzulänglich; wie können die Arbeitsproduktivität gesteigert, die Selbstkosten gesenkt, die Qualität der Erzeugnisse erhöht, der Ausschuß vermindert, die Leer- und Ausfallzeiten im Betriebsablauf gesenkt werden?

Von hier rollt der Prozeß wieder nach oben zurück. Die Protokolle der Produktionsberatungen werden in den „Planungsaktivs“ der Abteilungen verwertet, die Planvorschläge aller Abteilungen in der Planungsabteilung des Betriebs zu einem Projektplan für den ganzen Betrieb zusammengefaßt; die Pläne der Einzelbetriebe gehen an die zuständigen Vereinigungen Volkseigener Betriebe, diese reichen ihre Vorschläge bei den zuständigen Fachministerien und diese wieder bei der staatlichen Planungszentrale ein.

Dort wird der Volkswirtschaftsplan zusammengestellt, der die von unten kommenden Gegenpläne berücksichtigt oder nicht. Die ökonomische Zielauselese und damit auch die Konkurrenz der Ziele um die ökonomisch knappen Mittel wird an der Spitze entschieden.

Gerade in der Auseinandersetzung mit den tschechoslowakischen Reformern, ihrem Versuch, eine sozialistische Marktwirtschaft zu etablieren, hat die SED das ökonomische Entscheidungsmonopol der Parteiführung und die Unabdingbarkeit des staatlichen Zentralplans vertreten. Es kommt ihr darauf an, den Planungsvorgang technisch zu verbessern, nach Möglichkeit durch Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung und durch Entwicklung einer ökonomischen Prognostik zu modernisieren. Die Delegation ökonomischer Entscheidungsbefugnisse an untere Stufen der Hierarchie wird in einem stets kontrollierbaren engen Rahmen gehalten. Es besteht keine Absicht, das System zu dezentralisieren und in Richtung auf eine sozialistische Marktwirtschaft zu verändern.

Tatsächlich hat die DDR seit der Einführung des „neuen ökonomischen Systems der Planung und Leitung der Volkswirtschaft“ eine technische Verbesserung der Planung erreicht; durch intensiven Einsatz von Natur-, Technik- und Wirtschaftswissenschaften wird eine weitere Verbesserung angestrebt. Die Erfolgsaussichten könnten größer sein, wenn die Wirtschaftsbeziehungen DDR — UdSSR etwas mehr Beziehungen unter Gleichen wären.

Die Mitwirkung der Arbeitnehmer an der Planaufstellung — und ebenso an Planerfüllung und Plankontrolle, worauf hier nicht eingegangen werden soll — enthält aber keinen Ansatz für eine Demokratisierung.

Die Mitwirkungspflicht berührt sich mit der Mitbestimmungsproblematik in einer westlichen Industriegesellschaft da, wo es um die Mobilisierung der an der Arbeitsstätte gewonnenen Erfahrungen der Arbeitnehmer für das Betriebsgeschehen geht. Hier könnte es eine Konvergenz technischer und menschlicher Erfahrungen bei sonst divergierenden Gesellschafts- und Wirtschaftsordnungen geben.

III. Das beginnende Interesse der SED an der Mitbestimmungsdiskussion in der Bundesrepublik und der internationale Hintergrund des Interesses

Bei aller Divergenz der Ordnungsvorstellungen ist seit der Mitte der sechziger Jahre das Interesse in den Reihen der SED an der Mitbestimmungsdiskussion in der Bundesrepublik sichtlich gewachsen. So heißt es im Vorwort eines 1967 im Staatsverlag der DDR erschienenen Buches „Aktion Mitbestimmung — Der Kampf der Arbeiterklasse Westdeutschlands um Mitbestimmung in der Wirtschaft“: „Die Mitbestimmungslosung ist in der Arbeiterbewegung keineswegs neu. Neu aber ist ihr Inhalt, ihr Wesen und ihre Zielvorstellungen in der Gegenwart.“ Deshalb spiele bei den Fragen nach dem Weg der Bundesrepublik, der Gestalt des künftigen Deutschland, der Lenkung der technischen Revolution „die Klarheit über das Wesen des Kampfes um Mitbestimmung eine entscheidende Rolle“.

Die Verfasser sind Mitarbeiter des Instituts für Gesellschaftswissenschaften beim ZK der SED, neuerdings wichtigstes Leitinstitut für die Gesellschaftswissenschaften in der DDR und zugleich die höchste Kadenschmiede für die Wissenschaftsfunktionäre der SED.

Die Verfasser haben den Titel einem Beschluß des Bundesvorstandes des DGB vom 5. Oktober 1965 über „Aktion Mitbestimmung“ entnommen und bezeichnen die darum gruppierte Vielzahl von Aktionen als „eine Bewegung, die auf lange Sicht ein Kernstück des Klassenkampfes zur demokratischen Neugestaltung Westdeutschlands wird und damit wichtiger Bestandteil einer konstruktiven demokratischen Alternative gegen den staatsmonopolistischen Kapitalismus“.

Diese Äußerung kann für viele andere stehen. Sie enthält — gegenüber früher — einige neue Akzente, verrät sogar eine Neubewertung der Gewerkschaften außerhalb des kommunistischen Machtbereiches. Um dieser Veränderung ein deutlicheres Profil zu geben, sei nochmals an die Lenin'sche Bewertung der Gewerkschaften, und zwar in der Perspektive der Machteroberung, erinnert.

Lenin war schon früh der Meinung, daß die Arbeiterschaft, sich selbst überlassen, allenfalls imstande sei, ein trade-unionistisches Bewußtsein zu entwickeln; ein „Nur-Gewerkschaftlertum“, darauf ausgerichtet, soziale Verbesserungen zu erkämpfen. Die sozialistische Theorie, das revolutionäre Bewußtsein müsse von außen in sie hineingetragen werden, Das war die Aufgabe der von Berufsrevolutionären geführten Kaderpartei neuen Typus. Gewerkschaften erschienen als eine niedrigere Form des Klassenzusammenschlusses. Wenn die Partei in ihnen aber die Führungsrolle übernahm, konnten sie zu Elementarschulen werden, in denen die Arbeitermassen in der Praxis des täglichen Kampfes ihr Klassenbewußtsein entwickelten. Wirtschaftliche Streiks waren dann ein gutes Feld, auf dem die Gewerkschaften die Unbeteiligten erwecken und die proletarische Bewegung verbreitern konnten. Es mußte jedoch verhindert werden, daß die Bewegung

sich einseitig ökonomisch orientierte. Dann würde nämlich die führende Rolle der Partei unterschlagen und die Tatsache vergessen, daß der Klassenkampf letztlich ein politischer Kampf sei. Ohne revolutionäres Bewußtsein aber würden Arbeiterbewegung und Gewerkschaften dem bürgerlichen Einfluß unterliegen.

Seitdem mit Stalin die Weltrevolution in den internationalen Untergrund verwiesen war und ihre Realisierung als ein in den Gezeiten von Flut und Ebbe verlaufender langwieriger Prozeß eingeschätzt wurde, waren die Gewerkschaften im außersowjetischen Bereich ein Aktionsfeld teils für Störmanöver, teils für Sympathiewerbung zugunsten des Sowjetsystems in der Phase seines Aufbaus. Im wesentlichen galt die von den westlichen Gewerkschaften betriebene Politik als opportunistisch, als beeinflußt vom sozialdemokratischen Revisionismus und Reformismus.

Mit dem Ende des zweiten Weltkrieges weitete sich der Horizont der Politik Stalins aus. Seine politökonomischen Berater hatten eine neue Weltwirtschaftskrise prophezeit, eine Überproduktionskrise größten Ausmaßes, hervorgerufen durch die vermutete Unfähigkeit der Vereinigten Staaten, von der Kriegswirtschaft auf Friedenswirtschaft umzuschalten. Diese Krise würde entweder das Ende des Kapitalismus überhaupt einleiten oder wenigstens die Vereinigten Staaten so auf die eigenen Sorgen konzentrieren, daß sie das Interesse an Westeuropa verlieren und es sich selbst, d. h. der sowjetischen Präponderanz überlassen würden. Der in dieser Phase der Erwartung am 8. Oktober 1945 gegründete Weltgewerkschaftsbund war in der Tat weltweit. Er kümmerte sich auch um die in den westlichen Besatzungszonen Deutschlands wiederentstandenen Gewerkschaften und gab ihnen die Möglichkeit, mit einer Delegation an der zweiten Generalratstagung des Weltgewerkschaftsbundes vom 2. bis 14. Juni 1947 in Prag teilzunehmen.

Eine Zäsur bedeutete auch hier der Marshall-Plan, mit dem die Vereinigten Staaten ihr ökonomisches Potential zur wirtschaftlichen und sozialen Rekonstruktion Westeuropas einsetzten — sehr zur Enttäuschung der sowjetischen Politik. Die Erklärung der westdeutschen Gewerkschaften für den Marshall-Plan führte in der Konsequenz zum Bruch mit dem von Moskau gelenkten Weltgewerkschaftsbund und zur Beteiligung an der Gründung der neuen Gewerkschaftsinternationale, des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften am 9. Dezember 1949 in London, zu dem sich zunächst Gewerkschaften aus 31 Ländern zusammenschlossen, die nicht dem Weltgewerkschaftsbund angehörten oder aus ihm ausschieden. Der WGB mit den in ihm verbleibenden Gewerkschaften des außerkommunistischen Bereiches blieb für die sowjetische Politik in gewisser Weise interessant als eine Frontorganisation unter anderen, denen die Führung des sogenannten Friedenskampfes oblag.

Zwischen den Gewerkschaften des IBFG und des WGB blieben die Beziehungen abgebrochen, was durch den Antikontaktbeschluß des IBFG von 1955 noch

einmal erhärtet wurde. Dasselbe galt für die Beziehungen zwischen dem DGB der Bundesrepublik einschließlich Westberlins und dem FDGB der DDR.

Die Wiederanbahnung von Beziehungen zwischen den beiden gewerkschaftlichen Lagern könnte man als flankierende Bemühungen im Gewerkschaftssektor zugunsten einer internationalen Politik der Entspannung sehen. Das Interesse der SED an den Gewerkschaften der Bundesrepublik — und analog gilt dies auch für die Gewerkschaftsbeziehungen im internationalen Bereich — hat aber noch eine andere Qualität.

Die SED-Wissenschaftler, die sich in genaueren Analysen mit dem DGB und seinen gesellschaftspolitischen Vorstellungen befassen, stellen nämlich fest, daß zwischen den Positionen von heute, wie sie z. B. im Grundsatzprogramm von 1963 ausgedrückt sind, und den Positionen in der Zeit der Weimarer Republik durchaus eine Kontinuität bestehe. Wirtschaftsdemokratie und Mitbestimmung seien in beiden Positionen enthalten. Die Vorstellungen der zwanziger Jahre seien allerdings im Widerspruch zu den geschichtlich notwendigen revolutionären sozialistischen Forderungen der deutschen Arbeiterklasse gestanden.

Man erwähnt das Programm der Wirtschaftsdemokratie, das Fritz Naphtali auf dem 3. Bundestag des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes 1928 vorlegte, abgeleitet aus der revisionistischen Theorie vom „organisierten Kapitalismus“, für die besonders Rudolf Hilferding verantwortlich war: der „individualistische Kapitalismus“ der freien Konkurrenz verwandele sich in den „organisierten Kapitalismus“. Das Ziel der Gewerkschaften sollte es deshalb sein, Kontrolle über den Staat wie Teilnahme an der Führung großer Unternehmen zu gewinnen. So könne man eine Demokratisierung der Wirtschaft erreichen und durch Evolution zum Sozialismus kommen.

Elemente der Wirtschaftsdemokratie sollten damals sein: Mitbestimmung durch „Wirtschaftsgenossen“, das sind alle an der Wirtschaft Beteiligten, also Arbeiter, Unternehmer, Bauern, Handwerker u. a.;

planmäßige Wirtschaftsführung im Interesse der Allgemeinheit;

Übernahme der lebenswichtigen Betriebe durch die öffentliche Hand;

Erweiterung des gemeinwirtschaftlichen Sektors.

Daß die SED-Wissenschaftler die Vorstellungen von damals im Programm des DGB von heute wiederentdecken, ist weniger interessant als die Änderung in der Bewertung. Was damals negativ war, ist heute positiv geworden. Man erklärt, daß die heutigen Auffassungen des DGB „das Interesse der Arbeiterklasse zur Verteidigung der demokratischen Rechte und zur Entwicklung einer wahrhaft demokratischen Ordnung zur Geltung“ bringen („Die westdeutschen Gewerkschaften und das staatsmonopolistische Herrschaftssystem 1945—1966“, Dietz Verlag Ostberlin 1968, S. 121). Man kann diese Neueinschätzung taktisch bewerten als Entwicklung einer Plattform, auf der ein Dialog zwischen FDGB und DGB möglich ist. Man muß sie aber darüber hinaus prinzipieller sehen, als

Bestandteil einer umfassenderen Analyse der „entwickelten kapitalistischen Staaten“, von der die Neubewertung der Gewerkschaften nur ein Teil ist.

Die Reihe der einschlägigen Untersuchungen eröffnete das Standardwerk „Imperialismus heute. Der staatsmonopolistische Kapitalismus in Westdeutschland“, herausgegeben von einem Autorenkollektiv des Instituts für Gesellschaftswissenschaften beim ZK der SED, das 1965 die erste, 1967 die vierte Auflage verlegte. Außerdem gibt es andere begleitende Veröffentlichungen und eine schon nicht mehr überschaubare Serie von Artikeln. Man hat wissenschaftliche Konferenzen zu diesem Thema veranstaltet, nicht allein in der DDR, sondern beispielsweise auch vom Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen in Moskau, von der Redaktion der internationalen kommunistischen Zeitschrift „Probleme des Friedens und des Sozialismus“ in Prag, vom Gramsci-Institut in Rom, dem Maurice-Thorez-Institut in Paris.

Die Mitbestimmungslosung und das Programm der Wirtschaftsdemokratie in der Arbeiterbewegung ist für die kommunistischen Beobachter aus Ostberlin alt. Neu erscheint ihnen der Hintergrund, gegen den diese Vorstellungen gesehen werden: das geänderte Verhältnis von Politik und Ökonomie, von Staat und Wirtschaft im kapitalistischen System, in kommunistischer Terminologie: der Übergang vom Monopolkapitalismus zum vollendeten sogenannten „staatsmonopolistischen Kapitalismus“. Von daher sind sie bereit, der Mitbestimmungslosung einen neuen Inhalt, ein neues Wesen und neue Zielvorstellungen zuzugestehen.

Gegenstand der umfassenderen Analysen, auch der in Moskau, Rom und Paris ausgearbeiteten, ist der moderne Industriestaat. Ziel der Analyse ist, um wiederum einen kommunistischen Slogan zu gebrauchen, die Entwicklung einer neuen „Strategie und Taktik der Arbeiterklasse im Kampf für Frieden, Demokratie und Sozialismus in der dritten Etappe der allgemeinen Krise des Kapitalismus“.

Niederschläge davon finden sich seitdem in den Reden der Parteiführer, in den wichtigsten Parteidokumenten, einschließlich dem Hauptdokument der 3. kommunistischen Weltkonferenz vom 17. Juni 1969, auch in den ZK-Thesen der KPdSU zum Lenin-Jubiläum.

IV. Der theoretische Hintergrund für die Neueinschätzung der Mitbestimmungsdiskussion — die Analyse des westlichen Industriestaats als eines Systems des entfalteten staatsmonopolistischen Kapitalismus

Als Stalin nach Kriegsende auf die vor allem von der Shdanow-Wosnesenskij-Gruppe vertretene Prophezeiung einer neuen Weltwirtschaftskrise baute, arbeitete sein bisheriger ökonomischer Chefberater, Prof. Eugen Varga, gerade an seinem Buch über „Wandlungen in der Ökonomie des Kapitalismus infolge des zweiten Weltkrieges“. Es sagte einen konjunkturellen Aufschwung der westlichen Länder für das nächste Jahrzehnt sowie den Einsatz des amerikanischen ökonomischen Potentials für die Wiederbelebung der europäischen Wirtschaft voraus und verschob die allgemeine Krise des Kapitalismus um zehn Jahre. Aber diese Prognose blieb ohne Einfluß auf die sowjetische Politik. Varga selbst erwuchs sogar ab Mai 1947 ernstliche Schwierigkeiten. Er verlor seine Funktionen, das von ihm geleitete Institut für Weltwirtschaft und Weltpolitik wurde aufgelöst. Ein knappes Jahrzehnt später arbeitete es wieder unter der neuen Bezeichnung „Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen“. Der frühere amerikanische Botschafter in Moskau, Averell Harriman, der es auf einer Rußlandreise im Frühjahr 1959 besuchte, bezeichnete es als „eine Einrichtung, die die wirtschaftlichen Bedingungen auf der ganzen Erde beobachtet und die statistischen Daten beschafft, mit denen Chruschtschow und seine Kollegen den künftigen Kurs der Weltgeschichte in Übereinstimmung mit Karl Marx bestimmen können“ („Frieden mit Rußland“ 1959). Zu seinem Erstaunen benutzten aber Chruschtschow und Mikojan die gleichen Zahlen und Argumente wie die Wirtschaftler des Instituts und „behaupteten, daß sie mit der marxistischen Doktrin die amerikanische Zukunft besser analysieren könnten als wir“.

Chruschtschow brauchte für seine neue Offensivstrategie der „friedlichen Koexistenz zwischen Staaten verschiedener Gesellschafts- und Wirtschaftssysteme, die günstige Voraussetzungen für den weltweiten Klassenkampf schafft“ begründende Theorien, die ihm seine Ideologen und Politökonomien zur Verfügung zu stellen hatten. Man setzte mit der Oktoberrevolution eine erste Etappe, mit dem Ausgang des zweiten Weltkrieges eine zweite Etappe und überraschenderweise Mitte der fünfziger Jahre eine „dritte Etappe der allgemeinen Krise des Kapitalismus“ an, die, dieses Mal ohne Weltkrieg, den das Atomzeitalter ausschloß, an drei Faktoren orientiert war: 1. dem ökonomischen Wettbewerb, in dem das sozialistische Lager den Kapitalismus „in historisch kürzester Frist einholen und überholen“ werde, 2. den nationalen Befreiungsrevolutionen in der Dritten Welt, 3. Veränderungen in der kapitalistischen Welt selbst, dem Übergang vom „Monopolkapitalismus“ zum „staatsmonopolistischen Kapitalismus“. Nach dem Auftakt, den die vom Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen in Moskau vom 27. August bis 3. September 1962 veranstaltete

wissenschaftliche Konferenz über den „staatsmonopolistischen Kapitalismus“ gegeben hatte, schalteten sich in diese Sparte besonders auch die Politökonomien des Ostberliner Parteiforschungszentrums ein. Ihr Buch „Imperialismus heute“ stellt die bisher umfassendste kommunistische Analyse über das Verhältnis von Ökonomie und Politik in westlichen Industrieländern dar. Aus dem analytischen Versuch der Ostberliner Theoretiker soll hier ein Kernstück in gebotener Vereinfachung dargestellt werden.

Für die marxistische „Politökonomie des Kapitalismus“ war von jeher der „klassische“ Konjunkturzyklus von erheblicher Bedeutung. Mit den Phasen der ökonomischen Bewegung wurden nämlich spezifische Erwartungen hinsichtlich der sozialen bzw. sozialrevolutionären Bewegung verbunden. Die Theoretiker der SED sagen nunmehr: Aus kleinen Anfängen, die bereits Lenin beobachten konnte, habe sich in der Mitte der fünfziger Jahre das vollendete System eines „staatsmonopolistischen Kapitalismus“ herausgebildet. Die neue Qualität dieses Systems bestehe darin, daß der Staat nicht mehr einfach den Monopolen untergeordnet, also ihr Werkzeug sei. Der Staat selbst *ist* eine ökonomische Potenz. Er hat ein umfassendes Regulierungssystem zur Steuerung ökonomischer Prozesse entwickelt und wendet es mit Erfolg an. Er kann z. B. aktive Konjunkturpolitik betreiben. Man wartet nicht mehr die Überproduktion von Waren ab, sondern schränkt schon früher die Produktion ein. Durch vielfältige Maßnahmen wird versucht, eine Übersteigerung der Konjunktur in der Aufstiegsphase zu bremsen; wenn die Konjunktur „heiß“ wird, versucht man Maßnahmen zur Dämpfung der Konjunktur einzuleiten. Das Hineingleiten in die Krise wird gehemmt, der Ausbruch der Krise wird abgeschwächt und der Austritt aus der Krise gefördert. Dadurch wird der Konjunkturzyklus des Kapitalismus wesentlich verändert. Die heftigen Pendelausschläge verschwinden, die Zyklen werden abgeflacht.

Nun hatte die Lehre von den Wirtschaftszyklen eine erhebliche Bedeutung für die kommunistische Lehre von der Revolution. Bisher hieß es: wenn die kapitalistische Wirtschaft in eine Konjunkturphase eintritt, dann sinken die revolutionären Energien der Arbeiterklasse, dann durchläuft die revolutionäre Bewegung eine „*Ebbeperiode*“. Wenn dagegen die kapitalistische Entwicklung in eine depressive Phase eintritt, wenn aus der ökonomischen Depression soziale Krisen entstehen, dann tritt die revolutionäre Bewegung in eine „*Flutperiode*“ ein. Das heißt: nach der klassischen Theorie sind der ökonomische Zyklus des Kapitalismus und der Zyklus der revolutionären Bewegung gegenläufig. Unter günstigen Umständen kann in der Flutperiode der revolutionäre Durchbruch erfolgen. Dann wird der bürgerliche Staat zerschlagen, die Diktatur des Proletariats errichtet. Erst dann beginnt die ökonomische und soziale Umwälzung der Gesellschaft hin zum Sozialismus.

Diese Theorie wurde gegen erheblichen Widerstand der Dogmatiker außer Kurs gesetzt. Wenn nämlich der „staatsmonopolistische Kapitalismus“ explosionsartige Erscheinungen wie z. B. die Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1933 verhindern, die ökonomischen Pendelausschläge abschwächen, den Krisenzyklus abflachen kann, wo bleibt dann die Ebbe- und Flutperiode der Revolution? Die neuen Theoretiker können natürlich nicht sagen, daß damit das kapitalistische System unangreifbar wird; sie behaupten vielmehr, daß es mit der Beseitigung der tiefen Abschwünge auch die steilen Aufschwünge verhindert, daß es permanent instabil wird, sich in einem Zustand dauernder Labilität befindet. Sie argumentieren: Der „staatsmonopolistische Kapitalismus“ nimmt durch die Regulierung und Programmierung der ökonomischen Prozesse bereits einen Teil der künftigen sozialistischen Planung vorweg. Dadurch wird der Privatkapitalist zu einer „völlig überflüssigen Figur“. Zugleich fördert der Staat auf jede Weise die weitere rasche Konzentration des Kapitals und der Produktion. Damit vermehrt er aber auch auf der anderen Seite die Masse der nichtmonopolistischen Volksschichten. Gleichwohl begünstigt er durch seine Maßnahmen einseitig die Monopole und tut alles, um die Monopolprofite zu maximieren. Dieser Staat meistert die wissenschaftlich-technische Revolution und investiert gewaltige Summen in Forschung und Entwicklung. Aber die Kosten hierfür wie auch die Kosten für die Aufrüstung wälzt er auf die nichtmonopolistischen Volksschichten ab. Diese reichen bereits von der Arbeiterschaft über Bauern, Mittelstand, die Intellektuellen, besonders die technische Intelligenz, bis zu den kleineren und mittleren nicht monopolistischen Kapitalisten. Das Unbehagen dieser Schichten über das System des „staatsmonopolistischen Kapitalismus“ wird größer. Aber ihre Kräfte sind noch zersplittert. Die Funktion der kommunistischen Partei in westlichen Industrieländern besteht jetzt darin, als Katalysator einer antimonopolistischen Front zu wirken. Sie muß vornehmlich durch die Taktik des Dialogs die anderen Kräfte, Sozialdemokraten, Gewerkschaften, progressive Christen, Studenten usw. für eine „antimonopolistische Koalition“ gewinnen. Diese „antimonopolistische Front“ zielt selbst nicht auf einen revolutionären Durchbruch, sondern auf „demokratische Reformen“, „demokratische Alternativen zum staatsmonopolistischen Kapitalismus“.

Eine besondere Rolle fällt dabei dem Kampf der Gewerkschaften um betriebliche und außerbetriebliche Mitbestimmung zu. Da die Macht des Staates und die Kraft der Monopole eng verbunden sind, wird jeder Lohnkampf zugleich zu einem politischen Kampf. Dieser Kampf wird als langwierig und sehr kompliziert angesehen. In ihm geht es darum, die Monopole von außen wie von innen her zu bedrängen, die vorhandenen Machtapparate des Staates personell zu durchsetzen, eine Machtposition nach der anderen zu gewinnen, bis eines Tages die antimonopolistische Front des ganzen Volkes so stark geworden ist, daß sie den vom „staatsmonopolistischen Kapitalismus“ geschaffenen Regulierungsapparat über-

nimmt. „*Reform wird zu einer Form der Revolution.*“ Jetzt erst ist die Basis für den Übergang zum Sozialismus geschaffen. „Einschneidende demokratische, anti-monopolistische Umgestaltungen sind eine Art Vorbereitungsperiode für sozialistische Wandlungen. Sie ebnen den Weg für den Übergang zum Sozialismus und helfen, die Massen im Geiste der sozialistischen Ideen zu erziehen.“ So hat es der Sekretär des ZK der KPdSU, B. N. Ponomarew, im November 1967 formuliert.

Der Terminus „staatsmonopolistischer“ Kapitalismus enthält zwei Bestandteile: Staat und Monopol. Die modernen Theoretiker der SED haben sich bemüht, die wirtschaftspolitischen Funktionen des Staates in einer reifen Industriegesellschaft herauszufinden und sind darin — im Vergleich zu dem, was Kommunisten früher zu sagen wußten — originell. Unoriginell sind sie, wenn sie von den Monopolen sprechen. Für sie sind Monopole die größten Industrieunternehmen. Sie folgen darin übrigens den sowjetischen Autoren. Wenn diese etwas über die größten Monopole der Welt sagen wollen, zählen sie auf General Motors, Standard Oil, Ford, General Electric usw. Was Monopole wirklich sind, darüber fehlt die Aussage. Es findet sich auch keine Auseinandersetzung mit der Definition des Monopols in unserer Volkswirtschaftslehre, die bekanntlich ein Monopol von der Machtposition auf den Markt pro Gut definiert. Monopole auf dem Markt sind äußerst selten. In den Bereichen, in denen die größten Unternehmungen angesiedelt sind, herrschen in der Regel Oligopole. Der Wettbewerb unter ihnen pflegt recht wirksam zu sein.

1967 gab es in Moskau auf einer wissenschaftlichen Konferenz, die zu Ehren der Gelegenheitschrift Lenins von 1917 „Der Imperialismus als höchstes Stadium des Kapitalismus“ veranstaltet wurde, eine interessante Diskussion zu diesem Problemkreis. Ein tschechischer Dozent fragte: Wie erklärt es sich eigentlich, daß es dem Kapitalismus gelingt, sich den Erfordernissen der wissenschaftlich-technischen Revolution anzupassen? Wie gelingt es ihm eigentlich, dem raschen wissenschaftlich-technischen Fortschritt den Weg zu bahnen? Ein anderer Dozent aus Prag fragte: Was verstehen denn die Genossen eigentlich unter Monopolen und dem Monopolkapitalismus? Er empfiehlt sogleich ein Forschungsprogramm: man solle doch einmal die großen Aktiengesellschaften und Wirtschaftsverbände konkreter analysieren, etwa das Aufeinanderstoßen der Interessen innerhalb dieser Gebilde, den Widerspruch zwischen Aktionären und Managern, zwischen Verwaltung und Gewerkschaften genauer untersuchen. Beschlüsse gingen doch aus einem Miteinanderringen von Interessen innerhalb solcher Gebilde hervor; wenn man das untersuche, dann werde man nicht nur die Monopole, sondern auch den Monopolkapitalismus realistischer beurteilen können. Er schließt die nicht minder interessante Frage an: Wodurch wird eigentlich der Begriff des Eigentums bestimmt? Er antwortet selbst: Wer die Produktion kontrolliert und die wichtigsten Beschlüsse faßt, der ist der entscheidende Mann, nicht der formelle Eigentümer.

Es war nicht zufällig, daß Tschechen solche Fragen stellten. Denn die CSSR war unter den sozialistischen Staaten damals jenes Land, in dem die theoretische Auseinandersetzung mit den ordnungspolitischen Problemen einer modernen Industriegesellschaft am intensivsten betrieben wurde. 1967 entwickelten andere tschechische Wirtschaftswissenschaftler Gedanken über Konkurrenz und Monopol im neuen Leitungssystem der CSSR. Da hieß es u. a.: „In der Gegenwart betrachten wir“, d. h. die sozialistischen Ökonomen, „die ökonomischen Kategorien des Monopols und der Konkurrenz als untrennbaren Bestandteil jeder Warenproduktion, jedes, also auch eines sozialistischen Marktmechanismus“.

Mit Diskussionen solcher Art dürfte es vorläufig zu Ende sein, was nicht heißt, daß sie nicht eines Tages wieder aufleben. Denn die Neuorientierung innerhalb der sich verändernden industriellen Welt ist und wird ein Problem auch der kommunistischen Theorie und Praxis bleiben.

Freilich war und ist der analytische Versuch zum sogenannten „staatsmonopolistischen Kapitalismus“ nicht nur eine Frage der Theorie, eine Weiterentwicklung der politischen Ökonomie des Kapitalismus, sondern auch der Versuch, eine Basis für gesellschaftspolitische Aktivitäten zu schaffen. In dieser Richtung ist einiges versucht worden und wird wahrscheinlich einiges Weitere versucht werden. Diese Theorie war der Hintergrund für das Projekt Redneraustausch zwischen SED und SPD 1966, das abgebrochen wurde, als die SED der dadurch ausgelösten gesamtdeutschen Emotionen innewurde, die sie glaubte, nicht mehr kontrollieren zu können. Diese Theorie bildete auch den Hintergrund für den Versuch der französischen Kommunisten, in den letzten Jahren De Gaulles eine qualitätsmäßig verbesserte Volksfront zu formieren, die dann allerdings, trotz erheblicher Anstrengungen, über die Aufstellung eines Sammelkandidaten der Linken bei den Präsidentschaftswahlen, Mitterand, nicht hinauskam. Sie spielt auch in die an sich etwas selbständigere Taktik der kommunistischen Partei in Italien hinein, die durch ein „Programm der strukturellen Reformen“ und durch den „Dialog“ mit den Sozialisten und den Linkskatholiken bündnisfähig und damit an die Macht herankommen will. Die italienische Affäre ist noch nicht ausgestanden. Diese Taktik, die von Moskau aus gebilligt und auf verschiedenen „wissenschaftlichen Konferenzen“ theoretisch mit vorbereitet wurde, hat durch die Invasion der fünf Warschauer Paktstaaten in die CSSR zweifellos einen schweren Rückschlag erlitten. Hier hat sich einmal mehr gezeigt, und dies ist für das ganze west-östliche Verhältnis relevant, daß der Rock der unmittelbaren Herrschaftsausübung den Sowjetführern wichtiger ist als der weite Mantel kommunistischer Zukunftserwartungen.

Die Repression im eigenen Bereich soll den Dialog verhindern, das ist der eine Takt des Spiels. Der Dialog soll sich nur im westlichen Vorfeld des sozialistischen Lagers abspielen. Die Analyse des „staatsmonopolistischen Kapitalismus“ ist zunächst eine Theorie. Der theoretischen Ebene entspricht aber auch eine gesell-

schaftliche Ebene, die Ebene gesellschaftspolitischer Aktivitäten, die Taktik des „Dialogs“. Zu dieser Sicht der Dinge gehört auch eine dritte Ebene, die Ebene der Diplomatie. Hier könnte einiges gesagt werden über das Projekt einer europäischen Sicherheitskonferenz in sowjetischer Sicht, wie es seit 1965 propagiert wird. Breschnew hat dazu auf der Karlsbader Konferenz April 1967 folgenden Hinweis gegeben: eine Politik der europäischen Sicherheit sei nicht nur ein diplomatisches Problem, sondern auch ein wichtiges soziales Problem: in einer Atmosphäre der Entspannung schlage nämlich das Pendel der inneren Entwicklung in den westlichen Staaten nach links aus, während eine Atmosphäre des Kalten Krieges die revolutionären Kräfte lähme. Diplomatische Aktionen, wie sie in der Konzeption eines europäischen Sicherheitssystems nach sowjetischen, deutlich anti-amerikanischen Vorstellungen zum Ausdruck kommen, sowie die Taktik des Dialogs zur Programmierung qualitätsmäßig verbesserter Volksfronten in verschiedenen europäischen Ländern gehören zusammen.

Wie sieht nun das Teilstück Gewerkschaften und Mitbestimmungsfrage in der umfassenderen Konzeption aus? Läßt sich in dieser Beziehung eine soziale Strategie erkennen?

*V. Der Entwurf einer sozialen Strategie der SED
für die Mitbestimmungsdiskussion in der Bundesrepublik*

Wer in der DDR als Wissenschaftler im Parteiauftrag über Gewerkschaften der Bundesrepublik schreibt, erweist sich in der Regel als gut informiert, über ihre Geschichte sowohl wie über ihre aktuellen Probleme. Ein gewisser Respekt vor dieser größten deutschen Organisation ist unverkennbar. Manchen Autoren spürt man an, daß sie im Rahmen des ihnen Möglichen bemüht waren, über die Faktenerfassung hinaus sich einen adäquaten Eindruck zu verschaffen. Sie haben bemerkt, daß sie es in den Gewerkschaften mit Männern und Frauen von einer handfesten Nüchternheit zu tun haben, die ihre Interessen individuell und als Gruppe ziemlich gut kennen, die in dieser modernen und entwicklungsstarken Industriegesellschaft ihre Forderungen zu stellen wissen und für eine Demokratie eintreten, die Gerechtigkeit, Wohlstand und sozialen Fortschritt ohne viel ideologisches Drum und Dran garantiert. Diese Autorengruppe hat auch registriert, daß die Masse der Gewerkschaftsmitglieder dem SED-Regime im anderen Teil Deutschlands mit großer Skepsis gegenübersteht. Daneben gibt es die Gruppe der ideologisch indoktrinierten Eiferer, die Mühe hat, sich zu beherrschen, wenn sie sich dem ihrer Meinung nach unterentwickelten Klassenbewußtsein der westdeutschen Gewerkschaften konfrontiert glaubt.

Nun hat aber einmal die SED-Führung seit Mitte der sechziger Jahre die Taktik gewählt, die Gewerkschaften der Bundesrepublik in eine gewisse Schlüsselstellung für die erhoffte Front gegen das sogenannte „staatsmonopolistische Herrschafts-

system“ zu bringen. Die Widerstände sind bekannt, man rechnet mit langen Fristen. Deshalb werden die westdeutschen Gewerkschaften ziemlich vorsichtig behandelt. Man gibt sich Mühe, in ihre Gedankenwelt einzudringen und Argumente zu entwickeln, die langsam bewußtseinsverändernd wirken sollen.

Häufig wird auf die wissenschaftlich-technische Revolution und ihre gewaltigen Chancen hingewiesen: „Keine vorhergehende historische Epoche und keine andere Gesellschaftsformation kannte ein solch gewaltiges Tempo in der Entwicklung der Produktivkräfte, von Wissenschaft und Technik, von Mensch und Gesellschaft . . . Es handelt sich . . . um einen weltweiten Prozeß, dem alle bestehenden gesellschaftlichen Systeme Rechnung tragen müssen“ (Prof. Rolf Sieber). Man knüpft an Gedankengänge an, die auf Kongressen zu diesem Problemkreis entwickelt wurden („Automation — Gewinn und Gefahr“ DGB 23./24. Januar 1958, „Automation — Risiko und Chance“ Internationale Arbeitstagung der IG Metall 16. bis 19. März 1965 u. a.), um die Chancen zu erörtern, wie die Arbeitnehmer gegen die unerwünschten Folgen solcher Entwicklungen geschützt werden könnten. (Gegen die „technologische Freisetzung“ durch soziale Anpassungspläne und Sicherungsklauseln in Tarifverträgen, gegen die Entwertung der persönlichen Fähigkeiten bei notwendig werdenden Umsetzungen auf andere Arbeitsplätze durch vorbeugende Bildungsmaßnahmen und dergleichen.) Die Quintessenz liegt dann darin, daß bei den außerordentlich hohen Investitionskosten, die bei der Einführung der Automatisierung entstehen (bei der Einrichtung einer neuen Mittelbahnstraße in der Stahlindustrie kostete 1961 ein neuer Arbeitsplatz 1,1 Mio. DM), die „Monopole“ aufgrund des ihnen sozusagen gesetzmäßig innewohnenden Dranges zur „Profitmaximierung“ gar nicht anders könnten, als zwar die Hilfe des Staates bei dem enormen Kapitaleinsatz zu beanspruchen, die Interessen der arbeitenden Menschen aber völlig zu vernachlässigen. Diese würden somit Objekt, aber nicht Subjekt der technischen Veränderungen. Die einzige Möglichkeit, den an sich höchst wünschenswerten Trend zu neuen Technologien und gewaltiger Produktionssteigerung zum Wohle der Allgemeinheit zu lenken und die Gefahren für die Arbeitnehmer abzuwenden, bestehe darin, allmählich ein Gegengewicht gegen die „Monopole“ zu schaffen, durch Ausbau der betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmung, aber auch durch Übergang zur volkswirtschaftlichen Rahmenplanung. Einzelmaßnahmen könnten aber nur Erfolg versprechen, wenn sie in eine Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik eingebettet wären, die notwendigerweise auf eine „Demokratisierung der Wirtschaft“ hinausliefen. Dies mag als Beispiel für eine Argumentationskette dienen, die häufig angewandt wird, wobei von Sozialismus und Marxismus kaum die Rede ist, es sei denn, daß dann und wann ein passendes Marx- oder Engels-Zitat einfließt.

Etwas deutlicher wird die Beweisführung, wenn von den „zwei Klassenlinien“ in der Gewerkschaftspolitik die Rede ist. Da wird z. B. bei der Behandlung des

geltenden Betriebsverfassungsgesetzes auf die „verhängnisvolle Doppelrolle“ hingewiesen, in welche die Betriebsräte durch die Verpflichtung auf den Betriebsfrieden (§ 49) geraten. Sie sollen „zwei Herren dienen, zwischen zwei Stühlen sitzen, zwei grundsätzlich unterschiedliche Standpunkte und Interessensphären vertreten. Solche und ähnliche Bestimmungen verurteilen die Betriebsräte geradezu zur Aktionsunfähigkeit“. Wenn die Forderung des DGB besprochen wird, die paritätische Mitbestimmung in der Montanindustrie auf alle Großunternehmen auszuweiten, so wird unterstellt, daß die paritätische Besetzung der Aufsichtsräte und die Benennung eines Arbeitsdirektors im Vorstand wenig wirksam sei. Wenn dagegen die Arbeiterversammlung eines Unternehmens die gleichen Rechte erhalte wie die Aktionärsversammlung, könne sie ein wirksames Organ demokratischer Mitbestimmung werden. An sich könne die Ausdehnung der paritätischen Mitbestimmung, wenn sie mit einer klaren Klassenposition verbunden sei, in den Konzernen eine demokratische Kontrolle verwirklichen. Werde diese Orientierung jedoch außer acht gelassen, dann bleibe die Mitbestimmung lediglich auf einige monopolkapitalistische Organe (wie Aufsichtsrat und Vorstand) beschränkt, die dem Einfluß der Werktätigen entzogen seien, eine solche Verfälschung der Mitbestimmungsidee lasse den Arbeitervvertretern die „Wahl zwischen Erhängen oder Erschießen. Sie werden möglicherweise ‚mitbestimmen‘ müssen, ob Arbeiter entlassen werden oder eine Lohnsenkung durchzuführen ist, ob der ganze Betrieb kurzarbeiten soll oder einen Rüstungsauftrag übernimmt, ob innerbetriebliche Zuwendungen gestrichen werden oder ganze Betriebsteile ihre Arbeitskräfte ‚einsparen‘“. Deshalb müßten die westdeutschen Gewerkschaften gerade auf diesem Gebiet äußerst wachsam sein.

Ähnlich wird bei der überbetrieblichen Mitbestimmung argumentiert. Die Forderung des DGB nach einer „vorausschauenden und planmäßigen Wirtschaftspolitik“ in paritätisch aus Arbeitnehmervertretern und Unternehmensvertretern besetzten Organen lasse die Frage offen, „welche Klasseninteressen in der Wirtschaftspolitik eigentlich durchgesetzt werden sollen“. Die „konzertierte Aktion“ des Bundeswirtschaftsministers Karl Schiller lasse befürchten, daß hier die DGB-Forderung mit umgekehrtem Vorzeichen „erfüllt“ würde. Bei der „engen Verschmelzung von Wirtschaft und Staat“ im staatsmonopolistischen Kapitalismus stelle „eine überbetriebliche Mitbestimmung in der Form von Institutionen, in denen Staat, Monopole und Gewerkschaften zu jeweils gleichen Teilen vertreten sind, den demokratischen Inhalt der Mitbestimmungsidee in Frage“.

Deshalb werden diejenigen „progressiven Kräfte innerhalb des DGB“ gelobt, welche erkannt haben, daß „die Realisierung der Mitbestimmungsforderungen entscheidend davon (abhängt), inwieweit sie von einer breiten, antimonopolistischen Massenbewegung getragen und durchgesetzt wird“, wieweit sie „als ein Instrument zur Veränderung der Machtverhältnisse in der Bundesrepublik ge-

nutzt“ und „mit dem Kampf um Grundforderungen einer demokratischen Wirtschaftspolitik verbunden wird“. Der verschwommene und belastete Begriff der „Sozialpartnerschaft“ müsse natürlich verschwinden.

Die Ankündigung einer Sachverständigenkommission zur Mitbestimmungsfrage in der Regierungserklärung Kiesinger vom 13. Dezember 1966 wurde deshalb sofort negativ beurteilt. Die Aufgabe dieser Kommission könne doch nur darin bestehen, „dem Mitbestimmungsgedanken seinen antimonopolistischen Inhalt und seine demokratische Massenbasis zu nehmen“. Die Vorlage des Biedenkopf-Gutachtens wurde darum im Neuen Deutschland vom 28. Januar 1970 als „Angriff gegen die Mitbestimmung“ gewertet. Die Grundaussagen des Gutachtens „bestehen erstens darin, daß das Profitstreben der Unternehmer alle wirtschaftspolitischen Entscheidungen bestimmt und die Arbeiterinteressen zurückzustehen haben. Und zweitens darin, daß an der ‚Herrschaftsstruktur in der Wirtschaft‘ nicht gerüttelt wird“. Das Fazit lautet: „Das Gutachten bietet den Gewerkschaften nicht die geringste Chance, im Kampf für gleichberechtigte Mitbestimmung in den Betrieben und im gesamtwirtschaftlichen Bereich einen Schritt weiterzukommen. Nach wie vor gilt für die westdeutsche Arbeiterschaft und ihre Gewerkschaften: Sie werden nur so viel Mitbestimmung in dieser kapitalistischen Gesellschaft erhalten, wie sie sich selbst erkämpfen. Nur auf dem Wege einer selbständigen Klassenpolitik, auf dem Weg von kämpferischen Aktionen der Arbeiterschaft ist der Nachholbedarf an Demokratie und Mitbestimmung in der westdeutschen Bundesrepublik zu decken.“

Insgesamt wird jedoch die Diskussion um Inhalt und Ziel der Mitbestimmung positiv gewertet, da die westdeutschen Gewerkschaften durch diesen Meinungsbildungsprozeß sich als „selbständige demokratische Organisationen“ festigen können. Der ständige Kampf um die Wahrung der politischen Selbständigkeit der Gewerkschaften sei um so wichtiger, als „mit der Entwicklung der staatsmonopolistischen Programmierung ... sich die Gefahr der Integration der Gewerkschaften in das staatsmonopolistische System vergrößert“ hat.

Eine weitere Argumentationskette will darauf aufmerksam machen, daß der Kampf um Mitbestimmung und das einmal errungene Mitbestimmungsrecht ökonomisch fundiert werden müsse. Deshalb behalte der Kampf um die Überführung der Schlüsselindustrien in Gemeineigentum seine Bedeutung. Mit Befriedigung wird festgestellt, daß diese alte Forderung auf den Druck einiger Industriegewerkschaften hin in das Grundsatzprogramm des DGB von 1963 wieder aufgenommen wurde, nachdem es in dem vom DGB-Vorstand vorgelegten Entwurf gefehlt hatte. Dabei wurde positiv gewertet, daß die Forderung gegenüber dem Grundsatzprogramm von 1949, das nur von den Schlüsselindustrien in Bergbau, Eisen und Stahl gesprochen hatte, nunmehr auf alle markt- und wirtschaftsbeherrschenden Unternehmen ausgeweitet wurde. Dies trage dem Wandel der Wirtschaftsstruktur Rechnung, die alte Industrien an Bedeutung

verlieren lasse und neue Industrien im Bereich der Atomphysik, neuer Werkstoffe, der elektronischen Datenverarbeitung und der Meß- und Regeltechnik in den Vordergrund rücke. Generell sei der Kampf für Gemeineigentum ein entscheidendes und wirksames Instrument zur Zurückdrängung der Macht der Monopole. Leider sei es noch nicht gelungen, diese Erkenntnis zum Allgemeingut der westdeutschen Gewerkschaftsbewegung zu machen. Die ganze Kompliziertheit des Kampfes der westdeutschen Gewerkschaften werde daran deutlich, daß zwischen Programmforderung und der Praxis des gewerkschaftlichen Kampfes noch eine große Kluft bestehe.

Was die Diskussion um die Eigentums- und Vermögensbildung in Arbeiterhand angeht, so werden die meisten Vorschläge abgelehnt, da in ihnen nur ein Mittel der Integration der Arbeiterschaft in den staatsmonopolistischen Kapitalismus erblickt wird. Begrüßt wurde dagegen der Sozialkapitalplan des DGB von 1961. Der Vorschlag, durch exaktere Bilanzierungsvorschriften den Vermögenszuwachs der Unternehmen genauer zu ermitteln, 50 Prozent des so ermittelten Vermögenszuwachses einem Sozialkapitalfond zu überschreiben und in der Form von Anteilverschreibungen an Arbeiter und Angestellte weiterzugeben, wurde in folgender Perspektive gesehen: Die Übertragung der Hälfte des jährlichen Vermögenszuwachses der Konzerne und Unternehmen auf zu bildende Kapital-sammelstellen, z. B. bei der gewerkschaftlichen Bank für Gemeinwirtschaft, könnte eine reale ökonomische Grundlage für den Ausbau der gewerkschaftlichen Mitbestimmung entstehen lassen. Aber leider fehle noch eine in sich geschlossene Perspektivkonzeption der westdeutschen Gewerkschaften zum Eigentum an den Produktionsmitteln und zur Vermögensbildung, obgleich das Grundsatzprogramm des DGB dazu vielseitige Ansatzpunkte biete.

Unter diesem Gesichtspunkt werden auch die gewerkschaftlichen und genossenschaftlichen Wirtschaftsunternehmungen beurteilt. Diese Unternehmungen existieren zwar „unter den konkreten Bedingungen der Herrschaft der Produktionsverhältnisse des staatsmonopolistischen Kapitalismus“, könnten jedoch zu einem „Element des Kampfes gegen die herrschende Ordnung“ werden, wenn sie nicht einfach als Teil der kapitalistischen Wirtschaft angesehen würden. Die Konzentration ökonomischer Potenzen in den Händen der Arbeiterbewegung könnte „einen demokratischen Wirtschaftssektor“ entstehen lassen, der „als ökonomisches Fundament des Kampfes um Mitbestimmung und als praktische Alternative gegenüber dem staatsmonopolistischen Wirtschaftssystem“ dienen könne. Allerdings gehöre dazu eine klassenorientierte Wirtschaftspolitik, die z. B. von der gewerkschaftlichen Bank für Gemeinwirtschaft noch keineswegs praktiziert werde. Das hänge eben damit zusammen, daß viele maßgebende Funktionäre im DGB den Zusammenhang zwischen ökonomischen und politischen Aufgaben noch nicht sehen. „Die Beschränkung der Gewerkschaftsunternehmen auf rein wirtschaftliche Gesichtspunkte im Rahmen der ‚Marktwirtschaft‘

hindert sie an der Erfüllung ihrer Aufgaben und kann zur Gleichschaltung mit dem staatsmonopolistischen Wirtschaftssystem führen.“ Würden sie dagegen „als Instrument des einheitlichen ökonomischen und politischen Kampfes der westdeutschen Arbeiterklasse“ eingesetzt, dann hätten sie eine große Perspektive, sowohl bei der Entwicklung eines antimonopolistischen Wirtschaftssektors wie auch „nach der endgültigen Beseitigung der Monopolherrschaft“. So könnten die gewerkschaftlichen Unternehmungen zu einem Angelpunkt für „die Umgestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft“ werden.

Immer wieder wird darauf hingewiesen, daß die Existenz und die kraftvolle Entwicklung der DDR den Kampf der Gewerkschaften in der Bundesrepublik sehr erleichtern könne. Schon jetzt sitze die DDR bei Auseinandersetzungen zwischen Arbeitervertretern und Unternehmern sozusagen als unsichtbarer „dritter Verhandlungspartner“ mit am Tisch. Die Furcht vor dem Einfluß und vor der Entwicklung in der DDR zwingt die Unternehmer nämlich zu Zugeständnissen, die sie sonst nicht machen würden. Um diese Konstellation noch besser auszunützen, sei es erforderlich, daß die westdeutschen Gewerkschaften die Überreste ihrer antikommunistischen Einstellung abbauten und ihr Verhältnis zur DDR normalisierten.

Die in der Gewerkschaftsforschung der DDR entwickelten Argumente gehen noch etwas deutlicher in die Sprache der Offiziellen ein. Als Beispiel dafür sei Frau Prof. Dr. Johanna Töpfer zitiert, eine häufige Gastreferentin in marxistischen Zirkeln der Bundesrepublik und Stellvertreter des Vorsitzenden des Bundesvorstandes des FDGB, zugleich stellvertretender Direktor der Hochschule der Deutschen Gewerkschaften „Fritz Heckert“ in Bernau bei Berlin. In einer dort vom 17. bis 19. September 1969 veranstalteten „Theoretischen Konferenz“ zog sie aus der „wissenschaftlich-technischen Revolution“ folgende Schlußfolgerungen zu dem Problem „Der Sozialismus auf deutschem Boden und die westdeutschen Gewerkschaften“: Damit nicht „die bedeutenden Errungenschaften in Wissenschaft und Technik im Dienste eines besonders aggressiven Monopolkapitals bleiben und dadurch die Gefahren für Frieden und Sicherheit in Europa weiter wachsen“, müßten die westdeutschen Gewerkschaften in ihrer Rolle als Organisationen der Arbeiter und Angestellten eine echte gesellschaftliche Alternative konzipieren und erkämpfen, um damit als „gesellschaftsverändernde Kraft“ zu wirken. Dazu wird der Katalog von umfassender Mitbestimmung auf allen Ebenen von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft gegeben, die Überführung von Schlüsselindustrien, Großbanken und Versicherungen in Gemeineigentum und demokratische Kontrolle sowie der Übergang zu einer volkswirtschaftlichen Gesamtplanung. Die herrschenden Kreise im Bonner Staat könnten die Tatsache nicht aus der Welt schaffen, „daß die Gewerkschaften in der DDR aufrichtige Partner für alle jene Kräfte sind, die um die Erhaltung und Festigung der Gewerkschaften der westdeutschen Bundesrepublik als Klassenorganisationen der

Arbeiterklasse ringen“, das Monopolkapital habe diese Herausforderung durch den Sozialismus auch angenommen; die Gewerkschaften in der Bundesrepublik könnten die Lösungen und Erfahrungen und die aus der DDR auf die Klassenauseinandersetzung in Westdeutschland gehenden Einflüsse noch besser nutzen, um neue Positionen für die Realisierung gewerkschaftlicher Aufgaben und Ziele zu gewinnen. Im Hinblick auf ein Bündnis in den siebziger Jahren zwischen den westdeutschen Gewerkschaften und dem Sozialismus in der DDR habe deshalb auch Walter Ulbricht den Vorschlag gemacht, „die Arbeit, die wir auf den Gebieten der Wissenschaft, der Gesellschaftsprognose und der gesellschaftlichen Entwicklung leisten, . . . in kameradschaftlicher Aussprache mit den Arbeitern . . . und Gewerkschaftern . . . Westdeutschlands durchzuführen“.

Man war sich auf dieser Konferenz der „Besonderheiten der Systemauseinandersetzung zwischen Sozialismus und Kapitalismus auf deutschem Boden“ bewußt, die, wie der westdeutsche Konferenzteilnehmer Dr. Kurt Steinhaus aus Frankfurt am Main bemerkte, sich daraus ergeben, „daß die Existenz der beiden deutschen Staaten auf der Spaltung eines einheitlichen nationalen Staates beruht. Es stehen sich also nicht nur einfach zwei Völkerrechtsobjekte gegenüber, sondern zwei Gesellschaften mit diametral entgegengesetztem Klassencharakter, die aber eine gemeinsame Sprache haben, eine gemeinsame Grenze und eine gemeinsame Nationalkultur“. Deshalb stelle sich (so das Präsidiumsmitglied des FDGB Werner Heilemann) in der Konfrontation des westdeutschen Imperialismus mit dem sozialistischen Modell der DDR die Machtfrage viel zugespitzter als in irgendeinem kapitalistischen Land Westeuropas. „Was gut ist für die DDR — das ist auch gut für die Arbeiterklasse in der westdeutschen Bundesrepublik und für deren Organisationen, die Gewerkschaften.“ Allerdings müsse man (so Prof. Dr. Otto Schröder von der Gewerkschaftshochschule) „die Propagierung des Sozialismus-Bildes der DDR nach der Bundesrepublik effektiver“ gestalten.

Dieses Bekenntnis zur nationalen Systemkonkurrenz auf deutschem Boden wird, so muß abschließend gesagt werden, von der SED-Führung allerdings nur sehr einseitig ausgelegt. Wie der Sowjetführung geht es auch ihr um die Installation einer „semipermeablen Membrane“, eines Gitters, das nur in einer Richtung durchlässig ist, das Einflüsse nur von Ost nach West, aber nicht in umgekehrter Richtung fließen läßt. In der darin zum Ausdruck kommenden Kombination von aggressiver Haltung nach außen und innerer Unsicherheit liegen auch die hauptsächlichsten Schwierigkeiten für die Regelung der innerdeutschen Beziehungen auf staatlicher Ebene. Wie dem auch sei, das Problem der Mitbestimmung kann weder auf dem nationalen deutschen Schauplatz noch auf dem europäischen Schauplatz aus der Konkurrenz der gesellschaftlichen Systeme herausgelöst werden.

DEMOKRATISIERUNG DER WIRTSCHAFT UND MITBESTIMMUNG IM BETRIEB UND UNTERNEHMEN

1. Es ist notwendig, den Begriff „Demokratisierung der Wirtschaft“ von dem ideologischen Ballast zu befreien, den er in der Diskussion um die Mitbestimmungsfrage anzusammeln droht. Die Kommission hat sich in ihrem Bericht mit der Verwendung des Begriffes und den Grenzen seiner Aussagekraft befaßt. Sie hat festgestellt, daß der Begriff auf die Notwendigkeit der Respektierung von Wertentscheidungen verweist, die der Organisation gesellschaftlicher Prozesse allgemein vorgegeben sind, ohne daß damit jedoch etwas zu der konkreten Gestaltung dieser Organisation gesagt ist. Insbesondere hält die Kommission jeden Versuch der Verwirklichung direkter, unmittelbarer Demokratie, etwa im Sinne des Räte Modells, im Unternehmen für undurchführbar und illusionär.
2. Demokratisierung der Wirtschaft besagt somit nur, daß sich die Verfassung der Wirtschaft als Organisation zweckrationaler Vorgänge an bestimmten, in den Grundrechten, der Sozialpflichtigkeit der Rechtsinstitute und in allgemeinen Rechtsanschauungen enthaltenen Wertvorstellungen orientieren muß. Die Mittel dieser Organisation sind sowohl privatrechtlicher wie öffentlich-rechtlicher Art. Die Garantie der Wahlfreiheit des Kunden und der Autonomie des Unternehmers, des Wettbewerbs, der Gewerbefreiheit und der Vertragsfreiheit gehört ebenso zur Demokratisierung der Wirtschaft wie die Tarifautonomie, die Sicherung einer demokratischen Ordnung in den Gewerkschaften, der Mitwirkungsrechte der Aktionäre, der Kontrolle wirtschaftlicher Macht und der Mitbestimmung.
Die Vorstellung, Demokratie lasse sich in der menschlichen Gesellschaft nur durch institutionalisierte Mehrheitsentscheidungen und Repräsentation von Gruppeninteressen verwirklichen, ist ebenso wirklichkeitsfremd wie reaktionär.
3. Die Empfehlungen der Kommission stellen einen Versuch dar, die von der Kommission vorgefundenen Wertentscheidungen im Unternehmen ohne Preisgabe seiner Sachgesetzlichkeit institutionell zu gewährleisten. Dies ist durch das Zusammenspiel verschiedener Instrumente wie

* BIEDENKOPF, Kurt H., Prof. Dr., Universität Bochum.

- Mitwirkung im Kontrollorgan Aufsichtsrat
 - Zusammenarbeit von Unternehmensleitung und Betriebsrat
 - Regelung der Arbeitsbedingungen durch Tarifvertrag und
 - Verbesserung der Rechtsstellung der Arbeitnehmer möglich.
4. Ziel dieser Maßnahmen ist nicht die unmittelbare Beteiligung der einzelnen Arbeitnehmer an Entscheidungen. Die Verwirklichung eines solchen Zieles ist unmöglich, selbst wenn sie wünschenswert wäre.

Ziel der Mitbestimmung ist viel mehr

- die institutionelle Berücksichtigung der materiellen und *immateriellen* Interessen der Arbeitnehmer bei der Ausübung unternehmerischer Entscheidungskompetenz
- die Verbindung dieser Kompetenz mit einem Begründungszwang zugunsten der Arbeitnehmer
- die Bereitstellung der Information über das Unternehmen und seine Ziele und
- die Förderung eines kooperativen zu Lasten eines hierarchischen Führungsstils.

Diesen Zielen müssen auch die institutionellen Regelungen der Mitbestimmung dienen.

5. Bei der organisatorischen Gestaltung der Mitbestimmung ist zwischen Unternehmen und Betrieb zu unterscheiden. Da Mitbestimmung Teilhabe oder Einwirkungen auf gegebene Kompetenzen bedeutet, muß von den unterschiedlichen Kompetenzen in Unternehmen und Betrieb ausgegangen werden.
- a) Die Unternehmensleitung ist der Ort der unternehmerischen *Autonomie*. Auf der Ebene des Unternehmens geht es um die Bindung unternehmerischen Ermessens bei Dispositionen über Produktionsfaktoren, nicht um die Gestaltung konkreter menschlicher Beziehungen.
- b) Die individuelle, durch das Direktionsrecht des Arbeitgebers definierte Abhängigkeit des einzelnen Arbeitnehmers wird im Betrieb inhaltlich gestaltet. Der Betrieb hat keine Autonomie, sondern vorgegebene, durch unternehmerische Leitungskompetenz festgelegte Zwecke, die er betriebstechnisch umsetzt.
6. Jede Mitbestimmung im Betrieb, die diese Funktionsteilung ignoriert und dem Mitbestimmungsorgan (Betriebsrat) Einfluß auf die Ausübung unternehmerischer Entscheidungskompetenz einräumt, ist in Wirklichkeit Mitbestimmung im Unternehmen. Deshalb behandeln z. B. die Änderungsvorschläge des DGB zu § 72ff. BetrVG (wirtschaftliche Mitbestimmung des Betriebsrates) in Wirklichkeit die Mitbestimmung im Unternehmen. Damit ist jedoch die funktionelle Trennung von Betrieb und Unternehmen aufgehoben. Der Betriebsrat wird zu einem Organ der Unternehmen.

Diese Aufhebung der Trennung von Betrieb und Unternehmen macht die politisch gewünschte Beschränkung der Reform auf die Mitbestimmung im Betrieb unmöglich.

7. Die Rolle des Eigentums in der Unternehmensordnung läßt sich nicht durch eine Besinnung auf das Persönlichkeitsbild des Menschen, sondern nur durch die Funktion des Eigentums an Produktionsmitteln in der marktwirtschaftlichen Ordnung beschreiben. Dabei muß von der verfassungsrechtlichen Bindung des Eigentums im Sinne der Sozialpflichtigkeit und von den gesetzlichen, insbesondere den aktienrechtlichen Grenzen des Eigentums an Produktionsmitteln ausgegangen werden. Das Aktienrecht läßt die Unterwerfung des Eigentümers unter ein abweichendes wirtschaftliches Interesse im Konzernverbund ebenso zu wie den zwangsweisen Ausschluß des Hauptaktionärs gegen angemessene Entschädigung. Für die Mitbestimmungsfrage, insbesondere die Auswirkungen der Mitbestimmung auf die Stellung des Aktionärs, ist dies nicht ohne Bedeutung.
8. Die gesetzliche Regelung der institutionellen Mitbestimmung berührt immer auch die Regelung der Arbeitsbedingungen durch Tarifvertrag und damit die Funktion der Gewerkschaften. Dieser Zusammenhang kann nicht ohne Konsequenzen für die politische Rolle der Tarifautonomie ignoriert werden. Eine Störung des Gleichgewichts zwischen institutioneller Mitbestimmung im Unternehmen und Mitbestimmung durch Tarifvertrag ist geeignet, die Ordnungsfunktion der Gewerkschaften zu gefährden.
9. Die betriebliche Vertretung der Arbeitnehmer ist in erster Linie ein Instrument zum Schutze der Arbeitnehmer, nicht zur Stärkung der Koalitionen. Wird dieser Umstand bei der Reform des BetrVG mißachtet, so wird das Ziel der Mitbestimmung jedenfalls in den Fällen verfehlt, in denen die Arbeitnehmer nicht oder anders organisiert sind. Damit werden jedoch neue Konflikte in den Unternehmensverband getragen, die die Leistungsfähigkeit der vorhandenen Mitbestimmungsinstitutionen beeinträchtigen.
10. Vermögensbildung ist ebenfalls ein Mittel zur Demokratisierung der Wirtschaft, wo und soweit sie ohne Gefährdung der Unternehmensfinanzierung praktikabel ist. Wenn sie politisch plausibel sein soll, muß sie jedoch Hand in Hand gehen mit einer Politik der Geldwertstabilität. Soweit eine Vermögensbildung nicht auf die Einschaltung von Kapitalsammelfonds verzichten kann (Problem der Risikostreuung), dürfen die Kontrollrechte nicht von den Fonds ausgeübt werden. Eine Konzentration von Kontrollrechten über Produktionsvermögen in Sammelfonds vermehrt den Freiheitsgehalt der Wirtschaft nicht, sondern verringert ihn und ist deshalb im Sinne des Demokratisierungsziels undemokratisch.
Eine Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand ohne Begründung von Kontrollmöglichkeiten und damit neuer Quellen wirtschaftlicher Macht ist erwünscht. Sie ist jedoch kein Ersatz für Mitbestimmung.

Ergänzend zu seinem Manuskript führt BIEDENKOPF weiter aus¹:

Ich möchte beginnen mit der begrifflichen Klärung, wie das auch in den anderen Referaten geschehen ist, aber mit einer etwas anderen Zielvorstellung. Mir erscheint die Verwendung des Begriffes „Demokratisierung“, vor allen Dingen bezogen auf unser Problem, das hier diskutiert werden soll, nämlich die Unternehmensverfassung, außerordentlich problematisch.

Der Begriff „Demokratisierung“ ist dazu angetan, ideologischen Ballast anzusammeln und die Diskussion über die Details zu verhindern. Ich werde manchmal bei Erörterungen über die Demokratisierungsfrage an die Diskussionen in der Universität erinnert, wo jedes Einzelproblem sofort ein Grundsatzproblem wird, weil sich über grundsätzliche Fragen eben sehr viel leichter diskutieren läßt als über ganz konkrete Gestaltung konkreter sozialer Vorgänge. Die Gefahr, die ich in dem Begriff „Demokratisierung“ sehe — und das ist natürlich keine Kritik daran, daß er hier verwendet wird, denn er ist ja da, sondern eigentlich der Versuch, seine Bedeutung zu relativieren — ist die, daß dann über Demokratieverständnis gestritten wird gewissermaßen unter von vornherein angenommener Exkulpation, Befreiung von der Notwendigkeit, sich wirklich zur Sache zu entscheiden. Ich finde das in Äußerungen deutscher Gelehrter wie Witthölder u. a., die ständig von der Notwendigkeit der kritischen Analyse von Grundfragen sprechen, sich aber immer der Konkretisierung des analytischen Ergebnisses im Einzelfall entziehen, weil sie dadurch Manövriermasse für die grundsätzliche Debatte verlieren.

Ich will also versuchen — ich weiß nicht, ob mir das gelingt —, solche konkreten Probleme auch im Zusammenhang mit der Unternehmensfrage hier vorzutragen.

Ich glaube, daß der Wert des Begriffes „Demokratisierung“ darin besteht, daß er gewisse Zielvorstellungen anvisiert, ich möchte sagen, die Aufforderung enthält, allgemeine normative Aussagen, allgemeine normative Axiome organisatorisch umzusetzen. Damit ist aber, glaube ich, die Leistungsfähigkeit des Begriffes erschöpft.

Die Kommission hat in ihrem Bericht — und das ist ihr ja verschiedentlich kritisch vorgehalten worden, gewissermaßen als eine Verletzung der Sprachregelung — den Begriff „Demokratisierung“ angesprochen, nicht Demokratisierung, „Demokratisierung“ mehr in Anführungsstrichen. Und sie hat dazu gesagt, nachdem sie erörtert hat, was ihre eigentlichen Vorstellungen von der Mitbestimmungsfrage sind, daß man das Unternehmen nicht als *contrat social* ansehen kann, als *contrat social en miniature*, sondern als einen selbständig organisierten und durch die Autonomie unternehmerischer Handlungsfreiheit

¹ Wörtliche Wiedergabe nach Tonband.

gekennzeichneten Teil eines größeren wirtschaftlichen Zusammenhangs, also ein durch die Einbeziehung in den größeren Sachzusammenhang definiertes Einzelstück.

Das ist eine ganz entscheidende Prämisse für die ganze Kommissionsarbeit gewesen. Und sie hat dann festgestellt, diesem Umstand tragen die privatrechtlichen Rechtsinstitute nicht, wohl aber die staatsrechtlichen Ordnungsvorstellungen Rechnung, welche von der Souveränität des staatlichen Verbandes ausgehen und denen solche Interdependenzen fremd sind. Was damit gesagt werden sollte ist, daß mit der Verwendung des Wortes „Demokratisierung“ oder „Demokratie“ im Zusammenhang mit einem Teilbereich der Gesellschaft jedenfalls nicht die Autonomie, d. h. die Freiheit der Zweckwahl für diese Teilveranstaltung mit usurpiert werden kann, die kennzeichnend ist für den staatlichen Verband. Während der staatliche Verband seine Zwecke durch politische Entscheidungen mehr oder weniger frei setzen kann, jedenfalls in sehr großem Umfang frei setzen kann unter Beachtung grundrechtlicher Minimalpositionen, ist ein Zweckverband, ein Teilverband in der Gesellschaft, nicht in der Lage, in dieser Form über seine Zwecke zu disponieren, sondern er ist in einen größeren Zusammenhang einbezogen, und der Versuch, sich aus diesem Zusammenhang zu lösen, wird als eine Gefährdung des Zusammenhangs jedenfalls von der Rechtsordnung angesehen. Typisches Beispiel ist der Versuch der Unternehmen, sich aus dem marktwirtschaftlichen Zusammenhang durch wettbewerbsbeschränkende Absprachen zu lösen und damit eine Teilgestaltungskompetenz über den wirtschaftlichen Ablauf zu usurpieren. Dieser Versuch wird durch gesetzliche Maßnahmen jedenfalls zurückgedrängt, nicht immer mit großem Erfolg.

Die Kommission hat dann gesagt, gleichwohl schein es zulässig, wenn vielleicht aus begrifflichen Gründen auch nicht immer zweckmäßig, im Zusammenhang mit der — und jetzt ist wirklich jedes Wort wichtig — privatrechtlichen Bewältigung der Autoritätsbeziehungen im Unternehmen von „Demokratisierung“ zu sprechen. Soweit mit Demokratisierung der Wirtschaft die Grundsätze der Selbstbestimmung, der Achtung vor der Würde des Menschen und der Ausgleich oder der Abbau einseitiger Machtstellung durch Kooperation der Beteiligten unter Mitwirkung an Entscheidungen durch die von den Entscheidungen Betroffenen verstanden werden, ist die Formel verwendbar. Sie verweist auf die allen vergleichbaren Vorgängen gemeinsame wertbezogene Entscheidung. Das ist der entscheidende Satz.

Wenn ich im folgenden von Demokratisierung spreche, spreche ich also nicht von organisatorischen Konsequenzen, sondern ich spreche von generellen Zielvorstellungen. Die Kommission sagt deshalb auch: Soweit jedoch mit Demokratisierung Vorstellungen von direkter, unmittelbarer Demokratie verbunden werden — das ist jetzt die organisatorische Seite —, sind sie bei allen größeren rational arbeitenden Organisationen, also auch bei der Führung von Unter-

nehmungen, undurchführbar und illusionär. Das gleiche gilt nach bisherigen Erfahrungen für Räteysteme in Marktwirtschaften.

Mir scheint diese Feststellung, diese Eingangsfeststellung wichtig zu sein, gerade weil auch in der bisherigen publizistischen Kritik am Kommissionsbericht der Kommission immer wieder die Verwendung des Begriffes „Demokratisierung“ im Sinne des Niederreißen von Dämmen gegen Unfug vorgeworfen worden ist. Davon kann überhaupt keine Rede sein.

Die Demokratisierung der Wirtschaft besagt somit nur, daß sich die Verfassung der Wirtschaft als Organisation zweckrationaler Vorgänge an bestimmten, in den Grundrechten der Sozialpflichtigkeit der Rechtsinstitute und in allgemeinen Rechtsanschauungen enthaltenen Wertvorstellungen orientieren muß. Und man muß, wenn man über Demokratisierung diskutiert, natürlich — was Sie ja auch, wenn ich es richtig verstehe, in den letzten zwei Tagen unternommen haben — konkrete Vorstellungen über diese Werte entwickeln, an denen man sich orientieren will, und die man dann organisatorisch umsetzen will.

Die Mittel dieser organisatorischen Umsetzung sind sowohl privatrechtlicher wie öffentlich-rechtlicher Art. Ich möchte dazu gleich noch eine Bemerkung machen: die Garantie der Wahlfreiheit des Kunden und der Autonomie des Unternehmers, des Wettbewerbs, der Gewerbefreiheit, der Vertragsfreiheit gehören ebenso zur Demokratisierung der Wirtschaft wie die Tarifautonomie, die Sicherung einer demokratischen Ordnung in den Verbänden, insbesondere den Gewerkschaften, die Mitwirkungsrechte der Aktionäre im gesellschaftsrechtlichen Verband, die Kontrolle wirtschaftlicher Macht und die Mitbestimmung im engeren Sinne, d. h. Mitbestimmung der Arbeitnehmer bei unternehmerischen Entscheidungsprozessen.

Die Vorstellung, Demokratie lasse sich in der menschlichen Gesellschaft nur durch institutionalisierte Mehrheitsentscheidungen und Repräsentation von Gruppeninteressen verwirklichen, ist jedenfalls nach meiner Auffassung ebenso wirklichkeitsfremd wie reaktionär.

Die Tatsache, daß jedenfalls in der deutschen Diskussion der Demokratiebegriff immer staatsbezogen verstanden wird, ist nach meiner eigenen Einsicht in die Zusammenhänge nur dadurch zu erklären, daß wir in der deutschen Diskussion in der Vergangenheit die Trennung zwischen öffentlichem und privatem Bereich aufrechterhalten haben, und zwar auch juristisch, mit der Folge, daß man alles, was dem Privaten an Rechtszuständigkeit zugeordnet wird, als privat begreift, einschließlich des Eigentums, der Wettbewerbsfreiheit etc., und jeden Versuch, die öffentlichen Bezüge dieser privatrechtlichen Rechtsinstitute herzustellen und auch rechtlich anzuerkennen, als eine Verletzung der Trennung von öffentlichem und privatem Bereich kritisiert. Auf der anderen Seite wird der öffentliche Bereich gewissermaßen nur auf den Staat bezogen gesehen, allenfalls noch auf die Verbände, aber das ist schon sehr problematisch: in Deutschland

ist die Diskussion immer noch nicht zu Ende über die Frage, ob Verbände zum Beispiel grundrechtsgebunden sind, ob also Verbände, wenn sie eine öffentliche Funktion erfüllen z. B. in der gleichen Weise an die Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes gebunden sind wie der Staat selbst, also wie die — ich will den Begriff „Staat“ nicht mehr verwenden — wie die Regierung, also die Beamten, die hoheitliche Gewalt ausüben.

Die Amerikaner haben dieses Problem nie gehabt. Der Supreme Court der Vereinigten Staaten hat nie Schwierigkeiten darin gesehen, einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Existenz wirtschaftlicher Macht in einem Unternehmen und der Verletzung allgemeiner demokratischer Prinzipien herzustellen. Sherman, nach dem der Sherman-Act benannt ist, hat in einer klassischen Rede vor dem amerikanischen Senat die Notwendigkeit des Antitrustrechts nicht ökonomisch begründet, sondern gesagt, wir haben hier einen Staat gegründet, der die politische Tyrannei vermeiden will, und wir sind inkonsequent, wenn wir nicht dafür Sorge tragen, daß es auch keine ökonomische Tyrannei gibt, also Leute, die in der Lage sind, unsere Märkte zu kontrollieren und die Preise festzusetzen.

Für Sherman war der Übergang vom Schutz der menschlichen Freiheit zwischen öffentlichem und privatem Bereich eine volle Selbstverständlichkeit. Das gleiche gilt noch immer heute, und ich glaube, unsere spezifische staatsrechtliche, aber nicht nur staatsrechtliche, sondern vor allen Dingen auch spezifische Trennung von privatem und öffentlichem Bereich (Ehmke hat dies einmal als die Konfrontation zwischen Staat und Gesellschaft bezeichnet) ist eines der Hauptprobleme für die Verwendung des Wortes Demokratisierung. Wenn man sich nämlich darauf einigt, daß man das Demokratieziel auf verschiedenste Weise erreichen kann, zum Beispiel durch die Garantie der Freiheit des Kunden, Produkte zu wählen, dann verliert die Demokratisierung als Begriff ihren gefährdenden Charakter weitgehend.

Die Kommission hat nun versucht, durch ihre Empfehlungen die vorgefundenen Wertentscheidungen, die sie auch als solche beschrieben hat, im Unternehmen ohne Preisgabe der Sachgesetzlichkeit des Unternehmens institutionell zu gewährleisten. Sie hat dazu eine Reihe von Organisationsmechanismen vorgeschlagen, die ich nur aufzählen will, ohne jetzt hier in die Einzelheiten der Organisationsfragen zu gehen, weil uns das auch wieder zu stark in die deutsche Detaildiskussion führt. Sie hat vorgeschlagen: eine Mitwirkung der Arbeitnehmer im Kontrollorgan des Unternehmens, *pars pro toto* also im Aufsichtsrat; eine institutionell gesicherte Zusammenarbeit von Unternehmensleitung und betrieblicher Arbeitnehmervertretung, die Regelung der Arbeitsbedingungen durch Tarifverträge und die Verbesserung der Rechtsstellung der Arbeitnehmer, soweit möglich.

Ziel dieser Maßnahmen ist nicht die unmittelbare Beteiligung des einzelnen Arbeitnehmers an Entscheidungen. Die Verwirklichung eines solchen Zieles ist jedenfalls nach meiner persönlichen Auffassung unmöglich, selbst wenn sie wünschenswert wäre — sie ist nach meiner Überzeugung nicht einmal wünschenswert —, sondern Ziel der Mitbestimmung ist die institutionelle Berücksichtigung der materiellen und immateriellen Interessen der Arbeitnehmer bei der Ausübung unternehmerischer Entscheidungskompetenz — ich werde das zunächst vorlesen und dann erläutern —, die Verbindung dieser Kompetenz mit einem Begründungszwang zugunsten der Arbeitnehmer — wobei ich das Wort „Begründungszwang“ sehr allgemein zu verstehen bitte —, die Bereitstellung der Information über das Unternehmen und seine Ziele und die Forderung eines kooperativen zu Lasten eines hierarchischen Führungsstils. Diesen Zielen müssen auch die institutionellen Regelungen der Mitbestimmung dienen.

Lassen Sie mich das jetzt auch mit dem Versuch, das Problem zu verallgemeinern, erläutern.

In allen Ländern mit einem gewissen Mindeststandard an technologischer und industrieller Entwicklung ist das industrielle Unternehmen unbestritten eine arbeitsteilige Veranstaltung, die auf ein gewisses Maß an Direktions- und Leitungskompetenz nicht verzichten kann. Das heißt, es ist unstreitig, daß das Unternehmen nicht rein marktrational betrieben werden kann in dem Sinne, daß jeder, der im Unternehmen mit anderen zusammenwirkt, ständig seine Bedingungen für dieses Zusammenwirken neu formuliert und die Voraussetzungen für seine Mitwirkung aus einem Marktprozeß entnimmt. Das geht nicht. Sondern es ist unstreitig, daß die Unternehmensveranstaltung eine zentrale Leitungs- und Organisationskompetenz braucht, um praktikabel zu sein, und daß daraus selbstverständlich Direktionskompetenzen auf der einen Seite und — ich will es jetzt einmal rein juristisch formulieren — Gehorsams- oder Erfüllungspflichten auf der anderen Seite entstehen. Das heißt, wir haben im Unternehmen zunächst strictissime aus organisatorischen Gründen Weisungskompetenzen.

Die Ausübung von Weisungskompetenz — und zwar völlig unbeschadet ihrer juristischen Legitimation — ist ein Problem, das uns in die Nähe von Demokratisierungsfragen bringt. Frage: muß ich die Weisungskompetenz unter Bindung an den Gleichbehandlungsgrundsatz ausüben? Das ist eine Frage, die ich nicht stellen kann, ohne die Weisungskompetenz zunächst anerkannt zu haben als etwas anderes als eine rein privatrechtliche Selbstäußerung desjenigen, der Weisungen erteilt.

Es ist also falsch und führt keinen Schritt weiter, wenn man den Umstand, daß derjenige, der Weisungen erteilt, das aufgrund privatrechtlicher Vereinbarungen tut, eo ipso als Elimination jeder weiteren Notwendigkeit der Frage nach der Ausgestaltung dieser Kompetenz ansieht. Das wäre nicht so — und jetzt kommt das zweite Axiom — wenn der Arbeitnehmer sich dieser Weisungskompetenz

in einer Entscheidung unterwirft, die ihm die volle Freiheit beläßt, sich ihr jederzeit wieder zu entziehen.

Voraussetzung dafür wäre — theoretisch —, daß eine absolute Mobilität in unserer Wirtschaft bestehen würde zwischen der Ausübung abhängiger Arbeit und der Ausübung eines selbständigen Berufs, so daß also jeder Arbeitnehmer die Option hätte, sich entweder Weisungsbefugnissen zu unterwerfen oder das Unternehmen zu verlassen und freiberuflich tätig zu sein, denn da ist er jedenfalls keiner vertraglich begründeten Weisungsbefugnis unterworfen, sondern dann entsteht das generellere Problem der Abhängigkeit von wirtschaftlicher Macht, z. B. als Lieferant oder Steuerberater eines einzigen Kunden, oder was immer die Gründe sind. Das behandeln wir hier nicht. Diese Option existiert aber nicht; sondern einfach aus Gründen, die ich, glaube ich, voraussetzen darf, ist der überwiegende Teil der Bevölkerung darauf angewiesen, Entgelt in einem arbeitsteiligen Prozeß zu verdienen, der sich als Unternehmen definiert, so daß ein Großteil der Personen eben keine wirkliche Wahl zwischen abhängiger und selbständiger Arbeit hat. Dazu kommt — auch das ist keineswegs nur in Deutschland angenommen, sondern, soweit ich sehen kann in allen Ländern, die Lohnarbeit kennen —, daß der Arbeitnehmer in einer gewissen ökonomischen Abhängigkeit vom Arbeitsplatzangebot steht, d. h. daß also die Konsequenzen des Arbeitsplatzverlustes für den Arbeitnehmer ökonomisch schwerwiegender sind als für den Arbeitgeber, der seinen Arbeitnehmer verliert, jedenfalls als Tendenz. Es gibt natürlich Ausnahmen: der hochbezahlte Spezialist ist durchaus in der Lage, frei zu wählen zwischen mehreren Arbeitsplatzangeboten; das ist aber nicht das Vorbild, an dem wir unsere Bewertung des Arbeitsverhältnisses orientieren.

Wir haben also, kurz zusammengefaßt, eine Situation, daß viele in einem arbeitsteiligen Prozeß zusammenwirken, daß dieser arbeitsteilige Prozeß durch Leitungsgewalt und Organisationsgewalt mitgezeichnet ist, daß daraus Weisungsrechte resultieren, und daß man sich diesen Weisungsrechten nicht ohne weiteres entziehen kann. Dieser generelle Tatbestand zum Beispiel von Ota Šik als der objektive Konflikt zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer beschrieben, wird von uns beschrieben als die Abhängigkeit des Arbeitnehmers im Arbeitsverhältnis — aus ihr resultiert nach deutscher Rechtsauffassung die rechtspolitische Begründung für die Tarifautonomie, die rechtspolitische Begründung für die Arbeitsschutzgesetzgebung, die rechtspolitische Begründung für Kündigungsrecht usw. usw. und natürlich auch für die Mitbestimmung, jedenfalls im Betriebsverfassungsgesetz.

Dasselbe Problem existiert natürlich in England, in Holland, in Belgien, Amerika auch. Man kann dieses Problem vielleicht reduzieren, wenn wir von Mitbestimmung im Unternehmen sprechen, auf die Feststellung, daß die Eigengesetzlichkeit des Unternehmens — hier ist wohl sogar der Begriff „Natur der Sache“ angebracht — Weisungskompetenzen mit sich bringt, die von Personen

ausgeübt werden über andere Personen, auf welcher Rechtsgrundlage auch immer, und daß diese Weisungskompetenzen der Ermessensbindung bedürfen. Diese Vorstellung, daß die Weisungskompetenz der Ermessensbindung bedarf, ist die wertbezogene Vorstellung. Sie besagt, negativ ausgedrückt: die Weisungskompetenz darf nicht willkürlich gehandhabt werden oder gehandhabt werden können. Sie muß ja keineswegs willkürlich gehandhabt werden, bloß der Unterschied zwischen einem feudalistischen System und einem rechtsstaatlichen System ist, daß man sich nicht auf die Benevolenz des Handhabenden verläßt, sondern sicherstellt, daß er das auch nicht tun kann, selbst wenn er wollte oder wider bessere Einsicht es versuchen würde. Das ist der entscheidende Ansatzpunkt.

In der amerikanischen Entwicklung ist das Problem der Ermessensbindung unternehmerischer Entscheidungskompetenz in erster Linie vertraglich geregelt worden, und zwar ist die Entwicklung historisch darauf zurückzuführen, daß die amerikanischen Arbeitnehmer sich zunächst im Bereich der Fachgewerkschaften organisiert haben, und daß die gesamte Tarifpolitik durch die besonderen Bedingungen der Facharbeiter gekennzeichnet war, die keinen Wert darauf legten, an den Entscheidungskompetenzen des Shop-Inhabers teilzunehmen, aber größten Wert darauf legten, mit dem Shop-Inhaber alle Bedingungen der inneren Organisation und Gestaltung des shop vertraglich zu regeln, bis zu der Frage der ganz konkreten Beschreibung der Einzelleistung in kleineren Unternehmen.

Wir haben heute noch Tarifwerke in den Vereinigten Staaten, die in ihrer Bindung der unternehmerischen Entscheidungskompetenz zugunsten der Arbeitnehmer wesentlich weiter gehen als z. B. die paritätische Mitbestimmung im Montanbereich in ihrer praktischen Auswirkung. Es gibt z. B. in keinem mir bekannten Unternehmen in der Montanindustrie Vereinbarungen, nach denen Arbeitsplätze, die nach vollkommen allgemeiner Auffassung obsolet geworden sind, beibehalten werden müssen, daß Arbeitsleistungen erbracht werden müssen, die anschließend ökonomisch und tatsächlich wieder zerstört werden, die also offensichtlich überflüssig sind, wie z. B. das Setzen der Matern in den Zweigbüros der New York Times, die anschließend wieder eingeschmolzen werden, die aber gesetzt werden, weil die Arbeitsplätze kraft tarifvertraglicher Besitzstandsregelung nicht aufgehoben werden können.

Das ist also eine Möglichkeit der Bindung des unternehmerischen Ermessens, die wir in Deutschland immer verworfen haben. Es zeichnet sich jetzt eine gewisse Möglichkeit ab, daß diese Auffassung, man müsse das verwerfen, revidiert werden könnte. Ich glaube nicht, daß es realistisch ist, aber bei extensiver Interpretation der vom DGB vorgelegten Änderungsvorschläge zum Betriebsverfassungsgesetz wäre eine solche Entwicklung denkbar. Die zweite Möglichkeit, das Ermessen des Unternehmers zu binden, ist die durch staatliche Gesetzgebung, das heißt also durch Gesetzgebung außerhalb des Tarifvertragssystems.

Die deutschen Gewerkschaften haben diesen Weg immer als den weitaus wichtigsten angesehen, jedenfalls bis in die fünfziger Jahre; schon um die Jahrhundertwende haben die deutschen Gewerkschaften die Auffassung vertreten, daß tarifvertragliche Erfolge alsbald gesetzlich abgesichert werden müssen, das heißt also, daß die Bindung, die sich daraus ergibt, auf die Dauer festgelegt werden muß, was auch zunächst vollkommen einsichtig war. Geht aber die Bindung über die Gewährung eines Existenzminimums hinaus und tritt sie in die eigentliche Ermessensausübungssphäre ein, ist eine gesetzliche Bindung nicht mehr möglich aus offensichtlichen Gründen, es sei denn, ich habe planwirtschaftliche Situationen, in denen also das unternehmerische Ermessen keine Ausübung autonomer Kompetenz ist, sondern die Planverwirklichung. Das ist z. B. einer der Gründe dafür, warum in sozialistischen Systemen die institutionelle Mitbestimmung für überflüssig gehalten wird, weil der Unternehmer — und das ist in sich theoretisch durchaus schlüssig — ja gar keine willkürliche Kompetenz hat, sondern eine durch die von der Gesamtheit und damit im Allgemeinwohl beschlossene Planvorgabe bestimmte Vollzugskompetenz, d. h. da ist nichts mitzubestimmen; Mitbestimmung bei Vollzugskompetenz setzt ja die Planautorität in Frage. Das gleiche Problem taucht hier in Deutschland bei der Mitbestimmung im öffentlichen Unternehmen auf, z. B. in Unternehmen, die von Gemeinden betrieben werden für nicht-kommerzielle Zwecke.

Die dritte Möglichkeit, auf die Ermessensfreiheit des Unternehmens einzuwirken, ist die der Mitwirkung der Arbeitnehmer bei der Ausübung dieses Ermessens und bei der Auswahl der Personen, denen die Ermessenskompetenz übertragen wird, und das ist die Mitbestimmung. Das heißt die Mitbestimmung ist der organisatorische Versuch, das Problem „Bindung des unternehmerischen Entscheidungsermessens“ durch Partizipation an der Ermessensausübung und an der Auswahl der mit der Ermessensausübung beauftragten Personen zu lösen.

Nun ist auch hier zu unterscheiden, in welcher Weise kann ich am Ermessen partizipieren. Wenn ich die Personen auswähle, die das Ermessen ausüben, so lasse ich das Ermessen seinem Umfang nach voll intakt. Ich beurteile aber die Frage der Wiederbestellung dieses Personenkreises nach der Art und Weise, wie er das Ermessen ausübt, d. h. ich führe gewissermaßen über die Wiederbestellung meine materiellen Vorstellungen über die Ziele in den Prozeß ein, die bei der Ermessensausübung verwirklicht werden sollen. Darin liegt die entscheidende Bedeutung, die die deutschen Gewerkschaften der Mitwirkung bei der Auswahl des Vorstandes beimessen, und einer der Hauptgründe für die Forderung nach Parität, weil argumentiert wird: nur wenn wir die Bestellung des Vorstandes verhindern können — und das kann man nur bei paritätischer, d. h. fifty-fifty-Besetzung des Auswahlorgans —, nur dann haben wir die Möglichkeit, unsere Zielvorstellungen durch die Personalauswahl mit zur Geltung zu bringen.

Die andere Möglichkeit ist die der Einflußnahme auf die konkrete Ermessensausübung. Die wird teilweise gefordert, soweit das Ermessen sozialpolitische Entscheidungen zum Gegenstand hat, mit der Figur des Arbeitsdirektors, wenn auch diese Forderung etwas unklar ist. Es ist also unklar, ob das Mitglied des Management, das für Personalfragen zuständig ist, als Vertreter der Arbeitnehmer anzusehen ist oder als Mitglied einer homogenen Management-Gruppe. Das ist ein sehr schwieriges Problem, aber schon eine Detailfrage. Die sollte man vielleicht hier nicht vertiefen.

Sehr viel wichtiger ist aber die Kontrolle über die Ausübung des Ermessens, die ja nun schon gesellschaftsrechtlich vorgegeben ist. Wir haben ja auch zugunsten der Aktionäre die Möglichkeit, das Ermessen der Unternehmensleitung zu kontrollieren: über den Aufsichtsrat, zustimmungspflichtige Geschäfte, Investitionsvorhaben insbesondere, also Dispositionen über das dem Unternehmen zur Verfügung stehende Kapital. Die Arbeitnehmer fordern eine Beteiligung an diesem Kontrollprozeß mit dem Argument, daß die unternehmerische Entscheidung immer zugleich eine Disposition über die dem Unternehmen zur Verfügung stehende Arbeitskraft bedeutet, und zwar nicht bezogen auf einen einzelnen Arbeitnehmer, sondern als Potential, und daß die Arbeitnehmer bei der Ermessensentscheidung die Verwendung der Arbeitskraft kontrollieren müssen.

In diesem Zusammenhang ist sehr wichtig die im vorangehenden Text unter Ziffer 5) angedeutete Unterscheidung zwischen Unternehmen und Betrieb. Auch das gehört zu dem Tatbestand Mitbestimmung, und ohne eine Klärung dieses Tatbestandes ist die Diskussion über die Mitbestimmungsfrage außerordentlich schwierig. Wir haben nach der deutschen Organisationsvorstellung das Betriebsverfassungsgesetz als — wenn ich es mal ganz vergrößernd sagen darf — den Versuch, die betrieblichen Bedingungen, unter denen der Arbeitnehmer seine Arbeit verrichtet, kontrollierend in den Griff zu bekommen, und die Mitbestimmung im Unternehmen. Was ist der Unterschied?

Das Unternehmen als organisatorische Veranstaltung — stellen wir es uns als mehrere Betriebe umfassend, als Betriebsstätten, Produktionsstätten umfassendes Gebilde vor — ist der Ort der unternehmerischen Autonomie, d. h. von der Rechtsordnung ist der Unternehmensleitung die Kompetenz gewährt, unternehmerische Ziele zu definieren: welche Güter sollen angeboten werden, zu welchen Bedingungen usw. — die Ziele zu ändern. Die Unternehmensleitung ist der Ort, an den sich das Urteil des Marktes gewissermaßen adressiert, wenn er Produkte dieses Unternehmens abnimmt oder nicht abnimmt. Also die Unternehmensleitung ist Adressat der Kontrolle durch den Marktprozeß, die Unternehmensleitung ist Adressat der Kontrolle durch die Anteilseigner — qua Hauptversammlung, Aufsichtsrat —, die Unternehmensleitung ist Adressat der Kontrolle durch den Kapitalmarkt ganz generell etc. Sie hat autonome Entscheidungskompetenz, weil nur durch Gewährung von Autonomie das Unter-

nehmen in die Lage kommt, die divergierenden Faktoren, die auf die unternehmerische Veranstaltung einwirken, mit dem Ziel der Optimierung, der optimalen Kombination zu kombinieren.

Außerordentlich interessant in der Tschechoslowakei bis zum Einmarsch der Russen zu beobachten ist, wie Ota Šik und die Gruppe um ihn versucht hat, unter Beibehaltung globaler Plankompetenzen, diese UnternehmERAUTONOMIE herbeizuführen, weil man festgestellt hat, daß nur auf marktrationale Weise die Kombination der einzelnen Leistungen in der Gesamtwirtschaft wirklich funktionieren kann und jede planerische Kombination zu fantastischen Fehlentwicklungen führt. Die unternehmerische Autonomie ist für unsere Marktwirtschaft also essentiell. Eine solche Autonomie gibt es im Betrieb nicht. Die betriebliche Veranstaltung unterscheidet sich vom Unternehmen total dadurch, daß der Betrieb keine Autonomie hat, sondern durch unternehmerische Pläne vorgegebene Zwecke verwirklichen muß, also eine Produktionsveranstaltung ist. Ebenso unterschiedlich ist auch die Leitungskompetenz in ihrer Auswirkung auf den Arbeitnehmer. Wenn der Unternehmer eine unternehmerische Entscheidung trifft, trifft er sie in der Regel nicht bezogen auf konkrete Arbeitnehmer, sondern bezogen auf Arbeitnehmerpotential. Wenn im Betrieb betriebliche Entscheidungen getroffen werden, verwirklichen die sich in erster Linie als Ausübungsdirektionsrecht, ich vereinfache jetzt sehr, aber ich möchte die Unterschiede deutlich machen. Adressat des Direktionsrechts ist der einzelne. Damit entstehen total unterschiedliche Mitbestimmungsprobleme im Sinne der Bildung der jeweiligen Kompetenzen, d. h. Betrieb und Unternehmen unterscheiden sich grundlegend durch die Kompetenz ihrer Natur nach, die gebunden werden soll. Während im Betrieb unter Wahrung der unternehmerischen Autonomie möglich ist, z. B. die Einzelentscheidung weitgehend zu binden — denken Sie an die Mitbestimmung in Personalangelegenheiten, denken Sie an die Verpflichtung des Arbeitgebers, bei der Kündigung von Arbeitnehmern soziale Gesichtspunkte zu berücksichtigen usw. — ist eine Bindung der unternehmerischen Autonomie höchst gefährlich, weil der Unternehmer dann seine auch von der Gesamtwirtschaft erwartete Funktion der optimalen Kombination von Ressourcen nicht mehr erfüllen kann. Darin liegt die große Schwierigkeit der Unternehmensmitbestimmung, während bei der Mitbestimmung im Betrieb, ich möchte sagen die beeinflussbare Kompetenz gewissermaßen vorgegeben ist durch die unternehmerische Veranstaltung. Jede Mitbestimmung im Betrieb, die nun diese Funktionsteilung ignoriert und dem Betriebsrat als betrieblichem Mitbestimmungsorgan z. B. Einfluß auf Ausübung unternehmerischer Entscheidungskompetenzen einräumt, ist in Wirklichkeit Mitbestimmung im Unternehmen. Also das ist jetzt eine in erster Linie für die deutsche Diskussion relevante Frage, nämlich die Unmöglichkeit der Trennung dieser beiden Bereiche wegen ihres funktionellen Zusammen-

hangs. Man versucht in Deutschland in der politischen Diskussion die Reform zur Zeit auf das Betriebsverfassungsgesetz zu beschränken, was aber ganz offensichtlich nicht geht.

Welche ist nun die Rolle des Eigentums, und welche ist die Rolle der Tarifautonomie? Diese beiden Dinge würde ich ganz gern noch kurz ansprechen. Eine der schwierigen Fragen im Zusammenhang mit der Mitbestimmungsproblematik, wenn man vom Eigentum als axiomatisch vorgegebenem Wert ausgeht, und das müssen wir schon aufgrund der Eigentums Garantien der deutschen Verfassung tun, was aber auch in allen anderen Ländern gemacht wird, jedenfalls im westlichen Bereich, ist die exakte Beschreibung der Grenzen, die nicht überschritten werden können oder dürfen, ohne diese Garantie in ihrem Wesensgehalt zu gefährden. Das Eigentumsrecht läßt sich mit Sicherheit nicht absolut beschreiben. Das kann man machen bei Eigentum, das in engster Beziehung zum Individuum steht, also z. B. bei unmittelbaren Gütern des täglichen Gebrauchs. Da kann man auch das Herrschaftsrecht, was im deutschen Recht in § 903 als selbstbestimmende Verfügungskompetenz über die Sache beschrieben wird, einschließlich der willkürlichen Verfügung, realisieren. Sobald Eigentumspositionen sich aber vom einzelnen entfernen und intensivere Gesamtbezüge bekommen, ist die Berücksichtigung dieser Gesamtbezüge notwendig. In der Verfassung wird das zum Ausdruck gebracht durch den Anspruch der Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Diese Sozialpflichtigkeit zu konkretisieren, ist eine der schwierigsten Aufgaben in der Mitbestimmungsdiskussion. Es geht nämlich im Ergebnis um die Frage, wie weit ich die Kompetenz des Eigentümers zugunsten einer Miteinwirkung auf unternehmerische Entscheidungen durch die Arbeitnehmer zurückdrängen darf. Dafür ist nun wiederum wichtig, daß die westlichen Länder, vielleicht nicht mehr ganz in Holland, aber ich kenne die Verhältnisse nicht gut genug, um das beurteilen zu können, bei der Organisation des Unternehmens als wirtschaftlicher Veranstaltung vom Gesellschaftsrecht ausgehen. Sie nehmen also gewissermaßen die gesellschaftsrechtliche Struktur zugleich als Strukturgerippe für das ganze Unternehmen und regeln die Beziehung des Arbeitnehmers zum Unternehmen durch Einzelvertrag. Damit bekommt der Eigentümer die entscheidende Organträgerfunktion im Unternehmen. In einem Unternehmen, in dem ich nun Arbeitnehmerinteressen auch institutionell verwirklichen will, kann ich das also nur tun durch eine Zurückdrängung dieser Funktionsträgereigenschaft des Eigentümers, d. h. jede Mitbestimmung ist mit einer Relativierung des Einflusses von Eigentum in eben diesem Unternehmen verbunden. Das gilt aber, meine Damen und Herren, nicht nur für die institutionelle Mitbestimmung, sondern in der gleichen Weise auch z. B. für die tarifvertragliche Mitbestimmung. Zwar wird da das Eigentumsrecht formal nicht beeinträchtigt, aber wenn z. B. eine Gewerkschaft mit einem Unternehmen nach Streikdrohung einen Vertrag schließt, wonach der Unternehmer sich verpflichtet,

jede Veränderung der gesellschaftsrechtlichen Struktur seines Unternehmens mit der Gewerkschaft abzustimmen, ist es gar kein Zweifel, daß er unter der Drohung des Streikrechts seine Dispositionsfreiheit über das Eigentum verloren hat. Oder wenn er sich verpflichten muß, eine Betriebsverlegung vorher mit der Gewerkschaft abzustimmen, wie das in Amerika gang und gäbe ist und auch von Gesetzes wegen als Gegenstand von Tarifverträgen anerkannt wird, dann gilt das gleiche, d. h. wir müssen sehr vorsichtig sein bei der Behandlung des Verhältnisses Mitbestimmung — Eigentum, daß wir die Sache nicht zu stark formalisieren und nur die formelle Beeinträchtigung des Eigentums in die Betrachtung einbeziehen. Nach Auffassung der Kommission läßt sich die Bedeutung des Eigentums im privatwirtschaftlichen Unternehmen ausschließlich durch die Funktion beschreiben, die dieses Eigentum und seine Inhaber für das Betreiben, für die Aufrechterhaltung, sowohl einzel- wie gesamtwirtschaftlich gesehen, des Unternehmens leisten, d. h. wenn wir von einem garantierten Kernbereich des Privateigentums ausgehen, ist noch gar nichts gewonnen, sondern wir müssen uns jetzt die Frage vorlegen, welche Funktion erfüllt das Eigentum in dem Unternehmen, und ist die Zurückdrängung dieser Funktion eine Verletzung des Kernbereichs, so ungefähr muß die Frage gestellt werden. Dabei ist nun für die politische Diskussion, es liegt mir sehr viel daran, das gerade auch hier noch einmal zu betonen, sehr wichtig, daß die Relativierung des Eigentums an Produktionsmitteln in Deutschland bereits sehr weit fortgeschritten ist, und zwar vor allen Dingen im Bereich des Konzernrechts. Die Rechtsstellung des Anteilseigners in einer deutschen Aktiengesellschaft gegenüber einer Mehrheit von mehr als 75 Prozent ist z. B. beschränkbar auf den Anspruch auf angemessene Entschädigung. Bei gleichzeitigem Ausschluß des Aktionärs aus dem Eigentümerverband gegen seinen Willen, d. h. die Entziehung der gesamten mitgliedschaftrechtlichen Stellung des Eigentümers durch einen Mehrheitsbeschluß wird nicht als Verletzung der Eigentumsgarantie angesehen. Der Versuch, das Bundesverfassungsgericht zu einer anderen Entscheidung zu bewegen in einem cas célèbre, nämlich in der Umwandlung der Feldmühle, ist gescheitert. Das Bundesverfassungsgericht hat — meines Erachtens ist das den Klägern nur recht geschehen — gesagt, die Unterordnung des Eigentumsrechts unter die Verwirklichung unternehmenspolitischer Gesamtvorstellungen ist legitim. Diese Veränderung des Stellenwertes des Eigentums des einzelnen Aktionärs ist für die Diskussion in der Mitbestimmung natürlich von höchster Bedeutung, denn es läßt sich nicht ohne weiteres von der Hand weisen, daß die Inanspruchnahme von Kontrollbefugnissen zur Verwirklichung der Interessen der Arbeitnehmer im Unternehmen nicht wesentlich anders in der Abwägung dieser Interessenstrukturen beurteilt werden kann als die Inanspruchnahme von Kontrollbefugnissen durch die Mehrheit der Aktionäre z. B. durch eine Konzernmutter, so daß man sich also die Frage stellen muß, ob man nach der aktienrechtlichen Entscheidung, die ja

auf Drängen der deutschen Industrie zustande gekommen ist, noch hinter die aktienrechtliche Regelung zurückgehen kann, was die Kernbereichsdiskussion betrifft. Es gibt ein Argument gegen diesen Einwand, nämlich daß der Aktionär, wenn er in den Mehrheitsverband der Eigentümer eintritt, sich ja gewissermaßen von vornherein einer solchen Situation unterwerfe. Das Argument kann man natürlich, wenn man die Sache ausdehnt, auch auf den gesellschaftlichen Verband des einzelnen beziehen, und ich persönlich bin z. B. der Meinung, daß eine Mitbestimmungsregelung, die dem Aktionär gleichzeitig entsprechende Umtauschmöglichkeiten einräumt wie das Konzernrecht für den Fall, daß er im mitbestimmten Unternehmen nicht bleiben will, verfassungsrechtlich zulässig wäre. Hier sind also gewisse Vorzeichnungen getroffen. Um so wichtiger ist die exakte Analyse der gesamtwirtschaftlichen Rolle des Eigentums an Produktionsmitteln und der betriebswirtschaftlichen Rolle. Die Kommission hat sich sehr ausführlich mit dieser Frage beschäftigt und ist unter Verkürzung zu dem Ergebnis gekommen, daß der Eigentümer die Kontrollfunktion über die Effizienz der Unternehmensleitung, bezogen auf den wirtschaftlichen Zweck des Unternehmens, besser ausüben kann als der Arbeitnehmer, tendenziell besser, weil ein Interessenkonflikt, den die Kommission in der Person des Arbeitnehmers angenommen hat, wenn er diese rentabilitätsorientierte Kontrolle ausübt, beim Eigentümer regelmäßig nicht besteht, und das ist der Interessenkonflikt zwischen Rentabilitätsstreben und Arbeitsplatzsicherheit. Ich vereinfache das jetzt alles sehr, es ist außerordentlich schwierig, das in fünf Sätzen hier darzustellen. Es hat uns sehr viel Mühe gekostet, das auseinanderzuidividieren.

Was die Regelung im Verhältnis zum Tarifvertrag anbetrifft, so muß jede Mitbestimmungsregelung, die die Tarifautonomie der Gewerkschaften beibehalten will, das zugleich als eine gewisse Beschränkung in Kauf nehmen. Nehmen Sie einmal an, nur um ein Beispiel zu bilden, die Forderung nach betriebsnahen Tarifverträgen im Hessischen wäre durchgekommen; die Gewerkschaft hatte in Hessen verlangt, daß die großen Chemieunternehmen von der tariflichen Regelung der Arbeitslöhne im gesamten Gebiet abgehen und Unternehmenstarife schließen, die in Amerika ja die Praxis sind. Die Unternehmen hatten sich dagegen gewehrt und haben jetzt also der Gewerkschaft diese Forderung, wenn man das etwas polemisch sagen darf, abgekauft, jedenfalls vorübergehend. Nehmen wir einmal an, das sei verwirklicht worden und man hätte Unternehmenstarife gehabt. Wenn man jetzt gleichzeitig in diesem Unternehmen eine Mitbestimmung derart gehabt hätte, daß keine unternehmenspolitische Entscheidung ohne Zustimmung der Arbeitnehmervertreter möglich wäre, wäre hier nach Auffassung der Kommission eine echte Kollision zwischen zwei Rechtsinstituten eingetreten, jedenfalls mit der Folge, daß die Erstreitbarkeit der Veränderung von Arbeitsbedingungen rechtlich höchst zweifelhaft werden müßte. Da liegt eine nach meiner Auffassung sehr wichtige Begrenzung des Mitbestim-

mungsproblems, was nicht bedeutet, um das gleich vorweg zu nehmen, daß man gegen Mitbestimmung ist, sondern was nur bedeutet, daß man dafür ist, daß ein institutionelles Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Mitbestimmungsformen beobachtet wird.

Eine letzte Bemerkung noch zur Vermögensbildung. Die Vermögensbildung wird in Deutschland immer sehr stark in Verbindung gebracht mit der Mitbestimmungsfrage, und es wird die Frage aufgeworfen, ob man nicht dasselbe Ziel der Demokratisierung der Wirtschaft durch Vermögensbildung erreichen könne, d. h. wenn Sie es so wollen durch systemkonforme Mittel, wenn Sie die Mitbestimmung im Unternehmen als systeminkonform ansehen, was ich nicht tue, um das gleich zu unterstreichen. Ich betrachte die Veränderung der Vermögensstruktur, d. h. die möglichst breite, die möglichst weitgehende Eröffnung des Zugangs zum Vermögenserwerb auch als ein Mittel zur Demokratisierung der Wirtschaft. Je stärker ich den einzelnen Bürger an dem wirtschaftlichen Prozeß der Vermögensbildung beteiligen kann, um so mehr hat er Möglichkeit, in einem für ihn relevanten Bereich der Gesellschaft mitzuwirken, sei es auch nur dadurch, daß er durch seine Entscheidung, Aktien zu kaufen oder zu verkaufen, einen mittelbaren Einfluß auf den Kapitalmarkt nimmt. Allerdings — ich habe das in dem Papier gesagt — ist die Vermögensbildung nur insoweit ein Mittel der Demokratisierung, als sie ohne Gefährdung der Unternehmensfinanzierung praktikabel ist, d. h. es darf nicht dazu führen, daß ich jetzt vom dynamischen Unternehmensprozeß plötzlich umschalte auf eine statische Vermögensbetrachtung mit dem Ziel der Umverteilung ohne Berücksichtigung der Tatsache, daß der Film weiterläuft. Sie muß allerdings auch Hand in Hand gehen mit einer Politik der Geldwertstabilität, aber das nur am Rande. Soweit eine Vermögensbildung nicht auf die Einschaltung von Kapitalsammelfonds verzichten kann, das ist nun ein wichtiges gesellschaftspolitisches Problem, insbesondere nämlich die Frage der Risikostreuung, dürfen aber nach meiner Auffassung die Kontrollrechte, die mit Eigentum an Produktionsmitteln verbunden werden, nicht in diesen Fonds konzentriert sein, jedenfalls nicht in einer Form, daß wir eine Konzentration von Kontrollrechten über Produktionsvermögen in Sammelfonds bekommen, weil eine solche Konzentration den Freiheitsgehalt der Wirtschaft nicht vermehrt, sondern verringert und deshalb im Sinne der Demokratisierungsvorstellung undemokratisch ist. Das ist deshalb eine sehr wichtige Feststellung, weil sie zugleich impliziert, daß die Veröffentlichung im Sinne der Überführung in den öffentlichen Bereich von Kontrollrechten als solche noch keine Demokratisierung bedeutet, sondern dann muß ich erst die Frage stellen, in welchem Umfang der Bürger auf diese öffentliche Einrichtung Einfluß nehmen kann. Wenn die öffentliche Einrichtung so beschaffen ist, daß sie sich hinter einen bürokratischen Schutzwall zurückzieht, hat das mit Demokratisierung nicht das Geringste zu tun, sondern ausschließlich mit Umverteilung von Macht unter

gleichzeitiger Usurpation der Allgemeinwohlverbindlichkeitserwartung, die wir immer noch mit öffentlicher Bürokratie, im Gegensatz zur privaten, verbinden. Franz Böhm hat die Gefahr, die darin liegt, einmal klassisch formuliert, indem er sagte: „Der einzige Unterschied zwischen dem privaten und dem öffentlichen Monopolisten besteht darin, daß letzterer kein schlechtes Gewissen hat.“ Das ist also in einem Satz, was ich hier andeuten will. Ohne eine solche Neukonzentration von Kontrollkompetenzen halte ich aber eine Vermögensbildung für sehr wichtig, nur sie ist in meinen Augen kein Ersatz für das Mitbestimmungsproblem, und zwar aus einem ganz einfachen Grund: der Bürger, der Vermögen an Produktionsmitteln hält, ist Anteilseigner; der objektive Konflikt zwischen Anteilseigner und Unternehmensleitung ist aber ein völlig anderer als der objektive Konflikt zwischen Arbeitnehmer und Unternehmensleitung. Mit den Mitteln, die das Gesetz zur Lösung des Konflikts zwischen Anteilseigner und Unternehmensleitung zur Verfügung stellt — denken Sie nur an das Problem der Ausschüttung von Gewinnen —, kann ich also den anderen Konflikt überhaupt nicht erreichen, auch nicht lösen. Wenn der Anteilseigner sich rollengerecht verhält, wird er eine Unternehmensleitung in ihrem Amt bestätigen, die die Löhne drückt, solange dadurch das Betriebsklima nicht übermäßig strapaziert wird und wilde Streiks entstehen. Wenn der Arbeitnehmer seiner Rollenerwartung entspricht, wird er eine Unternehmensleitung wiederwählen, die ohne Rücksicht auf die Konsequenzen für die Anteilseigner die Löhne steigert. Deshalb sind beide Dinge mit gleichen Mitteln institutionell lösbar. Ich bedanke mich sehr für Ihre Geduld.

BERICHT ÜBER DIE DISKUSSION

GEISSELER¹ erklärt seine volle Übereinstimmung mit dem Biedenkopf-Gutachten und meint, es müsse der Schlußpunkt der Diskussion über das Mitbestimmungsrecht sein. Wir müssen „aus dem allgemeinen Nebel des Begriffes ‚Demokratisierung der Wirtschaft‘ herauskommen“ und eine sachbezogene Regelung finden, eine Ordnung, die es dem Unternehmen ermöglicht, seine im Interesse des Ganzen liegende Aufgabe zu erfüllen, nämlich die von ihm erwartete Lösung zu erbringen, und eine Ordnung, die es dem einzelnen im Unternehmen tätigen Menschen, sei er nun eine leitende oder ausführende Kraft, möglichst viel Freiheit läßt, über sich und seine Arbeit so zu bestimmen, daß er seine Arbeit nicht nur als Fron empfinden muß, sondern sie auch mit Freude tun kann.

SCHULTE möchte Aufklärung darüber, weshalb es unmöglich sein soll, eine Diskussion über eine Veränderung oder Weiterentwicklung des Betriebsverfassungsgesetzes zu führen, ohne gleichzeitig entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen im Unternehmensbereich ins Auge zu fassen. Wo liegen die Berührungspunkte, die gesetzgeberische Schritte nach beiden Seiten notwendig machen sollen?

In seiner Antwort weist BIEDENKOPF darauf hin, man könne durch Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes dem Betriebsrat Kompetenzen einzuräumen versuchen, die ihn in die Lage versetzen, auf unternehmenspolitische Entscheidungen einzuwirken, sei es mittelbar, sei es unmittelbar. Dadurch wird jedoch die legislatorisch erwünschte Trennung zwischen Betrieb und Unternehmen aufgehoben (z. B. Gewährung des Vetorechtes an den Betriebsrat bezüglich Einstellungen, Umgruppierungen, Entlassungen, vor allem dann, wenn das Veto nicht einmal begründet zu werden braucht).

GEISSLER beantwortet die zuvor von Schulte noch gestellte Frage nach den *Auswirkungen der paritätischen Mitbestimmung für die Leistung des Betriebes*. Allgemein gesagt, lähmt sie unternehmerische Entscheidungen, und bisweilen lassen sich Mehrheiten nur herbeiführen durch Zugeständnisse auf einem Gebiet, das nicht unmittelbar im sachlichen Zusammenhang mit der gerade zu entscheidenden Frage steht. Im übrigen aber kann man die paritätische Mitbestimmung wohl kaum mit der Tarifautonomie vereinen, denn es geht nicht an, daß der eine der

¹ GEISSELER, Dr. Günter, Mannesmann AG, Düsseldorf.

beiden Tarifpartner auf der Seite des anderen Tarifpartners zur Hälfte mitbestimmt. Damit ist nämlich das Gleichgewicht, der Grundgedanke der Tarifautonomie, aufgegeben.

RAHAMMER² meint, in der Praxis lasse sich die Trennung zwischen Unternehmen und Betrieb nicht durchführen. Die Unternehmer werden es nicht verhindern können, dem Gesamtbetriebsrat maßgebenden Einfluß auf Entscheidungen des Unternehmens zu gewähren. — Was die Frage: Gewerkschaft und Betriebsrat angeht, so geht auch hier eine Trennung an der Wirklichkeit vorbei. Meist wird der Betriebsrat von den Arbeitnehmern als verlängerter Arm der Gewerkschaften aufgefaßt. — Das Begriffspaar *Rentabilitätsstreben und Arbeitsplatzsicherheit* hängt mit der Frage der Parität eng zusammen. Nimmt man das Unternehmensexistenzstreben des Leitenden Personals (Hinweis auf „international vagabundierendes Spekulationskapital“) in das Rentabilitätsstreben auf, dann ist paritätische Mitbestimmung gerechtfertigt.

In seiner Antwort bemerkt BIEDENKOPF, daß er zunächst nur einmal den Unterschied zwischen Unternehmen und Betrieb organisatorisch deutlich machen wollte, von einer Trennung in der Praxis sei natürlich nicht zu reden. Daß der Betriebsrat allgemein im Dienst der Gewerkschaften stehe, läßt sich nach seiner Ansicht anhand von Gegebenheiten wohl bezweifeln. Was „Leitender Angestellter“ ist, kann man schwer definieren. Die Funktion des Kapitals als „vagabundierendes Spekulationskapital“ zu kennzeichnen, scheint jedenfalls keine typische Verhaltensweise zu treffen, mit der hier zu operieren wäre.

KRAUSE bemängelt, daß die Frage der Vereinbarkeit von Tarifautonomie mit paritätischer Mitbestimmung und insbesondere der Unvereinbarkeit des Streikrechts mit der paritätischen Mitbestimmung sowohl in der Diskussion (als auch in der Literatur) kaum angeschnitten würde. — An die englische Vertretung gerichtet, wünscht er sich — da die paritätische Mitbestimmung in gewissem Sinn von der damaligen britischen Besatzungsmacht herübergebracht worden sei — Auskunft über die *workers directors* der Stahlindustrie.

CLEGG beurteilt, in Beantwortung der soeben gestellten Frage, das Experiment mit den *workers directors* wenig günstig: es hatte keinen großen Erfolg, denn die Autonomie und Macht der Gewerkschaften blieb bei dem schlechten Vertretungsverhältnis (geringe Zuständigkeit) der *workers directors* ungeschwächt. Man kann daher aus dem englischen Versuch für andere Länder auch keinen Nutzen ziehen.

Zu Krauses Anliegen: *Tarifautonomie — paritätische Mitbestimmung* weist BIEDENKOPF kurz auf die auch hierfür bezeichnenden Ausführungen Clegg's hin und äußerte sich später auf wiederholtes Insistieren Krauses ausführlicher, indem er erklärte, der Konflikt zwischen paritätischer Mitbestimmung und Streikrecht

² RAHAMMER, Siegfried, Dipl.-Volksw., CCB Bonn.

als Emanation der Tarifautonomie liege in folgendem: die Tarifautonomie geht in ihrer Grundannahme, ebenso wie die institutionelle Mitbestimmung und die Schutzgesetzgebung, von der ökonomischen Abhängigkeit des Arbeitnehmers aus (so kurz formuliert), also der Notwendigkeit, diese Abhängigkeit zu kompensieren. Die tarifpolitische Kompensation ist nur funktionsfähig, wenn die Beteiligten die Möglichkeit haben, den Vertragsschluß zu verweigern, also zu streiken. Das heißt, der Arbeitskampf ist im Grunde genommen die kollektivrechtliche Form der Verweigerung eines nicht erwünschten Vertragsschlusses. Der Arbeitskampf wird politisch toleriert und anerkannt, weil die Verwirklichung von Tarifautonomie ohne Arbeitskampf sehr schwierig wäre (vorsichtig ausgedrückt; vgl. hingegen: Beamtenvereinbarung) und im Sinne einer Rechtsgüterabwägung gebilligt wird (unter Inkaufnahme der Nachteile für die Allgemeinheit), damit die Arbeitnehmer die Möglichkeit haben, durch kollektivrechtliche Vereinbarung ihre Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen gleichberechtigt zu ordnen. Ist die Unternehmensverfassung nun ein System, welches insofern geschlossen ist, als es die Lösung aller im Unternehmen anfallenden Konflikte durch institutionelle Regelungen innerhalb des Unternehmens vorwegnimmt (voraussetzt), dann braucht es keine Konfliktlösungsmechanismen außerhalb des Unternehmens mehr (wenigstens für die Arbeitnehmer). Dies ist der Grund, warum nach Biedenkopf's Auffassung die Verwirklichung der Parität mit dem Streikrecht in einen echten Konflikt gerät. Und da das Streikrecht als ein Element für die ordnungspolitische Funktion der Gewerkschaften angesehen wird, berührt es auch unmittelbar diese. VON CUBE meint zwar, die Gewerkschaften müßten abtreten, wenn sie ihre Funktion erfüllt hätten, doch dieser Wunsch gehört ins Land der gesellschaftspolitischen Utopien: wer Macht hat, gibt sie nicht auf, sondern erweitert sie notfalls (Vorstoß der Gewerkschaften in den politischen Bereich in Deutschland, ein Vorgang, der durch die Einführung der Parität „enorm“ beschleunigt würde).

BERENBERG-GOSLAR's Frage, ob der Biedenkopf-Bericht von Rousseau'schen oder angelsächsischen Demokratievorstellungen (vgl. WATRIN) inspiriert gewesen sei, glaubt BIEDENKOPF „wahrscheinlich nicht sehr intelligent“ beantworten zu können, zumal die Differenz wohl kaum von praktischem Nutzen sei; zudem handle es sich bei der Organisation eines Unternehmens um eine „relativ pragmatische Veranstaltung“, bei der man in der organisatorischen Verwirklichung keinen allzu großen Spielraum hat.

Dem Hinweis PRADERIE's, daß zwischen Eigentümer und Management divergierende Interessen bestehen, stimmt BIEDENKOPF entschieden zu. Es ist falsch, meint er, in der Mitbestimmungsdiskussion von einer Identität von Unternehmensleitung und Eigentümer auszugehen. Selbst in den Fällen, in denen der Eigentümer die Mehrheit hält, wird oft nicht im Sinne der traditionellen Rollenerwartung des Eigentümers gehandelt, sondern im unternehmerischen Sinn.

Der Dreigliederung Anteilseigner — Arbeitnehmer — Unternehmensleitung hat die Biedenkopf-Kommission „mit der Manifestation des eigentlichen Unternehmensinteresses“ durch institutionelle Einrichtungen Rechnung zu tragen versucht. Das „entscheidende Problem“ jedoch — wie ebenfalls von PRADERIE ausführlich hervorgehoben — ist die Kompetenz der Unternehmensleitung, darüber zu entscheiden, ob Rentabilitätsabwägungen oder andere Erwägungen bei der Gestaltung der Unternehmenspolitik im Vordergrund stehen sollen. Ein eindrucksvolles Beispiel bietet hierfür die deutsche Kohle. Freilich ist es eine „Frage von höchster politischer Bedeutung, ob die Entscheidung eines solchen Prioritätenkonflikts dem einzelnen Unternehmen überlassen sein darf oder nicht“ (Biedenkopf meint: nicht). Die wirtschaftliche Macht des Unternehmens nach außen wird durch die Mitbestimmung jedenfalls nicht kontrolliert, sondern eher vergrößert. „Alle Erfahrungen zeigen, daß die Arbeitnehmervertreter in den mitbestimmten Unternehmen in gleicher Weise an der Ausübung wirtschaftlicher Macht zugunsten des Unternehmens interessiert sind wie die Anteilseigner und die Unternehmensleitung.“ Jedes andere Verhalten wäre ja auch unwirtschaftlich.

HEINTZELER³ lobt zwar in den Vorschlägen der Biedenkopf-Kommission, daß der Anteilseignerseite im Aufsichtsrat ein Übergewicht zugesprochen werde, doch hält er das Übergewicht für unzureichend. Als weitere Schwäche bezeichnet er, daß die Kommission das Übergewicht der Anteilseignerseite im Aufsichtsrat durch gewisse Maßnahmen kompensieren will (Ausdehnung der Arbeitnehmervertretung) mit der „klaren Gefahr einer Überkompensation“.

BIEDENKOPF erklärt hierzu, die Drittelbeteiligung im Aufsichtsrat habe nicht zu den gewünschten und notwendigen Zielen geführt (Information, Mitwirkung in den Ausschüssen, im Präsidium usw.). Eine „Gefahr der Überkompensation“ sieht Biedenkopf nicht. Im übrigen ist die Mitbestimmungsproblematik „kein Problem von Kapital und Arbeit, sondern in erster Linie ein Problem des Konflikts von Unternehmensleitungen und Arbeit“. Zu einem Konflikt von Kapital und Arbeit wird es nur, wenn man davon ausgeht, daß Unternehmensleitung und Kapital identisch sind. Und „eines der ganz großen Probleme der paritätischen Mitbestimmung besteht darin, daß diese die Unternehmensleitung zur Kapitalseite schlägt, und damit die ganze Austragung der Konflikte zwischen Unternehmensleitung und Anteilseigner unmöglich macht. Die paritätische Mitbestimmung hat immer wieder dazu geführt, daß die Unternehmensleitungen sich durch die Kooperation mit der Arbeitnehmerseite im Aufsichtsrat Handlungsspielraum verschafft haben, so daß die Konflikte, die zwischen Kapital und Unternehmensleitung entstehen, nicht mehr richtig zur Geltung kommen. Die Anteilseigner haben aber keine Alternative in der Tarifautonomie, um diese Konflikte auszutragen; das ist ein ganz wichtiger ordnungspolitischer Gesichtspunkt gewesen“.

³ HEINTZELER, Wolfgang, Dr., BASF, Ludwigshafen.

LAMPERSBACH glaubt die Gefahr zu sehen, daß die über die Mitbestimmung nun ebenfalls an die Schalthebel der Macht gelangten Arbeitnehmer sich mit der Führung des Unternehmens solidarisieren könnten und damit ihre Rolle als Vertreter ihrer Schicht vernachlässigen würden. BIEDENKOPF leugnet diese Gefahr nicht und betont, daß eben deswegen die Kapitaleseite ein gewisses Übergewicht haben müsse. Diese „latente Interessenkombination innerhalb des Unternehmens“ birgt tatsächlich schwerwiegende Tendenzen in sich: Interesse an sehr geringen Ausschüttungen, an marktkontrollierenden Positionen, am Abbau externer Kontrollen, m. e. W. an einer möglichst vollkommenen Unabhängigkeit von außen. Demgegenüber sollten die externen Kontrollen von Wettbewerb und Kapitalmarkt eine größere Chance bekommen. — Auf die weitere Frage von LAMPERSBACH nach der *Einschätzung der Mitbestimmung von seiten der Arbeitnehmer* verweist Biedenkopf auf die Marplan-Studie, nach der die als Persönlichkeiten ausgeprägten und für leitende Stellungen befähigten Arbeitnehmer die Mitbestimmung als relativ hohen Wert einstufen, während die anderen, die sie ablehnen, das gegenteilige Charakterbild zeigen.

HELLE möchte noch die „Hintergründe der Demokratisierungsforderung“ aufklären und trägt hierfür drei Gesichtspunkte bei.

1. Das Verhältnis des einzelnen zu seinem Über- oder Untergeordneten. Demokratisierung schließt die Erwartung ein, daß die möglicherweise bestehende Entfremdung zwischen Vorgesetzten und Untergebenen durch Mitbestimmung der bisher nicht zu Wort Kommenden aufgehoben wird. Doch unterliegen wir hier vielleicht einer Täuschung, denn es kann bei der Delegation von unten nach oben ein „Oligarchisierungsvorgang“ eintreten, indem sich zwischen der hinaufdelegierten Gruppe und den Delegierenden wiederum ein Entfremdungsprozeß einspielt. Das verbreitete Schimpfen auf Gewerkschaftsfunktionäre oder überhaupt auf Betriebsratsmitglieder liefert für dieses überraschende Phänomen eindrucksvolle Belege.

2. Problem des Gruppenkonflikts. Gesellschaftliche Wandlungen gehen nur von Oppositionsgruppen aus, die sich in ein Spannungsverhältnis zur bestehenden Sozialstruktur setzen. Wird nun durch Mitbestimmung fruchtbare Spannung neutralisiert, so besteht die Gefahr, daß ein Apparat entsteht, der sich nicht mehr bewegen kann und möglicherweise in die Erstarrung führt.

3. Frage nach der Sinnggebung des Wirtschaftens überhaupt. Das hintergründige Warum wirtschaftlicher Tätigkeit steht bei dieser Tagung zwar nicht zur Diskussion, doch solange es nicht reflektiert ist, erzeugt es immer wieder fruchtlose Polemik. Es wäre jedoch wünschenswert, daß man diesem Grundproblem nicht ausweicht, sondern ihm in der geplanten Bildungsarbeit der großen Verbände einen vorrangigen Platz einräumt. — v. RAUTENSTRAUCH⁴ meint, daß von allen dargelegten Lösungen (vgl. PRADERIE, JACQUEMIN, STREISSLER, BÜCHI) das

⁴ v. RAUTENSTRAUCH, Ludwig Th., Agrippina Versicherungsgruppe.

holländische Modell vorzuziehen sei (vgl. JANSEN). Hier wird ein Mehr an Demokratisierung verwirklicht, ohne die Demokratie zu Tode zu reiten. Man wird dies Ideal freilich nicht erreichen, „ohne einige ‚heilige Kühe‘ zu schlachten. Die unbeschränkte Tarifautonomie könnte z. B. eine solche ‚heilige Kuh‘ sein“. Tatsächlich hat diese Autonomie zu „völlig unvernünftigen Ergebnissen“ geführt und nicht zuletzt die Geldwertstabilität in Gefahr gebracht. Schließlich sollten sich Überlegungen nicht nur im nationalen Rahmen bewegen, sondern das kommende Europa ins Auge fassen.

Frau PLASSMANN⁵ kritisiert, daß in der Mitbestimmungsdiskussion sehr viel von „Recht“ die Rede gewesen sei, jedoch wenig von Pflicht. „Wenn dieser Ruf nach mehr Recht so überbetont wird, dann hat man das Gefühl, daß Herr VON CUBE nachher die Wahrheit getroffen haben könnte, wenn er sagt: ‚Mit der Mitbestimmung fordert man immer mehr Recht, und das Privateigentum wird dann einfach von allein aufgelöst.‘“ Wenn also der Unternehmer Mitbestimmung gewährt und sie gerne gewährt, wie KRAUSE unterstrich, dann muß auch Verantwortung auf der anderen Seite mitgetragen werden.

In seiner Antwort geht BIEDENKOPF zunächst auf die *Mitverantwortungsfrage* ein. Das Problem ist in concreto sehr schwierig zu lösen (vgl. „Oligarchisierung“ in den vorausgehenden Bemerkungen von HELLE), obgleich die Arbeitnehmervertreter durchaus geneigt sind, Verantwortung zu übernehmen und sie auch der Belegschaft gegenüber zum Ausdruck zu bringen. Entscheidend ist, Mitbestimmungsmechanismen zu konstruieren, die die unterschiedlich motivierten Entscheidungsträger zwingen, die Gründe für ihre Übereinstimmung offenzulegen. Außer über den *Begründungszwang* läßt sich Verantwortung nicht mehr realisieren — (die aktiengesetzliche Vorstellung, daß der Vorstand oder Aufsichtsrat durch Schadenersatz zur Verantwortung gezogen werden könne, „ist vollkommen unrealistisch“ — die möglichen Fälle sind verschwindend gering).

Die von LAMPERSBACH angeschnittene Frage der aktiven qualifizierten Minderheit, d. h. der Elite im Betrieb, erfordert, da solche Personen unbedingt nötig sind, die Schaffung von attraktiven Positionen. Dies soll aber andererseits nicht zur Inzucht führen, d. h. zur Privilegierung durch Kooptationssysteme. In Deutschland hat sich das Verhältnis von Außenberufungen zu Innenberufungen schon bedenklich zugunsten der letzteren verlagert. Es muß jedoch unbedingt vermieden werden, daß Elitebildung zu einem „closed shop“ wird. Deshalb sollten die leitenden Angestellten — vor allem wenn sie als Organisation in Erscheinung treten würden — nicht allzustarken Einfluß auf die Auswahl des Führungsnachwuchses erhalten („Organisationen sind generell elitefeindlich, sie dulden keine Überflieger“).

Zum Abschluß formuliert GUSDORF noch einmal einige philosophische Gedanken zum Thema „Demokratie“ und „Demokratisierung“. Man habe auf

⁵ PLASSMANN, Christa, Bad Homburg.

dieser Tagung mit echt deutscher Gründlichkeit davon gesprochen, wie man demokratisieren könne. Doch darf man sich ausschließlich auf das „Wie“ beschränken? Müßte man nicht die tieferen Fragen stellen: „Warum“ und „für wen“? Allein, wer könnte schon eine Antwort geben auf die Frage: warum Demokratie? Wohin soll sie führen? Wo hört sie auf? — Weiter: wem soll die Demokratisierung nützen? Man konnte hier oft den Eindruck haben, einer Generalstabskonferenz beizuwohnen. Der einfache Mann, „der arme Infanterist der Industriegesellschaft“, war kaum sichtbar, und wenn er auftrat, nur als Masse, oder vielmehr, repräsentiert durch Repräsentanten. Glaubt man denn, die Demokratisierung interessiere die Arbeiterschaft nun so brennend? Das hieße ja annehmen, die Berufsarbeit sei das Wichtigste im Leben, der Mensch lebe, um zu arbeiten, und deshalb müsse man ihn zur Mitbestimmung einladen im Glauben, darin fände er dann den Sinn des Daseins. Stimmt dies aber mit der Wirklichkeit überein? Sind wir nicht daran, den „homo oeconomicus“ wieder aufzuwecken, den Menschen, der nur aus wirtschaftlichen Interessen besteht? Und wenn man so eifrig von der Produktion redet, darf man nicht vergessen, daß dies zum Eifer im Konsum mit all seinen Absurditäten führt. Die Produktion ist also an diesen Absurditäten nicht unschuldig. Und nun gibt es vielleicht welche, die, entgegen dem, was man ihnen ständig predigt, meinen, der wahre Sinn ihres Lebens läge nicht im Betrieb, sondern vielleicht außerhalb. — Doch wozu „Demokratisierung“, wieweit kann sie sinnvoll zur Befreiung des Menschen beitragen? Natürlich setzt demokratische Mitbestimmung Konsens voraus, und, „hier kann ich eine hinterlistige Bemerkung nicht unterdrücken, nämlich daß auf dem Tagungsprogramm zwar etwas von ‚Demokratisierung in der Kirche‘ steht, doch hat man diesen Punkt anscheinend völlig vergessen. Und ich möchte noch hinterlistiger sein, indem ich dieses ‚Vergessen‘ erkläre: in der Kirche ist, obgleich in ihr doch der weitgehendste Konsens herrscht, mit „Demokratisierung“ nichts anzufangen. Demokratisierungsversuche in der Kirche führen zur Krise, einer ganz objektiven“. Von hier aus gesehen fällt vielleicht auch ein Licht auf das Mitbestimmungsproblem in der Wirtschaft und auf anderen Gebieten. Man könnte sogar weitergehen und sagen: mit „Demokratie“ und „Demokratisierung“ stoßen wir ins Irrationale. Dies ist durchaus optimistisch gemeint, nämlich in der Hoffnung, daß im Lauf der Welt und der Geschichte die Vernunft siegen wird. Freilich wissen wir nicht, wohin die Vernunft uns letzten Endes führt. Wir sind gleichsam alle Arbeiter in einer riesigen Montagefabrik. Was am Ende des Bandes herauskommt, ist die Welt, in der wir leben. Die Tatsachen beweisen jedoch, daß sie weniger gut funktioniert als etwa ein technisches Fabrikat, das durch viele unwissende Handgriffe entstanden ist. Wir sind also noch weit weg von der Demokratie. Doch hätten wir sie vollkommen errungen, dann wäre sie schon nicht mehr — wenigstens wenn man an den „Triumph der vollkommenen Demokratie“ denkt, die am Ende immer die Demokratie Stalins ist. Demokratie soll

nicht „triumphieren“, sie soll vielmehr kämpfen oder, noch ungefährlicher: sie soll leiden. Das heißt: wichtiger als „Demokratie“ ist Demokratisierung, ist eine Demokratie, die auf der Suche ist und Tag für Tag mit ihren Schwierigkeiten ringt. Man muß eben stets bedenken, daß der Mensch von heute nicht weiß, was er will, und auch die Gesellschaft weiß nicht, was sie will. Also laßt uns versuchen, Demokraten zu werden, und glauben wir nicht, wir hätten es schon erreicht! Ja, das Unterfangen ist schwierig, „weshalb ich eigentlich den Vorsitzenden am liebsten bitten möchte, meinen Einleitungsvortrag noch einmal zu halten, denn wir kommen immer wieder darauf hinaus, daß der Mensch und deshalb auch die Gesellschaft in einer Krise stehen. Doch spräche ich diese Bitte tatsächlich aus, so würden Sie mich für einen Scherzonzkel halten, Sie wissen aber genau, daß ich dies alles sehr ernsthaft meine.

ANHANG

MITBESTIMMUNG UND SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT

Politischer Wertekompromiß des Biedenkopf-Berichtes

Bundeskanzler Brandt übersandte am 4. Februar 1970 dem Präsidenten des Deutschen Bundestages den Bericht „Mitbestimmung im Unternehmen“. Die Autoren des Gutachtens wurden zunächst von allen Seiten in der Öffentlichkeit gelobt. Doch bald schon meldeten sich auch die Kritiker. Sie säten Zweifel, forderten wiederum die Parität oder irgendein rätedemokratisches Wirtschaftsmodell. Ob sie Erfolg haben werden, bleibt abzuwarten. Die Gesetzesentwürfe zur Mitbestimmung, die demnächst im Bundestag eingebracht werden, können darüber Aufschluß geben.

Bevor die nächste Mitbestimmungsdebatte beginnt, dürfte es nützlich sein, die Frage nach den ordnungspolitischen Grundsätzen des Gutachtens zu überdenken.

Zusammensetzung der Kommission und Aufgabe

Die Regierung Kiesinger veranlaßte am 14. Juni 1967 die Einsetzung einer Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung. Der Grund dafür war die seit vielen Jahren geführte Diskussion über die Ausdehnung der paritätischen Mitbestimmung und die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes. Zahlreiche Pläne für eine neue Unternehmensverfassung und entsprechende Gesetzesvorschläge wurden von den verschiedensten gesellschaftlichen Gruppen dem Deutschen Bundestag zugeleitet¹. Für die Regierung, und damit für die politischen Parteien, schien die Bildung einer solchen Kommission vorteilhaft. Denn bis zur Vorlage des Kommissionsberichtes brauchten sie keine unangenehme politische Entscheidung zu treffen, welche die Arbeitgeber oder Gewerkschaften verärgern würde. Außerdem wußte man damals noch nicht, wie sich die eine oder andere Lösung auf die Bundestagswahlen 1969 auswirken würde. Die Politiker, in der Mitbestimmungsfrage vorwiegend taktisch denkend und handelnd, verschafften sich so eine Atempause.

* Streithofen, Heinrich B., Dr., Walberberg

¹ Biedenkopf-Bericht, Bundestagsdrucksache IV/334, Bonn 1970, II, 38—46.

Die Sachverständigenkommission konstituierte sich am 24. Februar 1968. Zuvor jedoch gab es ein großes Feilschen um ihre Besetzung. Die Parteien, mehr noch die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände, versuchten die Kommission mit Wissenschaftlern ihres Vertrauens zu besetzen. Der nach einem personalpolitischen Kompromiß gebildeten Kommission gehörten neun Universitätsprofessoren und je sechs ständige Berater als Vertreter der Arbeitgeber und Gewerkschaften an.

Die Kommission sah ihre Aufgabe darin, „durch Auswertung der Erfahrungen mit der Mitbestimmung und durch Ausarbeitung von Empfehlungen eine Grundlage für gesetzliche Regelung zu erarbeiten“. Die enge Verflechtung des Mitbestimmungsproblems mit gesellschaftlichen, ökonomischen und sozialen Fragen machte „es dabei sowohl erforderlich, die Wirkung der Mitbestimmung nach dem bisherigen Stand des Wissens aufzuzeigen, als auch die daraus resultierende faktische und potenzielle Wirkung der Mitbestimmung in anderen Bereichen in die Untersuchung einzubeziehen“². Mit den Mitbestimmungsplänen für den Öffentlichen Dienst oder andere gesellschaftliche Bereiche befaßte sich die Kommission nicht. Sie sah dies als außerhalb ihres Auftrags liegend an.

Wertgrundlagen

Die Kommission ging bei den von ihr zu erarbeitenden Empfehlungen und deren Begründung von den Werten aus, die im Wertbewußtsein der heutigen Gesellschaft relevant sind. Werte, die vor der Rechtsordnung liegen, werden in die gutachterlichen Überlegungen nicht einbezogen. Zeitgeschichtlich bedingte Werte, die über kurz oder lang nicht mehr gültig sind, bilden also den Ausgangspunkt ihrer Überlegungen. Eine Grundsatzorientierung wird in dem Gutachten nicht geboten. Auch wird keine Neuordnung gesellschaftlicher Werte vorgenommen. Die Kommission betrachtete dies als außerhalb der ihr gesetzten Ziele. Vielmehr wird ein politischer Mitbestimmungskompromiß auf „wissenschaftlicher“ Ebene vorbereitet, um den Politikern das Vorbeimogeln an einer Grundsatzentscheidung zu erleichtern. Die Gutachter betrachteten es nicht als ihre Aufgabe, „ein geschlossenes System gesellschaftlicher, ökonomischer und rechtlicher Wertpräferenzen zu entwickeln“. Sie machten vielmehr „jeweils im konkreten Zusammenhang mit dem Gutachtergegenstand die Wertansätze deutlich“, von denen sie bei ihren Erwägungen ausgingen³. Die Kommission sah sich zu diesem Vorgehen berechtigt, „weil der wirtschaftspolitische und wirtschaftsrechtliche Datenkranz vorgegebener Grundsatzentscheidungen durch Verfassung, Gesetze und wirtschaftliche Praxis in der Bundesrepublik inhaltlich näher bestimmt“ sei und „weder die jüngere Diskussion über die Mitbestimmung noch

² A. a. O., I, 3.

³ A. a. O., I, 6.

die Ergebnisse der Anhörungen der Kommission Anlaß zu der Annahme“ gegeben hätten, daß der Geltungsanspruch dieser Grundsatzentscheidung nicht allgemein anerkannt würde⁴.

Gegenstand der im Bericht enthaltenen Wertentscheidung ist die „zutreffende Gestaltung der Stellung des einzelnen in der organisierten Gemeinschaft Unternehmen“⁵.

Folgende Werte lassen sich im Gutachten feststellen: Freiheit und Würde der Person, das Privateigentum, die durch den sozialen Imperativ gebundene unternehmerische Initiative, die Soziale Marktwirtschaft und das Prinzip Mitbestimmung.

Die prinzipielle Anerkennung dieser Werte besagte noch nichts über die Art und Weise ihrer konkreten Anwendung.

Personenbezogene Wertentscheidung

Die Abhängigkeiten und Interdependenzen, die aus dem Arbeitsverhältnis und aus der Zugehörigkeit des Arbeitnehmers zum sozialen Verband Unternehmen resultieren, sind nach Ansicht der Kommission der wesentliche Grund für eine institutionelle Mitbestimmung⁶. Die Sachverständigen gehen in der Beurteilung des Unternehmens von der bestehenden Rechtsordnung aus, reflektieren aber nicht über eine Neugestaltung der Wirtschaftsordnung, in der sich die Frage nach der Sozialstruktur des Unternehmens erübrigen würde.

Unter Mitbestimmung versteht die Kommission „die institutionelle Teilnahme der Arbeitnehmer oder ihrer Vertreter an der Gestaltung und inhaltlichen Festlegung des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses im Unternehmen, und zwar zunächst ohne Rücksicht auf die Art und den Umfang einer Teilnahme von Arbeitnehmervertretern in den Unternehmensorganen“⁷.

Ausgehend nun von den gegebenen rechtlichen Voraussetzungen stellt die Kommission fest: die rechtliche Organisation des Unternehmens beruht allein auf dem Gesellschaftsrecht⁸. Die Beziehungen der Arbeitnehmer zum Unternehmen seien rechtlich gesehen „nicht Teil dieser auf dem Gesellschaftsrecht aufbauenden Organisation“⁹, obgleich der Arbeitsvertrag ein „personenrechtliches Gemeinschaftsverhältnis“ begründe. Daher sei der Arbeitnehmer nach geltendem Recht nicht Gesellschafter, er sei „Gläubiger der Lohnforderung und Schuldner der Arbeitsleistung“¹⁰. Der Arbeitsvertrag verstehe die rechtliche

⁴ Vgl. a. a. O., I, 6.

⁵ A. a. O., IV, 76; vgl. IV, 2.

⁶ A. a. O., IV, 10.

⁷ A. a. O., I, 4.

⁸ Vgl. a. a. O., IV, 6.

⁹ A. a. O., IV, 6.

¹⁰ Vgl. a. a. O., IV, 6.

Stellung des Arbeitnehmers im Unternehmen als rechtliche Beziehung zum Arbeitgeber. Der Arbeitsvertrag erfasse nicht „die soziale und gesellschaftliche Wirklichkeit des Betriebes als eines sozialen Verbandes, der ‚Betriebsgemeinschaft‘“, ebensowenig wie die „Wirklichkeit des Unternehmensverbandes“, dessen Teil der Betrieb sei. „Weder Betriebsgemeinschaft noch Unternehmen als sozialer Verband bestehen, von der rechtlichen Beziehung des Arbeitnehmers her gesehen, als rechtlich anerkannte, Mitgliedschaftsrechte des Arbeitnehmers begründete Verbände“¹¹.

Dieser „individual-orientierte“ Ansatz des Arbeitsvertrages wurde durch das Tarifvertragssystem und die Betriebsverfassung ergänzt. Beide versuchten auf verschiedene Art und Weise die besondere Stellung des Arbeitnehmers zum sozialen Verband Unternehmen bzw. Betrieb zu verbessern. Der Tarifvertrag bewirkt eine kollektivrechtliche Zusammenfassung der einzelvertraglichen Beziehungen durch kollektivvertragliche Regelungen der Arbeitnehmer eines Industriezweiges. Er reicht regelmäßig über die Grenzen des Unternehmens hinaus¹². „Die Betriebsverfassung dagegen knüpft nicht am Unternehmen, sondern am Betrieb und der Zugehörigkeit des Arbeitnehmers zum Betrieb an . . . Damit gibt das Betriebsverfassungsgesetz der sozialen Wirklichkeit des Betriebes als einer gemeinsamen, zweckorientierten Veranstaltung und als gemeinsamer Bedingung aller betroffenen Arbeitnehmer den rechtlichen Ausdruck, den ihr der Einzelvertrag nicht zu geben vermag“¹³. Das Betriebsverfassungsgesetz versetzt den Arbeitnehmer in die Lage, „eigene Initiativen zur Wahrung seiner Interessen in dem Bereich zu entfalten, in dem nach arbeitsvertragsrechtlicher Regelung der Arbeitgeber allein entscheidet“¹⁴. Mit dem Eintritt in das Unternehmen bzw. in den Betrieb untersteht der Arbeitnehmer der unternehmerischen Leitungs- und Planungskompetenz und dem betrieblichen Weisungs- und Direktionsrecht. Die Leitungsgewalt des Unternehmens, welche die Unternehmensziele bestimmt, betrifft in der Regel nicht den einzelnen Arbeitnehmer, sondern eine Gruppe von Arbeitnehmern. Das betriebliche Weisungs- und Direktionsrecht ist das Instrument zur Leitung des Betriebes und verfügt über den einzelnen Arbeitnehmer.

Weder kollektive Vereinbarungen noch gesetzliche Bindungen kompensieren nach Ansicht der Kommission hinreichend die Abhängigkeiten, „die sich für den Arbeitnehmer aus seiner Eingliederung in die Organisation Unternehmen und seiner Unterordnung unter die Planungs-, Leitungs- und Organisationsgewalt der Unternehmensorgane ergeben“¹⁵. Die Gutachter wollen hierbei nun den

¹¹ A. a. O., IV, 7.

¹² Vgl. a. a. O., IV, 8.

¹³ A. a. O., IV, 8.

¹⁴ A. a. O., IV, 8.

¹⁵ Vgl. a. a. O., IV, 21.

sozialen Defekt auf dem Sektor des Betriebes und des Unternehmens aufdecken, sich aber mit eventuell tieferliegenden Krankheitsherden, nämlich jenen der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern auf der Ebene der Wirtschaftspolitik, nicht beschäftigen.

Bei Verzicht auf eine genossenschaftliche oder rätedemokratische Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses und bei Beibehaltung der privatrechtlichen Ordnung befürwortet die Kommission eine institutionelle „Teilnahme“ der Arbeitnehmer an „der Handhabung der Leitungsgewalt“ im Unternehmen. Diese Mitbestimmung sieht sie als den „durch den Grundsatz der Selbstbestimmung und die Freiheit der Person gebotenen Ausgleich“ für die Fremdbestimmtheit des Arbeitnehmers unter die Leitungs- und Organisationsgewalt an. Zwar wird diese Fremdbestimmung nicht aufgehoben, „aber in Übereinstimmung gebracht mit dem allgemeinen Grundsatz, daß die Unterwerfung unter die fremde Leitungs- und Organisationsgewalt mit der Würde des Menschen nur dann vereinbar ist, wenn dem Betroffenen die Möglichkeit der Einwirkung auf die Gestaltung der Leitungs- und Organisationsgewalt eingeräumt wird, der er unterworfen ist“¹⁶.

Unter Anerkennung der Privatrechtsordnung, von der aus auch das Unternehmen als sozialer Verband betrachtet werden muß, erstrebt die Kommission eine soziale Ausgestaltung der privatrechtlichen Ordnung an den Produktionsmitteln an.

Privateigentumsrechtliche Wertentscheidung

Die Fragen nach dem Rang des Privateigentums an Produktionsmitteln und nach der Verfügungsgewalt spielen in der Mitbestimmungsdiskussion eine entscheidende Rolle. Die Gutachter haben in ihrem Bericht dazu Stellung bezogen. Sie haben hierbei allerdings das Privateigentum nur als historisch-rechtliches Faktum betrachtet, nicht also als ein für die freiheitliche Gesellschaft grundsätzliches und unersetzbares Ordnungsprinzip. Sie haben darum die sich vollziehende Aushöhlung des Privateigentums besonders hinsichtlich der Dispositionsgewalt einfach hingenommen.

Ein gründliches Lesen des Untersuchungsberichtes zeigt, daß die Kommission vorsichtig bemüht war, was bei ihrer Zusammenstellung nach Proporz verständlich ist, der privatrechtlichen Stellung des Eigentümers bzw. der Anteilseigner Rechnung zu tragen¹⁷.

In der Bewertung des Privateigentums geht die Kommission davon aus, „daß die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG nicht isoliert betrachtet werden darf, sondern in dem Zusammenhang der freiheitlich-sozialen Wertordnung zu sehen

¹⁶ A. a. O., IV, 21.

¹⁷ Vgl. a. a. O., IV, 46—50.

ist¹⁸. Daher müßten bei einer Abwägung der Eigentumsrechte auch der Artikel 1 Abs. 1 GG sowie die Sozialklausel bei der Auslegung des Art. 14 GG (Eigentums-
garantie) berücksichtigt werden¹⁹. Aus diesen Erwägungen folgert sie, „daß
nicht jede Minderung von Eigentumsrechten, die der Gesetzgeber im Interesse
einer Stärkung der Rechtsstellung des arbeitenden Menschen anordnet, durch
Art. 14 GG ausgeschlossen wird“²⁰.

Die Frage nach dem Wesensgehalt des Eigentums wollte die Kommission
offenbar nicht beantworten, weil sie auf eine Grundsatzorientierung verzichtete.
Sie stellt fest, der Wesensgehalt sei „für jedes der durch die Eigentums-
garantie geschützten Vermögensrechte besonders zu entscheiden“²¹. Die Gutachter
beschäftigen sich nur mit der vermögensrechtlichen Lage der Aktionäre und
versuchen sie aus dem „Sinn- und Funktionszusammenhang der bestehenden
Wirtschaftsordnung zu beantworten“²². Nach gründlicher Abwägung der
Aktionärsrechte kommt sie zu dem Ergebnis, daß der Aktionär „bei dem Erwerb
seiner Beteiligung erwarten ‚darf‘, daß die Verwaltungsorgane mit seiner Einlage
in einer Weise wirtschaften werden, wie dies nach der bestehenden markt-
wirtschaftlichen, vom Wettbewerbsprinzip beherrschten Ordnung möglich und
geboten ist“²³. Diese berechnete Erwartung bilde die Grundlage seines Ent-
schlusses, Vermögenswerte als Einlage auf das Nominalkapital zwecks Erwerbes
der Mitgliedschaft hinzugeben; ihre Erfüllung gehöre zum vermögensrechtlichen
Wesensgehalt der grundrechtlichen Verbürgung²⁴. Diese Erwartung würde bei
der Verwirklichung der von ihr vorgelegten Empfehlungen nicht enttäuscht.
Bezüglich der Frage, „wieweit die Beschränkung des Einflusses der Aktionäre
auf die Besetzung des Vorstandes den Wesensgehalt des in der Aktie verkörperten
,Eigentums‘ antastet“, sieht die Kommission „unter mitgliedschaftrechtlichen
Gesichtspunkten keine verfassungsrechtlich unzulässige Beeinträchtigung der
Rechtsstellung des Aktionärs“²⁵.

Gesellschaftsphilosophisch läßt sich dieses Problem schwer beantworten. Die
Verfügungsgewalt, die oft als Mittelpunkt des Privateigentums bezeichnet wird,
besteht nur um des Gemeinwohles willen. Sie kann nicht im Sinne einer isolierten
Freiheit verstanden werden. Eine Beschränkung der Verfügungsgewalt dort
anzuerkennen, wo das Gemeinwohl sie erfordert, kann in bestimmten Fällen
notwendig sein. Ob im einzelnen eine qualitative Beschränkung der Verfügungs-
gewalt um des Gemeinwohles willen notwendig sein kann, ist eine Frage, die von

¹⁸ Vgl. a. a. O., IV, 47.

¹⁹ Vgl. a. a. O., IV, 47.

²⁰ A. a. O., IV, 47.

²¹ Vgl. a. a. O., IV, 48.

²² Vgl. a. a. O., IV, 48.

²³ Vgl. a. a. O., IV, 48.

²⁴ Vgl. a. a. O., IV, 48.

²⁵ A. a. O., IV, 50.

den Vertretern des Gemeinwohles, also von den verantwortlichen Politikern, beantwortet werden muß. Dabei haben die Politiker zu bedenken, daß bereits im Parlamentarischen Rat eine Entscheidung zugunsten des Privateigentums — auch an Produktionsmitteln — als eines Systemwertes gefällt wurde. Wenn man das Privateigentum nur als einen historisch bedingten und darum rein funktionalen Wert ansieht, kann man die augenblickliche Tendenz zur Auflösung des Eigentums, die, wie es scheint, selbst von den Gutachtern in Kauf genommen wird, kaum mehr bremsen.

Marktwirtschaftliche Wertentscheidung

Die Marktwirtschaft definiert die Kommission als „eine Ordnung der Wirtschaft, welche die Steuerung autonomer Wirtschaftseinheiten durch Signale des Marktes und der staatlichen Wirtschaftspolitik gegenüber einer unmittelbaren Lenkung wirtschaftlicher Abläufe im Wege des Vollzuges öffentlich-rechtlicher Wirtschaftsplanung bevorzugt“²⁶. Die Kommission geht davon aus, „daß das marktwirtschaftliche System dem Gesetzgeber im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grundsatzentscheidungen einen weiten Spielraum der konkreten Ausgestaltung beläßt“. Nach ihrem Verständnis läßt sich das marktwirtschaftliche System „nur als die Summe der Bedingungen beschreiben, die tendenziell freiheitliche Lösungen der Lenkungs- und Koordinierungsaufgaben der Gesamtwirtschaft den Vorzug geben“²⁷.

Die Anerkennung der Marktwirtschaft zeigt sich ebenfalls an ihrer Bejahung des Rentabilitätsprinzips. In ihren Überlegungen geht sie davon aus, „daß die Rationalität unternehmerischen Verhaltens von dem Versuch bestimmt ist, die Rentabilität der eigenen unternehmerischen Tätigkeit tendenziell zu optimieren“²⁸. Die Annahme, daß die Unternehmungen sich so verhalten, gehört für sie zu den „Grundannahmen des marktwirtschaftlichen Systems“²⁹. Im Bekenntnis zur Rentabilität ist konsequenterweise der Wettbewerb mit eingeschlossen, jedoch eingeschränkt durch die Behinderung der Dispositionsgewalt. Auf die einzelne wirtschaftliche Rentabilität als Grundorientierung des Unternehmens wird also nicht verzichtet. Im Gegenteil, selbst aus sozialpolitischen Gründen, urteilen die Gutachter, darf sich das Unternehmen „dem Urteil des Marktes über den Erfolg unternehmerischer Tätigkeit“ nicht entziehen³⁰.

Damit erkennt die Kommission an, daß der Wirtschaftsprozess in einer freiheitlichen Gesellschaft sich nur im Wettbewerbsprozeß vollziehen kann.

²⁶ A. a. O., IV, 77.

²⁷ A. a. O., IV, 77.

²⁸ A. a. O., IV, 53.

²⁹ A. a. O., IV, 53.

³⁰ A. a. O., IV, 54.

Schlußbemerkung

Die Kommission verzichtete darauf, Begriffe wie Wettbewerb, sozialer Rechtsstaat, Eigentumsordnung, freie Marktwirtschaft usw. inhaltlich neu zu bestimmen. Sie geht vielmehr vom status quo aus. Nur aufgrund einer nicht nachgewiesenen Wertentscheidung votiert die Kommission „scheinbar“ gegen die paritätische Mitbestimmung. Immerhin geben die Gutachter der Rentabilität und der personalbezogenen Unternehmerverantwortung eine gewisse Priorität, aus welchen Motiven jedoch, das wird nicht ganz ersichtlich. Man könnte allerdings sagen, daß sie ihre Wertentscheidung aus den im Grundgesetz garantierten Freiheiten begründen. Vielleicht konnten sie mehr nicht leisten! Denn die Umschreibung „des sozialen Rechtsstaates“ ist noch ein ungelöstes Problem.

Die Politiker haben nun wieder den „Schwarzen Peter“ der Mitbestimmung zugespielt bekommen. Werden sie sich opportunistisch entscheiden? Werden sie grundsätzlich denken?

Arthur F. Utz

DAS FAZIT DES KONGRESSES

Ein wissenschaftlicher Kongreß endet nicht mit einer gemeinsamen EntschlieÙung im Sinne einer MeinungsäuÙerung. In der Wissenschaft gibt es keine Abstimmung zur Abklärung von diskutierten Fragen. Die Bedeutung eines wissenschaftlichen Kongresses liegt in der gemeinsamen Aussprache, im lebendigen Kontakt zwischen denkenden Menschen. Man kommt hinter die Ideen eines anderen leichter und sicherer im persönlichen Gespräch als in der Lektüre seiner Schriften.

Die folgenden Zeilen dürfen nicht den Eindruck machen, als ob nun aus einem Symposium ein ParlamentsbeschluÙ gemacht würde. Das „Fazit“ soll also nicht übersetzt werden mit „Ergebnis“, sondern mit „Eindruck“. Und zwar handelt es sich dabei um den Eindruck, den ich selbst als Mitveranstalter des Symposiums gewonnen habe. Ich spreche also meine eigenen Überlegungen aus ohne jeden Anspruch auf Allgemeingültigkeit.

Zur Thematik des Kongresses : Die Demokratisierung

Das Thema ging eindeutig auf die Mitbestimmung hinaus. So war es auch gedacht. Aber die Mitbestimmung sollte nur ein Testfall sein, um unsere Gesellschaft zu diagnostizieren. An sich hätte man ebensogut jedes andere brennende und zur Zeit zerredete Thema wählen können, etwa die Pressefreiheit, die Jugendkriminalität, die Hochschulreorganisation, selbst auch das Heereswesen. Das wurde nun, wie ich feststellte, kaum begriffen. Ich hatte am Anfang den Eindruck, als ob die Teilnehmer nur darauf warteten, bis nun endlich die Schublade „Mitbestimmung“ herausgezogen würde. Daß die grundlegenden Gedanken, welche durch die Referenten *Gusdorf* und *Zbinden* ausgesprochen wurden, die ganze Mitbestimmungsdebatte viel tiefer anpackten, als es je im Verlauf des Symposiums der Fall war, wurde kaum notiert.

Demokratie besagt etwas Institutionelles, noch nicht Staat, noch nicht Schicksalsgemeinschaft im umfassenden gesellschaftlichen Sinn. Es hat darum auch noch nichts mit dem Glück des Menschen zu tun, solange man nur demokratisiert. Gewiß nützen die Institutionen etwas und nützt auch die Demokratie etwas und sogar viel, sofern man dabei auch den Untergrund der Institutionen mit erfaßt,

sofern man beim Demokratisieren die menschlichen Beziehungen vertieft, eine gemeinsame Lebensaufgabe sucht, das Verständnis des gesellschaftlichen Lebens im Sinne eines gemeinsamen Lebenssinnes entwickelt oder zu entwickeln sucht.

Im Zug der soziologischen Typologisierung ist aus der Demokratie eine wertschwindsüchtige Einrichtung geworden, eine institutionell verewigte Kampfsituation, ein permanentisierter Konflikt zwischen sozialen Kräften. Während einiger Minuten hatte ich den Eindruck, als ob durch das feinmaschige soziologische Drahtsieb überhaupt keine Idee von gemeinsamem Lebenssinn mehr hindurchkäme. Gegen diese Wertneutralität sind interessanterweise nur die Neomarxisten angetreten. Man muß doch ehrlicherwise zugeben, daß sie diejenigen im Saale waren, die den neuralgischen Punkt berührten und den Krankheitsherd in unserem Demokratieverständnis aufdeckten, nämlich den Mangel jenes Konsensus, der nicht erst im Spiel der Kräfte als Resultat herauskommen soll, sondern Vorausbedingung der freiheitlichen Auseinandersetzung ist, nämlich das gemeinsame Humanum. Ob der marxistische Humanismus, wie ihn die anwesenden Neomarxisten verstanden, das Verständnis des Humanum ist, das wir brauchen, soll dahingestellt bleiben. Auf jeden Fall werden wir die Revolutionäre (wobei durchaus nicht an Halsabschneider gedacht werden darf) nicht beruhigen mit unserer formalen Begriffsakrobatik. Wir schaden uns nur selber, wenn wir mit einem solchen Instrumentarium unsere Demokratie sanieren wollen. Diese Form der Demokratisierung führt schließlich nicht zur Demokratie nach dem Verständnis der Neomarxisten, sondern der Sowjetmarxisten. Und das weiß der Osten sehr gut. *Lades* hat es eindringlich genug dargelegt, wie sehr die fortschreitende Institutionalisierung der Mitbestimmung ein geeignetes Vehikel ist, der Ideologie des Arbeiterklassenbewußtseins nach vorne zu verhelfen. Die paritätische Mitbestimmung ist doch eine kaum präziser anzufertigende Kopie der demokratischen Idee des permanenten Konfliktes. Aber eigenartig ist es wiederum, daß die wertvollen Gedanken von *Lades* in der Diskussion gar nicht zu Wort kamen.

Die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik

Der Konsensus, der als geistiger Untergrund die freiheitliche Institution der Demokratie tragen muß, wird wohl in keinem Sektor so spürbar vermißt oder, sofern er vorhanden ist, angenehm empfunden wie in der Wirtschaftspolitik. Es war nun auffallend, daß die deutschen Teilnehmer des Kongresses für einen solchen Konsensus, der seinen Ausdruck in der Idee des Gemeinwohls findet, wenig Sympathie zeigten. Es überwog das liberale Modell der Konkurrenz. Man hatte sich darum auch wenig mit den wirtschaftspolitischen Modellen der anderen Staaten beschäftigen wollen. Ich hatte sehr bedauert, daß nicht auch einige Anstrengungen unternommen wurden, sich ernstlich zu überlegen, wie man zu

einer echten Integration aller Interessenten auf der Ebene der Wirtschaftspolitik kommen könnte. Die Kritik an der Konzertierten Aktion erstickte völlig die Diskussion über den internationalen Vergleich, obwohl doch gerade dieser so notwendig gewesen wäre im Hinblick auf die Entwicklung in der EWG.

Die Mitbestimmung im Betrieb und im Unternehmen

Beim Thema der Mitbestimmung im Betrieb und im Unternehmen waren alle deutschen Geister nervös dabei, während die nicht-deutschen Teilnehmer ob dieser geistigen Geschäftigkeit fast sprachlos staunten. An sich sollte man auch hier, so war es wenigstens von der Kongreßleitung aus gedacht, von der Wirtschaftsordnung ausgehen und sich fragen, welche Konsequenzen daraus für Betrieb und Unternehmen zu ziehen sind. *Biedenkopf* machte zwar eigens auf den grundsätzlichen Ausgangspunkt der Gutachter aufmerksam. Er sprach von der besonderen Bedeutung des Eigentums. Seinen Ausführungen entnahm man aber auch, daß das Eigentumsrecht, was das Verfügungsrecht angeht, im Fluß ist, daß es bereits vielseitig unterspült ist. Man konnte also daraus entnehmen, daß sein Einfluß immer mehr schwindet, denn wer will die Entwicklung aufhalten? Man kommt also dann, wie es von einer Seite der Diskussionsredner auch betont wurde, zu einer Konkurrenzwirtschaft ohne Eigentum. Wozu also noch vom Eigentum als einem „axiomatisch vorgegebenen Wert“ sprechen, wenn dieser doch ein in der geschichtlichen Entwicklung zerrinnender Wert ist? Man kann einen Wert nicht deutlicher als absolut bezeichnen, als wenn man ihm das Epitheton „axiomatisch“ gibt. Man bezeichnet ihn als „höchst wertvollen Wert“. Eine der Begründungen oder ein Element in der Begründung der Mitbestimmung ist aber der Schwund des Eigentumsrechts. Wer diesen Schwund ohne Bedauern und ohne Widerspruch in Kauf nimmt und nicht nach einer vernünftigen Rehabilitierung des Eigentums fragt, muß sich zum Mitbestimmungsrecht des Arbeitnehmers im Unternehmen bekennen und sollte konsequenterweise auf den axiomatischen Wert des Eigentums verzichten und mit den Neomarxisten eine Wirtschaftsordnung mit Konkurrenz ohne Eigentum suchen. Denn auch diese gibt es. Allerdings in einer anderen Gesellschaftsordnung und in einer anderen Demokratie, als wir sie bis jetzt kennen. Es ist bemerkenswert, daß im Saal außer den Neomarxisten nur Vertreter des mittelständischen Unternehmens auf diese Zusammenhänge aufmerksam wurden.

