

Adam, Hermann

Article

Gesellschaftliche Machtverteilung in der Bundesrepublik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Adam, Hermann (1976) : Gesellschaftliche Machtverteilung in der Bundesrepublik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 56, Iss. 1, pp. 31-36

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/134905>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Gesellschaftliche Machtverteilung in der Bundesrepublik

Hermann Adam, Düsseldorf

In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion taucht immer wieder die Frage auf, welche sozialen Gruppen in der Gesellschaft ihre Interessen gegenüber anderen durchsetzen können. Hierüber bestehen kontroverse Auffassungen. Wie ist die gesellschaftliche Machtverteilung in der Bundesrepublik Deutschland tatsächlich?

Die Macht im gesellschaftlichen Bereich ist ... verteilt auf verschiedene Kräfte, die sich möglichst im Gleichgewicht befinden müssen¹⁾. So heißt es in einer der neuesten Veröffentlichungen des Instituts der deutschen Wirtschaft. Die Verfasser dieser Studie sehen das Kräftegleichgewicht der gesellschaftlichen Gruppen allerdings durch die ihrer Ansicht nach wachsende Macht der Gewerkschaften gefährdet. Sie befürchten einen „Gewerkschaftsstaat“, also eine Situation gesellschaftlicher Machtverteilung, bei der die Gewerkschaften aufgrund ihrer starken Position die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Prozesse in der Bundesrepublik beherrschen.

These vom Gewerkschaftsstaat

Die drohende Übermacht der Gewerkschaften ergibt sich nach Ansicht des Instituts der deutschen Wirtschaft vorwiegend

- aus der bei Vollbeschäftigung günstigen Verhandlungsposition der Gewerkschaften bei Tarifauseinandersetzungen,
- aus einer die gewerkschaftliche Stellung verstärkenden geforderten Änderung des Arbeitsrechts und des Arbeitskampfrechts,

¹⁾ Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Auf dem Weg in den Gewerkschaftsstaat?, Köln 1974.

Hermann Adam, 28, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Referent im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes in Düsseldorf. Er beschäftigt sich vorwiegend mit verteilungspolitischen Fragen.

- aus der von den Gewerkschaften geforderten Preis- und Investitionskontrolle der Unternehmen,
- aus der starken personellen Verflechtung der Gewerkschaften mit der SPD,
- aus der paritätischen Mitbestimmung, insbesondere in Verbindung mit der Verwirklichung der überbetrieblichen Gewinnbeteiligung über Vermögensbildungsfonds,
- aus der wirtschaftlichen Bedeutung der gewerkschaftseigenen Unternehmen,
- aus der Wirkung der Gewerkschaftspresse auf die öffentliche Meinung.

An dieser ebenso wie an anderen Veröffentlichungen, die ein Machtübergewicht der Gewerkschaften für die absehbare Zukunft befürchten, ist zu kritisieren, daß die Ausgangsbehauptung, wonach zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein Kräftegleichgewicht herrsche, nicht näher belegt wird. Ohne eine Analyse der in der Bundesrepublik gegebenen Machtverteilung durchzuführen, werden vielmehr eine Reihe von Spekulationen darüber angestellt, was geschehen könnte, wenn die von den Gewerkschaften erhobenen Forderungen alle erfüllt würden.

Wenig differenzierte Betrachtung

Auch die Abschnitte, in denen auf bereits vorhandene (und nicht bloß geforderte) Macht der Gewerkschaften Bezug genommen wird, lassen eine differenzierte Betrachtung vermissen. So wird beispielsweise nicht diskutiert, welche Konsequenzen sich bei Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit für die Verhandlungsposition der Gewerkschaften in Tarifverhandlungen ergeben. Ferner

wird nicht gefragt, ob die zweifellos zu beobachtenden Erfolge der Gewerkschaften im Verteilungskampf Anfang der siebziger Jahre nicht ein Aufholen des Verteilungsvorsprungs waren, den sich die Unternehmer in den fünfziger Jahren verschaffen konnten. Unberücksichtigt bleibt schließlich, ob durch die seit den sechziger Jahren zunehmende Konzentration die wirtschaftliche Macht der Unternehmer nicht so stark gewachsen ist, daß sie über Preiserhöhungen alle Umverteilungserfolge der Gewerkschaften bald wieder zunichte machen können.

Wenn schließlich die gewerkschaftseigenen Unternehmen und die gewerkschaftliche Pressearbeit als eine die Macht der Gewerkschaften begründende Tatsache angeführt werden, so kann indes nur ein Vergleich mit den entsprechenden Potentialen auf Unternehmerseite Aufschluß über das gesellschaftliche Kräfteverhältnis geben. Nach einer Untersuchung von Koubek und anderen²⁾ betrug das Produktivvermögen der Gewerkschaften 1969 etwa 300 Mill. DM, das der privaten Unternehmen hingegen 130 Mrd. DM (Eigenkapital). Die dem Unternehmerlager zuzurechnende kapitalorientierte Presse hatte eine Auflage von monatlich rd. 33 Mill., die der arbeitsorientierten, also gewerkschaftsnahen Publikationsorgane betrug dagegen nur etwa 14 Mill. Diese Fakten zeigen, daß die These vom Gewerkschaftsstaat nicht haltbar ist.

Die Stamokap-These

Genau die gegenteilige Behauptung über die gesellschaftliche Machtverteilung in der Bundesrepublik stellen die Marxisten auf. Nach ihrer Ansicht ist eine Regierung in einer kapitalistischen Gesellschaft lediglich „Handlanger des Monopolkapitals“ und kann nur solche Entscheidungen treffen, die den Interessen dieses „Monopolkapitals“ nicht zuwiderlaufen. Jaeggi bezeichnet deshalb die Annahme, daß die Demokratie durch die Konkurrenz zwischen Gruppen, die sich in ihrer Macht gegenseitig beschränken und ausgleichen, geschützt werde, als eine der eindrucklichsten politischen Mythen unserer Zeit³⁾.

Kürzlich wurde von Simon versucht, die Verflechtung von Unternehmerverbänden und Staat für die Bundesrepublik zu belegen⁴⁾. Diese Arbeit ist jedoch insofern einseitig, als sie aus Fakten, die

²⁾ N. Koubek u. a.: Wirtschaftliche Konzentration und gesellschaftliche Machtverteilung in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B. 28/1972.

³⁾ U. Jaeggi: Kapital und Arbeit in der Bundesrepublik. Elemente einer gesamtgesellschaftlichen Analyse, Frankfurt (Main) 1973.

⁴⁾ W. Simon: Personelle, institutionelle und sachliche Aspekte der Verflechtung von Unternehmerverbänden und Staat, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 2/1975.

für die Macht der Unternehmer sprechen, weitreichende Schlüsse zur gesellschaftlichen Machtverteilung ableitet, und Daten, die auf die Macht der Gegenseite, also der Gewerkschaften, hinweisen, völlig unberücksichtigt läßt oder gar verniedlicht. So wird etwa die Bedeutung der Gewerkschaftszugehörigkeit der Mehrheit der Mitglieder des derzeitigen Kabinetts mit dem Argument heruntergespielt, daß es sich dabei überwiegend um Personen aus dem „integrativen Flügel der Gewerkschaftsbewegung“ handele. Gleichzeitig wird die frühere Tätigkeit des Wirtschaftsministers Friedrichs als Geschäftsführer der Industrie- und Handelskammer Mainz stark betont. Ebenso findet man die Zahl der Bundestagsabgeordneten, die als kapitalfreundlich gelten können, ein Hinweis auf die Zahl der Mandatsträger, die den Gewerkschaften nahestehen, fehlt hingegen.

Auch die großen Geldsummen, die die Unternehmer und ihre Verbände bei der Bundestagswahl für Anzeigenkampagnen gegen die sozialliberale Koalition ausgegeben haben, können nicht, wie Simon es tut, als eine „wirksame Waffe zur Durchsetzung der von den Geldgebern gewünschten Politik“ bezeichnet werden. Denn der Ausgang der Wahl zugunsten der von den Unternehmern bekämpften Koalition zeigt, daß die Geldsummen der „Kapitalisten“ allein auch nicht immer in der Lage sind, politische Entscheidungen in der vom Geldgeber gewünschten Weise zu beeinflussen.

Das gilt selbst dann, wenn zusätzlich zur finanziellen Unterstützung noch ein guter persönlicher Kontakt zwischen der unternehmerischen Verbandsspitze und der Regierung vorhanden ist. Beispielsweise gelang es dem BDI-Präsidenten Fritz Berg, dem ein guter Draht zu Konrad Adenauer nachgesagt wurde, trotz eines persönlichen Gesprächs mit dem Kanzler 1961 nicht, die Aufwertung der DM zu verhindern. Ebenso wenig ließ sich die FDP 1956 in Nordrhein-Westfalen von den sie finanzierenden Unternehmern daran hindern, den CDU-Ministerpräsidenten Karl Arnold zu stürzen und mit der SPD eine Koalition zu bilden.

Marxistische Uminterpretationen

Es ließen sich noch viele Fälle aufzeigen, bei denen politische Entscheidungen gegen den erbitterten Widerstand der Unternehmer durchgesetzt wurden. Als Beispiele seien nur genannt das Montan-Mitbestimmungsgesetz von 1951, das Lohnfortzahlungsgesetz für kranke Arbeiter von 1969, das 2. Krankenversicherungsänderungsgesetz von 1970 (Einführung eines Arbeitgeberanteils für freiwillig versicherte Angestellte) und die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes von 1971.

Marxisten lassen sich von diesen Fakten, die ihre Theorie vom staatsmonopolistischen Kapitalismus eindeutig widerlegen, allerdings nicht beirren. Denn – so Altvater – „indem der Staat gesellschaftliche Interessen auch gegen private Interessen durchsetzt, dient er zugleich monopolkapitalistischen Interessen, da die ökonomische Basis der Gesellschaft das Monopolkapital ist“⁵⁾.

Mit diesem Argument wird versucht, die Stamokap-Theorie vor der Widerlegung durch Gegenbeispiele zu schützen. Werden staatliche Maßnahmen, gegen die die Unternehmer protestieren, nicht getroffen, so heißt es, das „Kapital“ habe sich durchgesetzt. Ergreift der Staat trotz Widerstandes der Unternehmer Maßnahmen, so werden sie als systemstabilisierend abgewertet und als letzten Endes doch im Interesse der Unternehmen liegend uminterpretiert. Auf diese Weise können alle nur denkbaren Fälle, selbst eine weitgehende Sozialisierung, mit der Stamokap-Theorie in Einklang gebracht werden. Damit genügt jedoch die Stamokap-These nicht mehr den Ansprüchen, die an eine wissenschaftliche Theorie zu stellen sind, nämlich der Möglichkeit, ihre Gültigkeit durch gegenteilige Fakten zu widerlegen.

Die Pluralismustheorie

Wenn die Bundesrepublik weder als Gewerkschaftsstaat noch als staatsmonopolistisches Herrschaftssystem zutreffend bezeichnet werden kann, liegt der Schluß eines annähernden Kräftegleichgewichts zwischen den gesellschaftlichen Gruppen nahe. Auf genau dieser Annahme basiert die sogenannte Pluralismustheorie, bei der die Vielzahl der Gruppen und Verbände den Ausgangspunkt für die Erklärung des politischen Prozesses in westlichen Regierungssystemen bildet.

Nach Fraenkel⁶⁾ ergibt sich das „Gemeinwohl... aus dem gerechten Ausgleich der verschiedenen Interessen, als Ergebnis von Kompromissen, die nach allgemein anerkannten Spielregeln im Rahmen einer regulativen Wertidee“ ausgehandelt werden. Demokratische Kompromisse werden dabei als „Resultante im Kräfteparallelogramm gruppenmäßig bestimmter Sonderinteressen“ aufgefaßt und mit dem Gemeinwohl deshalb gleichgesetzt, weil von der Existenz eines ausgewogenen Kräfteverhältnisses zwischen den gesellschaftlichen Gruppen ausgegangen wird. Dieses Machtgleichgewicht, bei dem jeder Verband durch das Wirken eines gegnerischen Verbandes kontrolliert wird, verhindert nach Ansicht der Pluralismustheoretiker, daß eine gesellschaftliche

Gruppe die politischen Entscheidungen einseitig nur zu ihren Gunsten beeinflussen kann.

Auch die Verfechter der Pluralismustheorie setzen ein Gleichgewicht der gesellschaftlichen Kräfte als selbstverständlich voraus, ohne die Machtverteilung näher zu analysieren. Die Ergebnisse neuerer Untersuchungen zeigen jedoch, wie problematisch gerade diese Annahme ist.

Kein Kräftegleichgewicht der Gruppen

Drei Faktoren lassen sich insbesondere nennen, die gegen ein Kräftegleichgewicht der gesellschaftlichen Gruppen sprechen:

Die politischen Konzepte und Programme werden in aller Regel von der politischen Elite und ihren Stäben ausgearbeitet. Auf ihren Inhalt haben allenfalls noch diejenigen Einfluß, die aktiv in den Parteien mitarbeiten. Die Partizipationsforschung hat jedoch ergeben, daß politisches Engagement in Form der Mitarbeit in Parteien, Verbänden oder Bürgerinitiativen sehr stark von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Schicht abhängig ist. Demnach sind Individuen mit hohem sozioökonomischen Status (Einkommen, berufliche Position, Ausbildung) mehr als Mitglieder der Unterschicht an politischen Fragen interessiert und auch eher bereit, sich in Parteien und Verbänden zu organisieren und dort aktiv mitzuarbeiten. Aus dieser größeren Partizipation der Mittel- und Oberschichten ergibt sich eine klassenspezifische Vorprägung der Politikinhalt, die die Unterschichten häufig benachteiligt.

Unter den Spitzenpolitikern und den leitenden Beamten sind Arbeiter bzw. Arbeiterkinder im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung stark unterrepräsentiert. Das widerspricht der Annahme der Pluralismustheorie vom offenem Zugang zu allen Spitzenpositionen (Chancengleichheit), der den Wettbewerb zwischen den Führungsgruppen intensiviert. Der mangelnde Aufstiegsdruck von unten trägt mit dazu bei, daß die Eliten der Bundesrepublik weniger die Interessen der Unterschicht zu respektieren brauchen, als es von der Pluralismustheorie unterstellt wird.

Das Zweieinhalb-Parteiensystem in der Bundesrepublik schwächt die Intensität der Parteienkonkurrenz ab, weil Wählerbewegungen manchmal hauptsächlich nur zwischen den jeweiligen Regierungsparteien stattfinden, ohne einen Machtwechsel herbeizuführen. Geringere Intensität der Parteienkonkurrenz hat aber ebenfalls Wirkungen auf die politischen Entscheidungsinhalte. Nach amerikanischen Untersuchungen⁷⁾ ist in Staaten

⁵⁾ E. Altvater: Perspektiven jenseits des Wirtschaftswunders, in: Neue Kritik, Nr. 40/1967.

⁶⁾ E. Fraenkel: Demokratie, in: Staat und Politik, Fischer-Lexikon, Frankfurt 1966; ders.: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, Stuttgart 1964.

⁷⁾ Vgl. H. Jacob, K. N. Vines: Politics in the American States, Boston-Toronto 1965; R. I. Hofferbert: The Relation between Public Policy and some Structural and Environmental Variables in the American States, APSR (1966).

der USA mit einem Mehrparteiensystem oder mit unumstrittener Vorherrschaft einer Partei eine mehr die Oberschichten begünstigende Steuer-, Bildungs- und Sozialpolitik festzustellen, wohingegen in US-Staaten mit zwei annähernd gleich starken Parteien, die sich in Abständen in der Regierung abwechseln, eine sozialere Politik beobachtet werden kann.

Schichtenspezifische politische Partizipation, sozial einseitige Rekrutierung der politischen Elite und abgeschwächte Parteienkonkurrenz begünstigen somit die Konservierung der jeweiligen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse eines Landes. Geht man davon aus, daß dies im Interesse der Oberschichten liegt, so dürften sie bei der politischen Willensbildung in einem pluralistischen System im Vorteil sein. So gesehen ist auch die Grundannahme des Pluralismuskonzepts von einem Machtgleichgewicht zwischen allen sozialen Gruppen eine zu starke Vereinfachung der gesellschaftlichen Wirklichkeit.

Methodische Schwierigkeiten

Die einander widersprechenden Antworten auf die Frage „Wer herrscht in der Bundesrepublik?“ spiegeln die methodischen Schwierigkeiten wider, vor denen Politologie und Soziologie stehen, wenn sie zu gesicherten Aussagen über die gesellschaftliche Machtverteilung in der Bundesrepublik gelangen wollen.

Fast alle Analysen, die zu diesem Problem durchgeführt wurden, haben eine große Schwäche: Sie untersuchen im Grunde genommen nur die *Einflußmöglichkeiten*, allenfalls die erfolgten *Einflussnahmen* eines Verbandes, nicht aber dessen tatsächliche Macht und Einfluß. So sagen z. B. die Mitgliederstärke, die Zahl und die Qualifikation der hauptamtlichen Mitarbeiter eines Verbandes, die Auflagenhöhe seiner Publikationsorgane und die Summe der ihm zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel — alles Merkmale, auf die in vielen Arbeiten Bezug genommen wird — nur etwas über das Potential (d. h. die *Einflußmöglichkeiten*) aus, das der Verband bei einer politischen Auseinandersetzung in die Waagschale werfen kann. Voreilig wäre es jedoch, von einem großen Potential eines Verbandes auf einen entsprechend großen Einfluß zu schließen. Denn von *Einfluß* kann man erst dann sprechen, wenn es dem Verband gelungen ist, eine politische Entscheidung gemäß seinen Zielen mitzugestalten bzw. zu ändern oder gegebenenfalls eine seinen Zielen zuwiderlaufende politische Entscheidung zu verhindern.

Ebensowenig kann aus den beobachtbaren Aktivitäten der Verbände, d. h. ihren *Einflussnahmen*, ihr tatsächlicher Einfluß abgeleitet werden. Was

nützt es beispielsweise, das Streikrecht der Arbeitnehmer als Beleg für die Macht der Gewerkschaften anzuführen, wenn es ihnen 1952 trotz politisch motivierten Streiks nicht gelungen ist, die Verabschiedung des hinter gewerkschaftlichen Vorstellungen weit zurückbleibenden Betriebsverfassungsgesetzes zu verhindern? Und was hilft es weiter, auf die Einflußversuche der Industrie auf den Wahlausgang 1972 durch Anzeigenkampagnen zu verweisen, wenn die Bundestagswahl zuungunsten der CDU ausgegangen ist, der Erfolg der eingesetzten finanziellen Mittel also gleich Null war? Erkenntnisse über die gesellschaftliche Machtverteilung kann man vielmehr nur gewinnen, indem man wichtige politische Entscheidungsprozesse zu rekonstruieren versucht, um nachzuweisen, wer dabei seine Interessen am meisten durchsetzen konnte.

Rekonstruktion von Entscheidungen

Die Rekonstruktion politischer Entscheidungsprozesse ist allerdings ein äußerst schwieriges Unterfangen. Denn es fällt schwer, alle Vorgänge aufzudecken, die sich hinter den Kulissen abgespielt haben. Wie ist z. B. ein Gesetzentwurf entstanden, der von der Regierung eingebracht wurde? Haben sich die Referenten von Experten in den Verbänden bei der Erarbeitung des Entwurfs beraten lassen, mit ihnen diskutiert, ihre Auffassungen und Wünsche berücksichtigt oder nicht berücksichtigt?

Eine Vielzahl von Hindernissen stellen sich Sozialwissenschaftlern in den Weg, die diese Entscheidungsprozesse erforschen wollen. Im Rahmen solcher Untersuchungen müßten beispielsweise Akten von Ministerien und Verbänden sowie insbesondere deren Schriftverkehr eingesehen werden können. Derartige Regierungsakten werden jedoch äußerst ungern für wissenschaftliche Zwecke zugänglich gemacht.

Nicht minder schwierig ist es, von den Verbänden internes Material zu erhalten. Bei ihnen spielt vor allem die Furcht vor unerwünschten wissenschaftlichen Enthüllungen eine Rolle, die sie bei der Herausgabe von Unterlagen häufig äußerst zurückhaltend sein läßt. Denn einerseits würde ein mit wissenschaftlichen Methoden geführter Nachweis, daß ein Verband sehr großen politischen Einfluß hat, die Gegenspieler dieses untersuchten Verbandes auf den Plan rufen und in der Öffentlichkeit die Forderung nach einer Beschränkung der Macht dieses Verbandes laut werden lassen. Andererseits brächte auch genau das gegenteilige Ergebnis einer wissenschaftlichen Untersuchung — also die Feststellung, daß ein Verband relativ einflußlos ist — diesen Verband in Verlegenheit. Denn die Mitglieder dieses Verbandes würden bei

Bekanntwerden dieses Untersuchungsergebnisses vermutlich die Verbandsführung mit Vorwürfen überhäufen, weil sie sich offensichtlich nicht genügend für die Vertretung der Mitgliederinteressen eingesetzt hat.

Fehlende politologische Untersuchungen

Die Rekonstruktion von Entscheidungsprozessen wird noch schwieriger, wenn Anregungen und Einwände von den Verbänden gegenüber den Entscheidungsträgern nur mündlich vorgebracht wurden, also gar keine schriftlichen Unterlagen zur Auswertung vorliegen. In solchen Fällen müssen sich die Sozialwissenschaftler auf die Ergebnisse von Interviews mit Personen stützen, die entweder am Entscheidungsprozeß selbst beteiligt waren oder über den Ablauf der Vorgänge genauestens informiert sind. Die Bereitschaft zur wahrheitsgemäßen Erteilung von Auskünften bei den Befragten einmal unterstellt, setzt diese Art der Datenerhebung jedoch ein ausgesprochen gutes Erinnerungsvermögen und ein enormes Tatsachenwissen über komplexe Vorgänge voraus, die beide nur in den seltensten Fällen in dem erforderlichen Umfang vorhanden sein dürften.

Angesichts der aufgezeigten methodischen Probleme ist es nicht verwunderlich, daß selbst über die wichtigsten politischen Entscheidungen in der Nachkriegszeit der Bundesrepublik keine politologischen Untersuchungen vorliegen. Jede Aussage über die gesellschaftliche Machtverteilung in der Bundesrepublik ist daher mit großen Vorbehalten zu versehen. Das gilt selbstverständlich auch für die nachfolgenden Thesen, die versuchen, die „Theorien“ vom Gewerkschaftsstaat, vom staatsmonopolistischen Kapitalismus und vom pluralistischen Gleichgewicht der Kräfte zu integrieren.

Durchsetzungskraft von Interessen

Grundsätzlich ist Claus Offe zuzustimmen, wenn er sagt: Die Durchsetzbarkeit von Interessen hängt davon ab, ob diese Interessen organisierbar und konfliktfähig sind. Als konfliktfähig gelten dabei die Interessen solcher Gruppen, die in der Lage sind, Druck auszuüben, indem sie eine Leistung, auf deren Bezug die Gesellschaft unmittelbar und dauernd angewiesen ist, kollektiv verweigern.

Von den beiden Merkmalen dürfte die Organisierbarkeit – oder besser gesagt die Einsicht in die Notwendigkeit, sich zu organisieren und solidarisch zu handeln – das Entscheidendere für die Durchsetzungskraft von Interessen sein. Denn beispielsweise die Studentenbewegung Ende der sechziger Jahre hat gezeigt, daß auch eine

Gruppe, die noch keine für die Gesamtgesellschaft notwendige Leistung verweigern kann, in der Lage ist, auf sich aufmerksam zu machen und Teilerfolge zu erreichen. Demgegenüber gehören beispielsweise Hausfrauen, Rentner und Verbraucher zu denjenigen, deren Interessen nicht nur in geringerem Umfang konfliktfähig, sondern auch schwach organisiert sind und deshalb häufig weniger berücksichtigt werden.

Auf die eigentlich interessierende Frage, ob nämlich das „Kapital“ oder die „Arbeit“ in unserer Gesellschaft mächtiger sind, kann die Unterscheidung nach organisations- und konfliktfähigen Interessen allerdings keine Antwort geben. Denn die Interessen der beiden großen sozialen Gruppen sind, wie die Existenz ihrer mitgliederstarken Organisationen mit den ihnen eingeräumten Kampfmitteln beweist, organisations- und konfliktfähig. Es erscheint daher zweckmäßig, nach der Ebene und dem Bereich zu differenzieren, in dem Entscheidungen getroffen werden, die die Interessen der beiden sozialen Gruppen berühren.

Macht der sozialen Gruppen

Bei der Entscheidungsebene sind die kommunalen und regionalen Instanzen von den Entscheidungsträgern auf gesamtgesellschaftlicher Ebene (Bundesebene) zu unterscheiden. Auf beiden Ebenen versuchen kapitalorientierte und arbeitsorientierte Verbände gegeneinander ihre Auffassungen gegenüber den staatlichen Entscheidungsträgern durchzusetzen. Demgegenüber werden auf der Ebene der direkten Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, etwa bei Tarifverhandlungen oder bei innerbetrieblichen Entscheidungen, die Interessengegensätze untereinander in einem mehr oder weniger staatsfreien Raum ausgetragen.

Auf jeder der genannten Ebenen ist das Kräfteverhältnis zwischen „Kapital“ und „Arbeit“ verschieden. Wie sich durch viele Einzelbeispiele belegen läßt, sind die kommunalen Entscheidungsträger, weil sie auf das Gewerbesteueraufkommen und auf die Erhaltung der in den Unternehmen vorhandenen Arbeitsplätze angewiesen sind, sehr stark vom Wohlwollen der größten am Ort ansässigen Unternehmen abhängig.

Ihre lokale Machtposition überträgt sich aber nicht ohne weiteres auf die Gesamtgesellschaft. Hier scheint es sinnvoll, nach den *Entscheidungsbe-
reichen* zu differenzieren.

Ein Übergewicht der Gewerkschaften ist vorwiegend dort anzutreffen, wo es um eine Verbesserung des Systems der sozialen Sicherung im weitesten Sinne geht. So gehören zweifellos die

Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, der Kündigungsschutz, der Mutterschutz und ähnliche Regelungen, die alle gegen den erbitterten Widerstand der Unternehmer durchgesetzt werden mußten, mit zu den größten Erfolgen der Gewerkschaften bei ihren Bemühungen, die Lebenslage der Arbeitnehmer zu verbessern.

Ein Übergewicht der Unternehmerverbände zeigt sich demgegenüber in einem Entscheidungsbereich, in dem es um grundsätzliche Ordnungs- und Strukturfragen unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung geht. So konnten etwa Forderungen der Gewerkschaften, die auf eine Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung im Sinne eines nach dem Grundgesetz möglichen alternativen Sozialstaatsmodells abzielten, wie z. B. Sozialisierung und gesamtgesellschaftliche Planung, nicht durchgesetzt werden. Es gelang den Unternehmern zwar nicht, bereits geschaffene Tatbestände wie die Montanmitbestimmung wieder abzuschaffen. Allen Versuchen im ordnungspolitischen Bereich, wie etwa Unternehmensverfassung und Sozialbindung des Eigentums, vermochten sie jedoch – von wenigen Ausnahmen abgesehen – bis heute eine Vetoposition entgegenzusetzen, die den die Arbeitnehmer benachteiligenden Status quo konservierte.

Macht- und Einkommensverteilung

Schließlich ist die Machtverteilung auf der Ebene der direkten Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu analysieren. Hierbei muß wiederum nach der Situation in Tarifverhandlungen und bei innerbetrieblichen Entscheidungen differenziert werden.

Ohne jeden Zweifel ist die Einkommensverteilung in der Bundesrepublik äußerst ungleichmäßig: Die Spitzeneinkommen liegen etwa um das Vierhundertfache über dem Einkommen eines Industriearbeiters. Da sich die Einkommensverteilung nicht naturgesetzlich ergibt, sondern Resultat von Macht ist, spiegelt sich in diesen Einkommensunterschieden die Ungleichheit der Machtverteilung wider.

Die Auseinandersetzungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in Tarifverhandlungen beziehen sich in einer wachsenden Wirtschaft wie der unsrigen auf die Verteilung des in jedem Jahr zusätzlich verfügbaren Einkommens bzw. Sozialprodukts. Die Gewerkschaften bemühen sich in diesem Verteilungskampf, die Einkommen der Arbeitnehmer stärker wachsen zu lassen als die der Selbständigen, um den Anteil der Arbeitnehmer am Sozialprodukt auf diese Weise langfristig zu erhöhen. Demgegenüber versuchen die Unternehmerverbände, die Einkom-

men der Selbständigen stärker steigen zu lassen als die der Arbeitnehmer, um ihrerseits ihren Anteil am Sozialprodukt zu erhöhen.

Betrachtet man nun die tatsächliche Einkommensentwicklung der beiden sozialen Gruppen, so läßt sich folgende Aussage vertreten: In der Aufschwungsphase eines Konjunkturzyklus sind jeweils die Unternehmergewinne stärker gestiegen als die Arbeitnehmereinkommen, in der Spätphase eines Konjunkturzyklus erhöhten sich dagegen die Arbeitnehmereinkommen stärker als die Unternehmergewinne. Die Machtverteilung ändert sich also im Verlauf eines Konjunkturzyklus zunächst zugunsten der Arbeitgeber, später wieder zugunsten der Arbeitnehmer. Wegen dieses wechselnden Machtübergewichts hat sich – langfristig betrachtet – die Einkommensverteilung in der Bundesrepublik so gut wie gar nicht verändert. Es ist also weder den Gewerkschaften gelungen, den Anteil der Arbeitnehmer am Sozialprodukt zu vergrößern, noch konnten die Arbeitgeberverbände den Anteil der Unternehmen am Sozialprodukt erhöhen. Man kann deshalb auf der Ebene der Tarifverhandlungen durchaus von einem Gleichgewicht zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften sprechen. Damit ist allerdings nichts über die Gerechtigkeit oder Ungerechtigkeit der ungleichmäßigen Einkommensverteilung gesagt, sondern lediglich ein Patt im Kampf der beiden sozialen Gruppen festgestellt, diese Einkommensverteilung jeweils zu ihren Gunsten zu verändern.

Innerbetriebliche Machtverteilung

Im innerbetrieblichen Bereich ist die Position der Arbeitnehmer durch Regelungen wie das Betriebsverfassungsgesetz, die Gewerbeordnung, den Kündigungsschutz und das Jugendarbeitsschutzgesetz im Vergleich zu früher zweifellos erheblich verbessert worden. Doch werden nicht alle gesetzlichen Bestimmungen in der Praxis immer Wirklichkeit. So liegt die Zahl der Verstöße gegen das Jugendarbeitsschutzgesetz jährlich bei über 50 000. In sehr vielen, insbesondere kleineren und mittleren Unternehmen existiert nach wie vor kein Betriebsrat. Erfolge, die die Gewerkschaften auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene für die Arbeitnehmer errungen haben, können so durchaus wieder annulliert werden.

Die Differenzierung nach Entscheidungsebenen und -bereichen dürfte gezeigt haben, wie vielschichtig das Problem der gesellschaftlichen Machtverteilung ist. Auf keinen Fall läßt es sich auf einen so einfachen Nenner wie Gewerkschaftsstaat oder staatsmonopolistischer Kapitalismus bringen. Aber auch die pluralistische Gleichgewichtsthese ist allzu einfach und wird der Wirklichkeit nicht gerecht.