

Adam, Hermann; Flohr, Herbert

Article — Digitized Version

Der politische Einfluss der IHK

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Adam, Hermann; Flohr, Herbert (1979) : Der politische Einfluss der IHK, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 7, pp. 315-320

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135334>

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.

Der politische Einfluß der IHK

Die Gewerkschaften haben seit jeher die Industrie- und Handelskammern als machtvolle und einflußreiche Institutionen zu deuten versucht, über die Unternehmer – neben ihren privatrechtlichen Verbänden – zusätzlich ihre Interessen durchzusetzen versuchen. Welchen Erfolg die Einflußnahmen der Kammern tatsächlich gehabt haben, untersuchte Hermann Adam in einer empirischen Analyse, deren Ergebnisse er hier zusammenfaßt. Stellung nimmt Herbert Flohr von der Handelskammer Hamburg.

Hermann Adam

Die IHK als Interessenverband

Immer wieder geraten die Industrie und Handelskammern (IHK) in ein Dilemma. Einerseits beanspruchen sie, objektive und sachkundige Berater des Staates zu sein und berufen sich dabei auf ihren Status als öffentlich-rechtliche Körperschaft¹. Andererseits nehmen viele führende Unternehmer immer wieder im Rahmen von Kammerveranstaltungen zu wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Themen Stellung und beziehen dabei in aller Regel einen eindeutigen Interessenstandpunkt. Nehmen also die Kammern, wie sie behaupten, wirklich nur Selbstverwaltungsaufgaben der gewerblichen Wirtschaft wahr oder üben sie unter dem Deckmantel öffentlich-rechtlicher Organisation nach Art eines Interessenverbandes erheblichen politischen Einfluß zugunsten der Unternehmer aus?

Im Gegensatz zu den privatrechtlich organisierten Verbänden der Wirtschaft beruht die Tätigkeit der Industrie- und Handelskammern auf einem Gesetz, das ihnen folgende Aufgaben zuschreibt:²

- Wahrung des Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft,
- Förderung der gewerblichen Wirtschaft, beispielsweise durch Vorschläge, Gutachten und Berichte,
- Wahrung von Sitte und Anstand des ehrbaren Kaufmanns,
- Begründung von Anlagen und Einrichtungen zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft,
- Durchführung der kaufmännischen und gewerblichen Berufsausbildung,
- Ausstellung von Ursprungszeugnissen und anderer dem Wirtschaftsverkehr dienender Bescheinigungen,
- weitere durch Gesetz oder Rechtsverordnung übertragene Aufgaben.

Ein Teil dieser gesetzlich festgelegten Aufgaben eröffnet den Kammern

gleichzeitig auch die Chance zur Einflußnahme auf politische Entscheidungen. Definiert man diejenigen Entscheidungen als „politisch“, die von staatlichen Organisationen – also Exekutive einschließlich Ministerialbürokratie und Legislative – auf der Ebene von Bund, Ländern und Gemeinden getroffen werden, so lassen sich zwei Aufgabenbereiche der Kammern mit politischer Einflußnahme gleichsetzen: die „Wahrung des Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft“ und die „Förderung der gewerblichen Wirtschaft durch Vorschläge, Gutachten und Berichte“, soweit sich diese Gutachten an Parlamente oder Ministerialbürokratie richten.

Politische Aktivitäten

Mit der hier vorgenommenen analytischen Einengung des Begriffes „politischer Einfluß“ auf die Entscheidungssphäre staatlicher Organe bleiben allerdings – das sei nachdrücklich betont – IHK-Aktivitäten ausgeklammert, die nicht minder politisch relevant sind:

¹ Vgl. A. Hüfner: Die Stellung der Industrie- und Handelskammern in Staat und Gesellschaft, Schriftenreihe der IHK Darmstadt, Heft 3, Darmstadt 1963, S. 20. G. Frenzel, E. Jäkel: Die deutschen Industrie- und Handelskammern und der Deutsche Industrie- und Handelstag, Frankfurt/Main und Bonn 1967, S. 25.

² Vgl. Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. 12. 1956 (BGBl. I, 920).

die Einflußnahme auf die Standortentscheidungen privater Unternehmen und die Tätigkeiten, die zu den Selbstverwaltungsaufgaben der Wirtschaft³ gezählt werden.

Auf die *Standortentscheidungen privater Unternehmen* wirken die Kammern insofern ein, als sie durch Auskünfte über die wirtschaftlichen Gegebenheiten einer Region (Erschließungskosten, Steuerbelastung, Lohnniveau, Verkehrsverbindungen) ein Unternehmen in seinem Entschluß, sich am Ort anzusiedeln, bestärken oder ihm von seinem Vorhaben abraten können. Da eine Unternehmensansiedlung die Belange der Bevölkerung einer Gemeinde in vielfacher Hinsicht berührt, ist eine Standortentscheidung eines Unternehmens, obwohl sie von Privatpersonen in eigener Verantwortung getroffen wird, von öffentlichem Interesse und – so gesehen – „politisch“.

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

In allen Gemeinden ist es gängige

³ Zum Begriff der „Selbstverwaltung“ vgl. G. Frentzel, E. Jäkel: Die deutschen Industrie- und Handelskammern, . . . a. a. O., S. 11.

Praxis, daß die Industrie- und Handelskammern bei einer beabsichtigten Erhöhung der Gewerbesteuer-sätze oder vor Einführung der Lohnsummensteuer gehört werden. Ebenfalls gelten die Industrie- und Handelskammern als Träger öffentlicher Belange im Sinne des § 2 Abs. 5 Bundesbaugesetz und müssen daher an der Aufstellung von Bauleitplänen beteiligt werden. In einzelnen Bundesländern sind die Kammern auch bei der Vergabe der Wirtschaftsförderungsmittel eingeschaltet, sei es, indem sie Anträge von Unternehmen auf finanzielle Unterstützung begutachten, sei es, indem sie bei den bewilligenden Instanzen durch einen Vertreter repräsentiert sind. Rechtlich institutionalisiert durch Mitgliedschaft in Beiräten, Ausschüssen und Arbeitskreisen sind ferner die Einflußmöglichkeiten der Kammern auf die Landesplanung und Raumordnung. Schließlich ist es in allen Ministerien, speziell den Länderwirtschaftsministerien, Verwaltungsübung, bei Fachplanungen mit den

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Dr. rer. pol. Hermann Adam, 31, ist seit 1978 Leiter des Buchverlages im DGB-eigenen Bund-Verlag in Köln. Zuvor war er wissenschaftlicher Referent im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB (WSI) in Düsseldorf.

Dr. jur. Herbert Flohr, 40, ist seit 1970 Mitglied der Geschäftsführung der Handelskammer Hamburg. Seit 1977 leitet er deren Hauptabteilung Industrie.

Industrie- und Handelskammern zusammen zu arbeiten. Das gilt insbesondere auf den Gebieten Energiepolitik, Verkehrspolitik, Industrieansiedlung und Mittelstandsförderung.

Angesichts dieser politischen Einflußmöglichkeiten sind die Industrie- und Handelskammern zweifellos mehr als nur Träger bloßer Selbstverwaltungsaufgaben. Ungeachtet ihres öffentlich-rechtlichen Status und der Zwangszugehörigkeit der Gewerbetreibenden – Merkmale, die sie von den privat-rechtlich organisierten Vereinigungen unterscheiden – sind die Industrie- und Handelskammern als Interessenverband einzustufen. Kriterium eines Interessenverbandes ist nämlich nicht die Art seiner Organisationsform, sondern die Tatsache, daß von ihm Partikularinteressen in organisierter Form in der Öffentlichkeit vertreten werden.⁴ Daß das sogenannte „Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft“, dessen Wahrnehmung den Industrie- und Handelskammern qua Gesetz vorgeschrieben ist, auch ein Partikularinteresse ist und nicht mit dem Gemeinwohl identifiziert werden kann, wird selbst von Kammervertretern eingeräumt.⁵

Reichweite des Einflusses

Eine andere Frage ist indessen, wie weit der politische Einfluß der Kammern in Wirklichkeit reicht. Viele Analysen der Verbände-macht begehen hier einen Fehler: Sie differenzieren nämlich nicht zwischen den *Einflußmöglichkeiten*, die einem Verband offenstehen, seinen tatsächlichen *Einflußnahmen* und dem *eigentlichen Einfluß*, d. h. dem Ergebnis seiner Einfluß-

⁴ Vgl. zur Definition des Verbandsbegriffs A. Görlitz, Art. „Verbände“, in: Handlexikon zur Politikwissenschaft, München 1970, S. 427.

⁵ Vgl. G. Frentzel, E. Jäkel: Die deutschen Industrie- und Handelskammern . . . a. a. O., S. 23, die schreiben, daß auch das Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft nicht mit dem Gemeinwohl identifiziert ist.

nahmen. Die Einflußmöglichkeiten, wie sie sich beispielsweise in der Finanzkraft oder der Zahl der hauptamtlichen Mitarbeiter manifestieren, werden vielmehr in der Regel mit einem realen politischen Einfluß gleichgesetzt. Das führt jedoch häufig zu falschen Schlüssen.

Eine empirische Analyse ausgewählter, typischer Einflußnahmen der Industrie- und Handelskammern zeigt nämlich hinsichtlich des Erfolges ihrer Bemühungen ein sehr differenziertes Bild.⁶ Auf Länder- und Gemeindeebene gibt es Entscheidungsbereiche, die zwischen den Kammern und den Entscheidungsträgern *nicht kontrovers* sind. Dazu gehören die Bereiche „Bauleitplanung“ und „Wirtschaftsförderung“. Die hier zu formulierenden gutachtlichen Stellungnahmen der Kammern gehören zu ihren Routinearbeiten, Konflikte mit den verantwortlichen Instanzen treten dabei in der Regel nicht auf. Dasselbe gilt für die Fachplanungen der Wirtschaftsministerien: Hier gibt es ebenfalls überwiegend Einvernehmen zwischen Kammern und Ministerialbürokratie, so daß größere Interventionen für die Kammern unnötig sind und nur marginale Änderungswünsche vorgetragen werden.

Kontrovers sind demgegenüber die *kommunale Steuerpolitik* und die *Landesplanung und Raumordnung*. Wann immer eine Gemeinde eine Erhöhung der Gewerbesteuerhebesätze oder die Einführung der Lohnsummensteuer plant, versucht die örtliche Kammer, dies zu verhindern. Die Interventionen der Kammer reichen dabei von schriftlichen Eingaben über Informationsgespräche bis zu Presseerklärungen. Der Sachzwang, die Steuersätze anzuhoben, ist für die Gemeinden indessen in der Regel so groß, daß die Einwände der Kammern unbeachtet bleiben.

Etwas größeren Erfolg können die Industrie- und Handelskammern hingegen bei der Landesplanung und Raumordnung für sich verbuchen. Hier reichen die Kammern den Planungsinstanzen umfangreiche Schriftsätze ein, in denen sie sich regelmäßig besonders für einen Ausbau der Infrastruktur, vornehmlich der Verkehrswege und -einrichtungen, aussprechen. Die endgültige Fassung eines Landesentwicklungs- oder Raumordnungsplanes sieht zwar nie so aus, wie es sich die Kammern wünschen. Geänderte, gestrichene oder zusätzlich aufgenommene Passagen in den Plänen belegen indessen, daß eine Reihe von Anregungen der Kammern von den Planungsinstanzen immer aufgegriffen wird.

Konflikte mit Entscheidungsträgern

Auf Bundesebene gibt es ebenso wie auf Landes- oder Kommunalebene Entscheidungen, die zwischen dem Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT) und dem Gesetzgeber gar nicht kontrovers sind. Relevant für die Feststellung des politischen Einflusses eines Verbandes sind jedoch Fragen, bei denen es zu Konflikten mit den Entscheidungsträgern kommt. Fallstudien über die Entstehung des Berufsbildungsgesetzes von 1969 und des Bundesimmissionsschutzgesetzes von 1974 – Gesetzeswerke, die die Belange der gewerblichen Wirtschaft erheblich berühren und die deshalb als Schlüsselentscheidungen⁷ anzusehen sind – belegen, daß der DIHT in beiden Fällen bei einigen Fragen seine Vorstellungen hat durchsetzen können, bei anderen wiederum ist er unterlegen.

⁶ Vgl. dazu ausführlich H. A. d. a. m.: Der Einfluß der Industrie- und Handelskammern auf politische Entscheidungsprozesse, Frankfurt/New York 1979.

⁷ Zur methodischen Problematik der Auswahl von sog. Schlüsselentscheidungen und zur Möglichkeit, aus den durch Fallstudien gewonnenen Kenntnissen verallgemeinernde Hypothesen abzuleiten, siehe H. A. d. a. m.: Der Einfluß . . . , a. a. O., S. 49 ff und S. 116 f.

Sein politisches Gewicht wird allerdings deutlich, wenn man die Streitpunkte, bei denen der Gesetzgeber den Wünschen des DIHT Rechnung trug, näher betrachtet. Beim *Berufsbildungsgesetz* von 1969 gelang es ihm, die Kompetenzen der paritätisch mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern zu besetzenden und bei den Kammern zu errichtenden Berufsbildungsausschüsse wesentlich einzuengen und ihre Zuständigkeit auf den Erlaß von Rechtsvorschriften zu beschränken. Ursprünglich sollten diese Ausschüsse auch Verwaltungsvorschriften erlassen und damit die Arbeit der Abteilung Berufsbildung in jeder Kammer wesentlich mitbestimmen können.

Beim *Bundesimmissionsschutzgesetz* von 1974 hielt der DIHT erfolgreich einschneidendere Umweltschutzbestimmungen von den Unternehmen fern. So brauchen die Unternehmen nach der ab 1974 gültigen Regelung *nicht*, wie vom Gesetzgeber ursprünglich beabsichtigt, alles technisch Mögliche zu tun, um Immissionen zu verhindern, sie haben *nicht* die Beweislast dafür, daß Auflagen für sie wirtschaftlich nicht vertretbar sind, und sie werden *entschädigt*, wenn ihnen der Betrieb einer Anlage aus Umweltschutzgründen untersagt wird.

Trotz der vielen anderen Fragen, bei denen sich der DIHT nicht durchsetzen konnte, bleibt somit eines nicht zu übersehen: Als es darum ging, Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften in den Kammern abzublocken, nahm der DIHT erfolgreich eine Vetoposition ein, und nicht minder erfolgreich war er bei der Abwehr zusätzlicher Kostenbelastungen und der Verteidigung unternehmerischer Dispositionsrechte, wie der Fall des Bundesimmissionsschutzgesetzes zeigt.

Diese empirischen Ergebnisse lassen folgende These gerechtfertigt erscheinen: Trotz ihres oft progressiv anmutenden Engagements für einen zügigen Ausbau der Infrastruktur nehmen die Industrie- und Handelskammern eine den wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Status quo konservierende Rolle im politischen Prozeß der Bundesrepublik ein. Geht man davon aus, daß den Unternehmern daran gelegen ist, eine Weiterentwicklung unserer Wirtschafts- und Gesell-

schaftsordnung in Richtung eines „alternativen Sozialstaatsmodells“⁸ zu verhindern, so tragen die Industrie- und Handelskammern, gestützt auf ihren öffentlich-rechtlichen Status und auf eine meist gut eingespielte Kooperation mit der Ministerialbürokratie, erheblich zu einer Zementierung der gesellschaftlichen Verhältnisse und damit zur Wahrung und Durchsetzung von Unternehmerinteressen bei. Legitimerweise ist zu fragen, ob dies Aufgabe öffentlich-rechtlicher

Körperschaften sein kann und ob ihre Vetoposition⁹ nicht ein Machtungleichgewicht zu Lasten anderer sozialer Gruppen, vor allem der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften, entstehen läßt, das gesellschaftspolitisch bedenklich ist.

⁸ Vgl. H. H. Hartwich: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, Köln und Opladen 1970, S. 54 ff. Kernstücke des alternativen Sozialstaatsmodells sind gesamtpolitische Verantwortlichkeiten gegenüber den gesellschaftlichen Zuständen und Prozessen, Vergesellschaftung von Grund und Boden und der Schlüsselindustrien sowie wirtschaftliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer.

⁹ Zur Vetoposition der Unternehmerverbände vgl. auch H. A d a m: Theorie gesellschaftlicher Machtverteilung, Köln 1977, S. 50 ff.

Herbert Flohr

Es kommt auf die Qualität der Argumente an

Über Aufgaben und Position der Industrie- und Handelskammern in unserer pluralistisch verfaßten Gesellschaft liegen diverse Veröffentlichungen vor. Stammen diese Publikationen von Autoren, die der Kammertätigkeit nicht unmittelbar verbunden sind, zeichnen sie häufig nur ein lückenhaftes und selten fehlerfreies Bild vom wirklichen Standort der Kammern. Soweit derartige Fehlvorstellungen über Wesen und Praxis der wirtschaftlichen Selbstverwaltung nicht das gewollte Ergebnis einer bestimmten gesellschaftspolitischen Denkweise sind, beruhen sie sicher auch darauf, daß das bundesweit geltende Kammergesetz aus dem Jahre 1956 Wesen und Aufgaben der Kammern nur global in Umrissen beschreibt. Insbesondere äußert sich das Gesetz über die Abgrenzung der Kammern zu anderen verwandten Gruppierungen, etwa zu den Verbänden, nur insoweit, als es den Kammern die Wahrnehmung sozialpolitischer

und arbeitsrechtlicher Interessen untersagt. Diese Aufgaben stehen im Rahmen des Tarifvertragsrechts den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen zu.

Im Mittelpunkt des gesetzlichen Aufgabenkataloges steht im übrigen der Auftrag der jeweiligen Kammer, das Gesamtinteresse der Gewerbetreibenden im Kammerbezirk wahrzunehmen, die gewerbliche Wirtschaft zu fördern und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbebezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen. Neben dieser abstrakten Formulierung nennt das Gesetz u. a. die Ausstellung von Bescheinigungen wie Ursprungszeugnissen, die dem Wirtschaftsverkehr dienen, und die Förderung und Durchführung der kaufmännischen und gewerblichen Berufsausbildung im Rahmen des geltenden Rechts.

Um diese Aufgaben zu erfüllen, werden die Kammern im wesentli-

chen in dreierlei Richtung tätig: Zum einen unterstützen und beraten sie staatliche Instanzen durch Vorschläge, Gutachten und Berichte. Zum anderen erbringen sie für die ihnen zugehörigen Unternehmen in jeder ihnen sachgerecht erscheinenden Weise auf den verschiedensten Gebieten Serviceleistungen und stehen ihnen mit ihrem Rat zur Verfügung. Der dritte Bereich umfaßt die Erledigung bestimmter Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung wie etwa das ganze Sachverständigenwesen, die Abnahme von Fachwirte-Prüfungen und dergleichen mehr.

Die Tätigkeit der Kammern ist vom Gesetzgeber als wirtschaftliche Selbstverwaltung konzipiert. Merkmale der Selbstverwaltung sind nach allgemeinem Verwaltungsrecht die selbständige, d. h. weisungsfreie, lediglich unter staatlicher Rechtsaufsicht stehende Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch einen mitgliedschaftli-

chen Verband öffentlichen Rechts. Die Erfüllung der Kammeraufgaben ist eine Form verbandsförmiger Verwaltung, kraft derer sich eine Gruppe Gewerbetreibender zur Wahrnehmung eigener Angelegenheiten organisatorisch zusammenfindet, sich im Hinblick auf die öffentlich-rechtliche Organisationsform zwar in den Staat in einem weiteren Sinne einfügt, gleichwohl aber bei der Aufgabenerfüllung von diesem unabhängig bleibt. Die Abgrenzung zwischen Selbstverwaltungsorganen der Wirtschaft und auf freiwilligem Zusammenschluß beruhenden Verbänden wird möglich zum einen durch die öffentlich-rechtliche Konstruktion, zum anderen dadurch, daß die Industrie- und Handelskammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts öffentliche Aufgaben im Bereich der Wirtschaft in öffentlicher Verantwortung und in staatlicher Anerkennung wahrnehmen.

Aufgaben

Selbständigkeit, eigener Aufgabenbereich und Eigenverantwortlichkeit sind somit korrespondierende, die Rechtsgestalt des jeweiligen Selbstverwaltungsträgers bestimmende Begriffe. Die Selbstverwaltungsaufgaben lassen sich danach unterscheiden, ob ihr Träger sie sich selbst gewählt hat oder ob sie ihm vom Staat durch Gesetz auferlegt sind. Das Kammergesetz selbst überträgt den Kammern die Berufsausbildung und die Ausstellung von Ursprungszeugnissen und läßt im übrigen die Übertra-

gung weiterer Aufgaben an sie ausdrücklich zu. Bei den gesetzlich übertragenen Aufgaben entsteht das Problem der Abgrenzung zwischen echten Selbstverwaltungsaufgaben einerseits und Auftragsangelegenheiten im rechtstechnischen Sinne andererseits. Soweit eine exakte Zäsur überhaupt möglich ist, hat sie danach zu erfolgen, in welchem Maße es dem Selbstverwaltungsträger freisteht, das Gesetz eigenverantwortlich auszufüllen; diesem Gestaltungsrecht muß ferner die bloße staatliche Rechtsaufsicht im Gegensatz zur Fachaufsicht entsprechen.

Das Kammergesetz verpflichtet die Kammern, „das Gesamtinteresse“ der gewerblichen Wirtschaft abwägend und ausgleichend wahrzunehmen. Hier liegt der entscheidende Unterschied zu den Fachverbänden, die sich in erster Linie um die Interessen und deren Ausgleich im Bereich eines ganz bestimmten Wirtschaftszweiges bemühen. Das Gesamtinteresse der Gewerbetreibenden ist nicht ohne weiteres mit dem öffentlichen Interesse im Sinne von Gemeinwohlinteresse identisch; dies schon deshalb nicht, weil es angesichts des Interessenpluralismus in unserer Gesellschaft das Gemeinwohlinteresse ex definitione nicht geben kann. Für die Kammern folgt daraus, daß auch sie Interessenvertreter einer Gruppe im gesellschaftlichen Raum, nämlich der gewerblichen Wirtschaft, sind. Insofern stehen sie Verbänden und anderen ähnlichen Gruppierungen

gleich. Sie heben sich jedoch von diesen dadurch ab, daß ihr Votum stets das Ergebnis abgewogener und ausgeglichener Interessen innerhalb der gewerblichen Wirtschaft insgesamt zu sein hat.

Im Einzelfall kann dies eine sehr schwierige Aufgabe sein, die sicher nicht immer optimal gelingt. Häufig lassen sich staatliche Maßnahmen nun einmal nicht mit den Interessen aller Gewerbetreibenden in Einklang bringen. In diesen Fällen gilt es, unter Einsatz des Sachverständigen der Wirtschaft, der durch die Zusammenarbeit und den täglichen Kontakt mit einer Vielzahl von Mitgliedsfirmen möglich ist, die Interessenvertretung hin zur Vertretung des „wohlverstandenen Interesses“ zu korrigieren und so unter Vermeidung der Meinungslosigkeit doch zu einer Stellungnahme der Kammer zu kommen. Die einseitige harte Interessenvertretung ist damit ausgeschlossen.

Nicht quantifizierbarer Einfluß

Der tatsächliche politische Einfluß der Industrie- und Handelskammern läßt sich sicher nicht genau quantifizieren. Die Zuordnung der Kammern zur Sphäre vorstaatlicher Willensbildung schließt eine Verpflichtung des Staates aus, ihre Auffassung vorbehaltlos zu übernehmen. Mit der Besonderheit der gesamtwirtschaftlichen Interessenvertretung steht deren Unverbindlichkeit für den Staat auch nicht im Widerspruch. Hier wie anderswo kommt es letztlich auf die Qualität der Argumente und ihre Fähigkeit zu überzeugen an.

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

Die Kammern nehmen täglich im Rahmen ihrer gesetzlichen Verpflichtung eine Vielzahl von Aufgaben wahr. Kraft ihrer regionalen Zuständigkeit liegt der Schwerpunkt ihrer Selbstverwaltungstätigkeit, namentlich ihres Wirkens gegenüber staatlichen Instanzen sowie ihren Mitgliedern, auf regionaler Ebene. Zumeist konkurrieren hier ihre Meinungsäußerungen zu bestimmten Wirtschaftsfragen mit denen anderer Interessengruppen. Der Staat als Adressat ist an die eine Meinung rechtlich so wenig gebunden wie an die andere. Der Erfolg hat bekanntlich oft viele Väter. Der Versuch, im Einzelfall nachzuweisen, daß für die politische Entscheidung allein das Votum der Kammer ausschlaggebend war, erscheint daher wenig sinnvoll. Schwierig ist es auch, nach Bereichen zu differenzieren, in denen die Stellungnahmen der Kammern insgesamt tendenziell besonders großen oder besonders geringen Einfluß auf staatliche Entscheidungen haben.

Dies wird deutlich, wenn man sich die Unterschiedlichkeit der wirtschaftlichen Probleme, bezogen auf die verschiedenartigsten politischen, wirtschaftlichen, soziologischen und sonstigen Umfelder vergegenwärtigt. Insoweit kann naturgemäß zu Einzelfragen nicht ohne weiteres von homogenen Auffassungen der verschiedenen Kammern ausgegangen werden.

Sichtbare Mitbestimmung

Die traditionell bestehende Einhelligkeit unter den Kammern zu gewissen die Wirtschaftsordnung berührenden Grundsatzfragen steht dazu nicht im Widerspruch. Gerade insoweit waren die Kammern in den letzten Jahren – oft mit Erfolg – bemüht, Tendenzen entgegenzuwirken, die aus einem gewandelten Verständnis vom Verhältnis

Staat - Wirtschaft resultieren und von ihnen als gesamtwirtschaftlich nachteilig angesehen werden.

Kaum exakter als auf örtlicher Ebene ist der tatsächliche Einfluß der Kammerorganisation auf Länder- bzw. auf Bundesebene in den Fällen zu beziffern, in denen die Länderearbeitsgemeinschaften der Kammern bzw. der Deutsche Industrie- und Handelstag als Dachverband und einer der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft zu wirtschaftspolitischen Fragen Stellung nehmen. Auch insoweit ist die Kammerorganisation meist eine Institution unter mehreren, die ihre Meinung von sich aus oder auf Anforderung äußern. Gleichwohl ist auch bei vielen überregionalen Entscheidungen, beispielsweise zu außenwirtschaftlichen Fragen, der mitbestimmende Einfluß der Kammerorganisation sichtbar.

Zusammengefaßt ist festzustellen, daß die Meinung der Kammerorganisation wie der einzelnen Kammer im politischen Raum nicht schon deshalb die größere Chance der Realisierung hat, weil sie sich von Körperschaften des öffentlichen Rechts ableitet. Ein Abhängigkeitsverhältnis Kammern - Staat dergestalt, daß sich auch nur faktisch und in Teilbereichen hinsichtlich der Befolgung der Kammervoten eine Gesetzmäßigkeit erkennen ließe, besteht mitnichten. Abwegig ist daher auch die Behauptung, die Kammern hätten eine Machtposition, die die privatwirtschaftlich organisierten Interessengruppen diskriminiere.

Gerade die heutige politische Landschaft widerlegt denn auch derartige Vorstellungen. Für die Wirtschaft wird es seit geraumer Zeit offenbar wieder schwerer, bei staatlichen Instanzen jedweder Ebene und Couleur gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten Geltung zu verschaffen. Die Zwänge,

denen sich der Politiker heute mit Rücksicht auf alle möglichen Einzelinteressen ausgesetzt sieht oder jedenfalls glaubt, ausgesetzt sehen zu müssen, bergen die Gefahr in sich, daß hinter rein politisch-taktischen Überlegungen sachbezogene Erwägungen zu kurz kommen. Der Umweltschutz, die Verkehrsplanung in Ballungsgebieten und manche ordnungspolitische Grundsatzfrage sind dafür nur einige, wenn auch besonders signifikante Beispiele.

Adäquate Gestaltungsform

In dem Maße, in dem der Politiker bereit ist, sachbezogen zu entscheiden, gewinnt die abgeklärte Meinung der gewerblichen Wirtschaft an Bedeutung. Es wäre bedauerlich, wenn der in dieser Form eingebrachte Sachverstand der Wirtschaft nicht hinreichend zur Geltung käme. Für die Industrie- und Handelskammern besteht daher kein Grund, ihren gesetzlichen Auftrag künftig anders aufzufassen und zu erfüllen als bisher.

Letztlich liegt es im Belieben von Staat und Wirtschaft, ob sie sich des abgeklärten Rats und der darin liegenden Vorteile bedienen und ob sie ihn gegebenenfalls befolgen wollen. Sicher aber darf die wirtschaftliche Selbstverwaltung für sich in Anspruch nehmen, diejenige Gestaltungsform im vorstaatlichen Raum zu sein, die demokratischen Ordnungen westlicher Prägung am adäquatesten ist, indem sie der Wirtschaft als einer gesellschaftlichen Gruppe einen eigenen Gestaltungsspielraum für quasi-staatliches Handeln zuweist und damit ihr Engagement für den Staat fördert. Wirtschaftliche Selbstverwaltung entspricht daher auch am ehesten einer gesellschaftlichen Ordnung, für die der stetige Wandel kennzeichnend ist.