

## Die Entwicklung der überbetrieblichen Mitbestimmung

Am 19. Dezember 1956 ist das „Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern“ in Kraft getreten. Es war fast genau ein Jahr zuvor von Abgeordneten der CDU/CSU und der FDP, die zum Teil dem Kammerwesen besonders nahestehen, eingebracht worden. Kaum ein anderer Gesetzentwurf von gleicher wirtschaftspolitischer und soziologischer Bedeutung ist vom Bundestag in einer so verhältnismäßig kurzen Frist verabschiedet worden. Es hat auch kaum einen gleich wichtigen gegeben, der im federführenden wirtschaftspolitischen Ausschuß des Bundestages in einer einzigen Sitzung durchgepeitscht und dem Bundestagsplenum zur Verabschiedung überwiesen worden wäre.

Obwohl sich bei der Durchführung des Gesetzes zeigen wird, daß es rechtspolitische Mängel hat und Fragen, die in der Praxis eine Rolle spielen, unbeantwortet läßt, ist auch die zweite Lesung im Bundestag bei Ablehnung der meisten von der Opposition eingebrachten Änderungsanträge ohne gründliche Aussprache vorgenommen worden. Die dritte Lesung am 16. November 1956 hat dann den Schlußstrich unter die von der restaurativen Mehrheit des Bundestages von vornherein gewollte Lösung gesetzt.

Dieser Gang der Dinge zeigt, daß es den Initiatoren dieses Gesetzes darauf ankam, auf jeden Fall noch in diesem Bundestag eine Regelung zu erzwingen, die ihren konservativen Vorstellungen entsprach. Ihnen ging es nicht um eine Neuordnung des Kammerwesens, sondern um seine Restauration. Wenn die reaktionären Absichten der Antragsteller auch nicht voll in Erfüllung gingen und der Bundestag auf Einspruch der Gewerkschaften hin den Charakter des Gesetzes wenigstens in den einer *vorläufigen* Regelung umwandelte und für Fragen der Berufsausübung eine paritätische Mitwirkung der Arbeitnehmer einfügte, so ist doch das Hauptanliegen der Gewerkschaften, die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Organen der Industrie- und Handelskammern, unerfüllt geblieben.

### *Neuordnung der Wirtschaft ...*

Als der DGB 1950 seinen Gesetzesvorschlag zur Neuordnung der deutschen Wirtschaft vorlegte, geschah es in der Hoffnung, den Tendenzen zur Wiederherstellung alter wirtschaftlicher Machtverhältnisse durch eine umfassende Gesamtkonzeption wirksam begegnen und einen großen Schritt auf dem Wege zu einer wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Neuordnung machen zu können. Dies durfte um so mehr erwartet werden, als der Gesetzesvorschlag nur die Zusammenfassung von Gedanken und Forderungen darstellte, wie sie schon seit Jahrzehnten in der Gewerkschaftsbewegung herangewachsen, nach 1945 schließlich auch wiederholt mit den Unternehmern in Hattenheim und Maria-Laach diskutiert und in den Gesetzentwürfen einiger Bundesländer vorgeformt worden waren.

In den sieben Jahren, die seitdem vergangen sind, hat sich leider gezeigt, daß der große Wurf, der damals von gewerkschaftlicher Seite gewagt wurde, die in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft vorherrschenden Kräfte nicht für sich zu gewinnen vermochte und daher bei seiner schrittweisen Umsetzung in die Wirklichkeit viele bedauerliche Abstriche erfuhr.

Wenn wir zurückblickend fragen, ob alles, was der damalige Gesetzesvorschlag beinhaltete, richtig war, so ist ohne weiteres zuzugeben, daß eine Reihe von Fragen heute auch etwas anders gesehen werden kann. Dennoch bleibt bestehen, daß der DGB eine Gesamtkonzeption vorgelegt hatte, die als eine von einem großen einheitlichen Gedankengang getragene Neuordnung der Wirtschaft bezeichnet werden konnte. In diesem Entwurf wird viel deutlicher als das in späteren Gesprächen und öffentlichen Auseinandersetzungen über die Mitbestimmung in Erscheinung trat, daß die Mitbestimmung ein Doppeltes ist. Daß sie einerseits einen *Weg* zu einer neuen Wirtschaftsordnung darstellt und daß sie

zugleich *Bestandteil* der angestrebten neuen Wirtschaftsordnung ist. Es wird deutlich, daß es der tiefere Sinn dieser Mitbestimmung ist, den wirtschaftlichen und politischen Mißbrauch des Eigentums und der mit dem Eigentum gegebenen Macht zu verhindern. Es wird ferner deutlich, daß die betriebliche und die überbetriebliche Mitbestimmung eine unteilbare Einheit ist. Die Aufsplitterung dieser Einheit mußte zu Umbiegungen und Verzerrungen führen, wie sie leider in der späteren Entwicklung dann auch tatsächlich eingetreten sind.

Es ist bekannt, daß es dem DGB damals nicht gelang, seinen Entwurf als gemeinsames Initiativgesetz der politischen Parteien im ersten Bundestag einzubringen. Einem Gesetzentwurf, den daraufhin die SPD einbrachte und der praktisch dem Neuordnungsvorschlag des DGB entsprach, war ebenfalls kein Erfolg beschieden. An die Stelle der einheitlichen, in einem Zuge vorzunehmenden Lösung der betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmung, wie sie mit dem Gesetzentwurf beabsichtigt war, ist eine mühselige, immer neue Kämpfe erfordernde gesetzliche Verwirklichung einzelner Gebiete der Mitbestimmungskonzeption getreten. Die Gegner der Mitbestimmung haben seit 1950 immer wieder versucht, die Verwirklichung der Gewerkschaftsforderungen auf Teilgebiete abzudrängen, die Gesamtkonzeption aufzusplintern und nach ihren Vorstellungen umzubiegen.

Was ist nun von dem, was 1950 vorgelegt wurde, bis heute verwirklicht worden?

*... verzögert und verwässert*

Bei Beantwortung dieser Frage ergibt sich, daß die Entwicklung seitdem wenigstens auf dem Gebiet der *betrieblichen Mitbestimmung* vorangegangen ist. 1951 wurde nach hartnäckigem Kampf das *Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der eisen- und stahlerzeugenden Industrie* verabschiedet. 1952 folgte das *Betriebsverfassungsgesetz*. Drei Jahre mußten dann vergehen, bis die Mitbestimmung in den öffentlichen Betrieben und Verwaltungen 1955 durch das *Personalvertretungsgesetz* ihre gesetzliche Regelung erfuhr. 1956 schloß sich endlich die  *Holding-Novelle* zum Montan-Mitbestimmungsgesetz an. Es fehlt nur noch die Regelung der Mitbestimmung in der Seeschifffahrt und in der Luftfahrt.

Wer diese Entwicklung der betrieblichen Mitbestimmung im einzelnen verfolgt, muß stets erneut feststellen, daß bei jedem Gesetz eine Verzögerungstaktik am Werke war, die es immer wieder erforderlich machte, die Kraft der gewerkschaftlichen Organisation einzusetzen. Dabei konnte jedoch nicht verhindert werden, daß gleichzeitig mit der Verzögerung vielfach auch eine Verwässerung der von den Gewerkschaften angestrebten Mitbestimmung erfolgte, so daß insbesondere im Betriebsverfassungsgesetz von der vollen wirtschaftlichen Mitbestimmung nicht mehr allzuviel übrig geblieben ist.

Wenn schon für die betriebliche Mitbestimmung gilt, daß sie in ihrer Verwirklichung verzögert und teilweise verwässert worden ist, so gilt das noch mehr für die *überbetriebliche* Mitbestimmung. Zwar konnte man in den ersten Jahren nach dem Zusammenbruch annehmen, daß auch in Unternehmerkreisen Bereitschaft vorhanden war, im Kammerwesen neue Wege zu beschreiten. Ohne frühere Äußerungen von Unternehmerseite wieder ins Gedächtnis zu rufen, darf daran erinnert werden, daß 1950 in Hattenheim und Maria-Laach eine grundsätzliche Übereinstimmung zwischen den Gewerkschaften und den Vertretern des Unternehmertums über den Bundeswirtschaftsrat erzielt worden war. Nach dem damals veröffentlichten Kommunique schien es, als ob diese Einigung auch für „paritätisch zusammengesetzte Wirtschaftskammern auf Bezirksebene“ erzielt worden war. Das erwies sich aber schnell als ein Irrtum. Die Unternehmer wichen zurück, änderten ihre Meinung, und wegen der Kämpfe um die betriebliche Mitbestimmung 1951/52 wurden die Verhandlungen nicht wieder aufgenommen.

### *Die Handwerkskammern*

Erst 1953 kamen die Bemühungen um die überbetriebliche Mitbestimmung wieder in Fluß. Ihren Ausdruck fanden sie in der noch vom ersten Bundestag verabschiedeten und im Herbst 1953 in Kraft getretenen *Handwerksordnung*.

Daß gerade dieses Gebiet des Kammerwesens zuerst eine bundeseinheitliche Regelung erfuhr, ist in erster Linie wohl wahltaktischen Erwägungen zu verdanken. Ferner konnte die damalige Parlamentsmehrheit sicher sein, daß die gesetzliche Regelung in einer Weise erfolgte, die an entscheidenden Punkten von den Wünschen und Vorstellungen der Gewerkschaften abwich. Dies gilt insbesondere für den Umfang der den Arbeitnehmern und ihren Gewerkschaften zugebilligten Mitbestimmung. Während der DGB in seinem Gesetzesentwurf von 1950 für alle Kammern einheitlich die paritätische Vertretung der Arbeitnehmer gefordert hatte, wurde in der *Handwerksordnung* den Arbeitnehmern nur eine Drittelbeteiligung zugestanden und nur eine unvollkommene Mitbestimmung in den Gellenausschüssen der Innungen gewährt. Die Vertretung in den Zusammenschlüssen der 44 Handwerkskammern, also in den regionalen Kammertagen sowie im Deutschen Handwerkskammertag, wurde gesetzlich überhaupt nicht im einzelnen geregelt.

Schließlich wußten die der gewerkschaftlichen Mitbestimmungsforderung abholden Befürworter der *Handwerksordnung*, daß die Handwerkskammern im Rahmen der Gesamtwirtschaft einen weitaus geringeren Einfluß haben als die Industrie- und Handelskammern. Sie vertrauten ferner darauf, daß die Gewerkschaften im Handwerk nicht den organisatorischen Einfluß haben wie in den meisten Zweigen der Industrie und ständische sowie religiöse Bindungen der Handwerksgehlen, also deren Mitgliedschaft bei Junghandwerkerverbänden und der Kolping-Organisation, diesen Einfluß noch mehr mindern würden.

Ungeachtet dessen ist es den Gewerkschaften gelungen, in den Handwerkskammern bereits bei der ersten Wahl festen Fuß zu fassen. In den 44 Handwerkskammern waren 589 Gesellenvertreter zu wählen. Davon sind 297 — also rund die Hälfte — im DGB organisiert. Von den Vizepräsidenten der Kammern gehören den DGB-Gewerkschaften 23 an. Ihre Vertrauensleute sind in 32 Vorständen vertreten. Es ist seitdem zu einer im allgemeinen tragbaren und in manchen Orten auch verhältnismäßig guten Zusammenarbeit gekommen, jedoch zeigen die inzwischen gesammelten Erfahrungen insbesondere auch im Hinblick auf die regionalen Kammertage und den Handwerkskammertag sowie im Hinblick auf die Innungen, daß zu gegebener Zeit eine Revision der *Handwerksordnung* im Interesse einer besseren Verwirklichung der Mitbestimmung notwendig ist.

### *Die Landwirtschaftskammern*

Auch für die Landwirtschaftskammern wurde 1953 ein Regierungsentwurf in Form eines „Gesetzes über die landwirtschaftliche Selbstverwaltung“ vorgelegt. Dieses Rahmengesetz, das ebenfalls wahltaktischen Erwägungen entsprungen sein dürfte, wurde vom ersten Bundestag nicht mehr beraten. Die Mitbestimmung sollte in dieser Weise verwirklicht werden, daß in die Hauptversammlung, die Vorstände und Ausschüsse der Kammer „bis zu einem Drittel“ Arbeitnehmer entsandt werden konnten. Aufschlußreich war, daß der Entwurf Bayern völlig ausklammerte.

Seitdem ist es bei der Regelung geblieben, wie sie sich teils vor der Einbringung dieser Regierungsvorlage, teils nach ihrem Scheitern in den einzelnen Bundesländern herausgebildet hatte. Danach bestehen im Gebiet der ehemaligen französischen Besatzungszone die Landwirtschaftskammern als öffentlich-rechtliche Körperschaften weiter, mit einer Arbeitnehmerbeteiligung von einem Drittel. In der ehemaligen amerikanischen Zone waren und sind die Landwirtschaftskammern historischer Prägung in Bayern unbekannt.

## ÜBERBETRIEBLICHE MITBESTIMMUNG

In Bremen besteht eine Kammer auf freiwilliger Grundlage ohne Arbeitnehmerbeteiligung, in Hessen wurden die Landwirtschaftskammern durch ein Rahmengesetz von 1953 auf eine feste Grundlage gestellt, die Arbeitnehmer sind mit einem Drittel in der Vollversammlung und in dem Präsidium vertreten.

Was die frühere britische Zone betrifft, so ist in Nordrhein-Westfalen sowie in Niedersachsen — dort zuletzt durch Gesetz aus dem Jahre 1954 — ebenfalls die Drittelbeteiligung der Arbeitnehmer in den Gremien der Landwirtschaftskammern verankert. In Schleswig-Holstein war durch Gesetz von 1950 die schon vorher praktisch bestehende paritätische Besetzung der Kammerorgane erfolgt. Obwohl die Kammern in dieser Besetzung jahrelang gut gearbeitet hatten, war die paritätische Zugehörigkeit der Arbeitnehmer zu den Kammerorganen den restaurativen Kräften des Landes ein Dorn im Auge. Im Mai 1953 wurde daher von ihnen ein neues Kammergesetz beschlossen, das die Parität beseitigte. Von 100 Vertretern in der Hauptversammlung der Landwirtschaftskammern sind seitdem nur noch 27 Arbeitnehmer, während 50 auf Betriebsinhaber und 23 auf familieneigene Arbeitskräfte entfallen.

Die gesetzlichen Vorschriften stimmen also hinsichtlich der Mitbestimmung lediglich darin überein, daß die meisten Länder die Drittelbeteiligung der Arbeitnehmer vorsehen, sind aber im übrigen doch recht unterschiedlich, so daß eine bundeseinheitliche Rahmenregelung zweifellos erwünscht wäre. Ebensovienig wie es im ersten Bundestag zu dieser Bundesregelung kam, wird es auch im zweiten Bundestag dazu kommen. Wäre die Regierung ernsthaft daran interessiert, so hätte sie den von ihr im ersten Bundestag eingebrachten Gesetzentwurf längst wieder dem zweiten Bundestag vorlegen können. Daß sie es nicht tat, verstärkt die Vermutung, daß ihre Gesetzesinitiative vor der Bundestagswahl 1953 nicht sachlichen, sondern wahltaktischen Erwägungen zu danken war.

### Der „Arnold-Plan“

Solche Erwägungen mußten aber natürlich auch im Hinblick auf das zentrale Hauptgebiet des Kammerwesens, nämlich die Industrie- und Handelskammern angestellt werden. Es lag auf der Hand, daß es den Gewerkschaften vor allem auf die Mitbestimmung in diesen Kammern ankam. Die Regierungskoalition mußte damit rechnen, daß im Wahlkampf von den Gewerkschaften nachdrücklich auf ihr Versagen in dieser Frage hingewiesen würde, falls nicht bald etwas geschehe. So kam es zu Beginn des Jahres 1953 zum sogenannten „Arnold-Plan“.

*Arnold*, der damals noch Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen war, legte den „Sozialpartnern“ drei Gesetzentwürfe vor, und auf seine Einladung fand dann am 3. Juni eine Zusammenkunft zwischen dem DGB und dem „Gemeinschaftsausschuß der deutschen gewerblichen Wirtschaft“ statt. Im offiziellen Kommuniqué darüber heißt es: „Gegenstand der Besprechungen war ein Austausch von Gedanken über eine künftige Regelung der überbetrieblichen Zusammenarbeit. Es wurde vereinbart, daß die Besprechungen nach Austausch der beiderseitigen Vorschläge fortgesetzt werden.“ Dazu ist es nicht gekommen. Der Grund dafür ist im wesentlichen darin zu sehen, daß in der Folgezeit im Verhältnis der „Sozialpartner“ zueinander und im Verhältnis des DGB zur „neuen“ Regierung Spannungen bestanden, die einer ruhigen Erörterung des „Arnold-Planes“ und Versuchen, ihn mit dem Gesetzesvorschlag des DGB vom Jahre 1950 in eine tragbare Übereinstimmung zu bringen, keinesfalls dienlich sein konnten.

Der „Arnold-Plan“ sah einen Dreistufenaufbau, vor, in Bezirkswirtschaftskammern, Landeswirtschaftsräte und Bundeswirtschaftsrat. Die *Bezirkswirtschaftskammern* sollten in der Arnoldschen Konzeption eine Art Mittelinstanz zwischen den Landeswirtschaftsräten — die jeweils für den Bereich eines Bundeslandes vorgesehen waren — und den

regionalen Industrie- und Handelskammern sein. Sie sollten im wesentlichen auf sozialpolitische Aufgaben und auf die Regelung der Berufs- und Fachbildung begrenzt sein. Für sie gestand Arnold die paritätische Beteiligung der Arbeitnehmer zu. Aber natürlich war es der politische Sinn dieser vor dem Bundestagswahlkampf vorgelegten Konstruktion, durch ein scheinbares Entgegenkommen die Existenz der Industrie- und Handelskammern endgültig zu sichern und die von den Gewerkschaften gewollte Mitbestimmung von ihnen abzulenken. In den Bezirkswirtschaftskammern sollten die Unternehmer paritätisch mitbestimmen, in den Industrie- und Handelskammern aber sollten sie nach dieser Konzeption weiter unter sich bleiben. Dabei war ausdrücklich vorgesehen, daß die Kammern ihre hoheitlichen Aufgaben behalten, also weiterhin für die gesamte Wirtschaft ihres Bezirks sprechen sollten, obwohl sie dann praktisch nur die Interessen der Unternehmer vertraten.

Die zweite Stufe im „Arnold-Plan“ sollten die *Landeswirtschaftsräte* sein. Der DGB hatte solche Landeswirtschaftsräte zwar in seinem Gesetzesvorschlag von 1950 vorgesehen, aber nur als „Kann“-Vorschrift. Bei Arnold wurden sie praktisch zur zwingenden Einrichtung. Von den in seinem Entwurf vorgesehenen 60 Mitgliedern des Landeswirtschaftsrates sollten 80 paritätisch von Vertretern der Unternehmer und der Arbeitnehmer besetzt werden, die restlichen 20 durch Vertreter der Wissenschaft, Freien Berufe usw.

Als Oberstufe sollte sich darüber ein *Bundeswirtschaftsrat* erheben. Seine Aufgaben sind in dem Entwurf von Arnold ebenso wie die Aufgaben des Landeswirtschaftsrates nur sehr ungenau umschrieben, während in dieser Hinsicht der Entwurf des DGB weitaus klarer ist. Hinsichtlich des Bundeswirtschaftsrates sah zwar auch der „Arnold-Plan“ 150 Mitglieder vor, aber diese sollten nur zu 80 vH paritätisch von Unternehmer- und Arbeitnehmerseite besetzt werden, die restlichen 20 vH wiederum durch eine dritte Gruppe, aus Wissenschaftlern, Angehörigen freier Berufe und wirtschaftlichen Fachkennern.

Es konnte kein Zweifel bestehen, daß die Gewerkschaften solchen Vorschlägen nicht zuzustimmen vermochten.

#### *Sonderlösungen*

Da sich immer klarer erkennen ließ, daß die Bundesregierung und die Bundestagsmehrheit nicht willens waren, die Förderung der Gewerkschaften nach einer umfassenden Neuordnung der Wirtschaft in einem Zuge zu verwirklichen, sind auf Länderebene die verschiedensten Versuche unternommen worden, die Entwicklung voranzutreiben. Sie können hier nur mit wenigen Bemerkungen gestreift werden.

So sei erwähnt, daß in Nordrhein-Westfalen — mit Zustimmung auch der CDU — schon 1949 ein Wirtschaftskammergesetz, das die paritätische Besetzung der Organe vorsah, vom Landtag angenommen worden war, dann jedoch vom britischen Landeskommissar abgelehnt wurde. In Berlin war im Jahr zuvor ein Wirtschaftskammergesetz, das drei Untersektionen für Industrie, Handel und Handwerk vorsah und gleichfalls die paritätische Mitbestimmung der Arbeitnehmer beinhaltete, am Einspruch der amerikanischen Militärregierung gescheitert. Ähnliche Gesetzesinitiativen in Hessen und Niedersachsen sind nicht durchgedrungen.

Infolgedessen ist es nicht verwunderlich, daß in den Ländern gewisse Sonderlösungen gesucht wurden. So hat *Rheinland-Pfalz* 1949 durch Gesetz eine paritätisch besetzte und vom Land finanzierte *Hauptwirtschaftskammer* ins Leben gerufen, deren Einfluß aber praktisch verhältnismäßig bescheiden ist, da neben ihr die übrigen Kammern mit öffentlich-rechtlichem Charakter bestehengeblieben sind, insbesondere die Industrie- und Handelskammern mit ihrem großen Apparat und ohne jede Möglichkeit der Mitbestimmung.

## ÜBERBETRIEBLICHE MITBESTIMMUNG

In Bremen ist 1950 — ebenfalls gesetzlich — eine Wirtschaftskammer als öffentlich-rechtliche Körperschaft zwecks Vertretung der Gesamtinteressen der Wirtschaft mit paritätischer Besetzung zustande gekommen. Neben dieser Kammer bestehen aber auf freiwilliger Grundlage je eine Industrie- und Handelskammer, Landwirtschaftskammer sowie Arbeiter- und Angestelltenkammer. In *Hessen* wurde 1953 ein Wirtschaftsbeirat errichtet, in dem die Arbeitnehmer vertreten sind. Der Beirat hat jedoch keine mitbestimmende, sondern nur eine beratende Funktion.

Durch das kürzlich erlassene Bundesgesetz über die Industrie- und Handelskammern wird die reale Wirksamkeit der Hauptwirtschaftskammer in Rheinland-Pfalz und der Wirtschaftskammer in Bremen weiter eingeschränkt und ihr Charakter als einer die gewerkschaftlichen Forderungen keinesfalls befriedigenden Ersatzlösung nur unterstrichen. Solche Ersatzlösungen wurden zeitweilig auch von Unternehmerseite erörtert, weil sie vom Zentralproblem der echten wirtschaftlichen Mitbestimmung abzulenken imstande sind. Von den CDU-Sozialausschüssen wurden vor einigen Jahren *Arbeitnehmerkammern* als Lösung für das gewerkschaftliche Verlangen nach Mitbestimmung empfohlen.

Der politische Sinn solcher und ähnlicher Vorschläge ist es, von der echten Demokratisierung der wirtschaftlichen Selbstverwaltung abzulenken. Wir können in den Arbeitnehmerkammern keine Lösung unserer Anliegen erblicken; durch diese Kammern würde unser Anspruch auf Mitbestimmung in den Selbstverwaltungsorganen der Wirtschaft entwertet und schließlich auch ständischem Denken der Boden bereitet.

### *Bund gegen Rheinland-Pfalz*

Solange die Länder sich nur um die eben erwähnten Sonderlösungen bemühten oder Regelungen trafen, die — wie bei der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein — der Einschränkung der Mitbestimmung dienten, ist seitens des Bundes kein Einspruch erhoben worden. Das wurde sofort anders, als in Rheinland-Pfalz die Möglichkeit entstand, daß Industrie- und Handelskammern mit paritätischer Mitbestimmung geschaffen wurden.

In diesem Bundesland schreibt die Verfassung vor, daß in den Industrie- und Handelskammern die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber gleichberechtigt vertreten sind, und das Nähere durch ein Gesetz zu regeln ist. An sich hätte dieses Gesetz binnen dreier Jahre erlassen werden müssen, es fehlt noch heute.

Die Regelung des Kammerwesens zählt zur konkurrierenden Gesetzgebung. Die Länder haben nach Artikel 72 so lange die Befugnis zur eigenen Gesetzgebung, als der Bund von seinem Recht nicht Gebrauch macht. Staatsrechtlich umstritten ist nun, wann der Bund beginnt, von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch zu machen. Offensichtlich wird diese Frage nach politischer oder parteipolitischer Zweckmäßigkeit beantwortet.

Schleswig-Holstein hat im Mai 1953 sein Landwirtschaftskammergesetz verabschiedet, durch das die früher vorhandene Parität beseitigt und auf eine Viertelbeteiligung der Arbeitnehmer verschlechtert wurde, obwohl zu diesem Zeitpunkt die Bundesregierung dem Bundestag eine Gesetzesvorlage über die landwirtschaftliche Selbstverwaltung vorgelegt hatte, obwohl also der Bund ganz einwandfrei von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hatte und insofern eine Länderregelung zumindest in diesem Augenblick nicht möglich gewesen wäre. Freilich ging es in Schleswig-Holstein um eine Verschlechterung der überbetrieblichen Mitbestimmung.

Eine solche Verschlechterung wäre aber in Rheinland-Pfalz wegen der Verfassungsvorschrift (gleichberechtigte Vertretung der Arbeitnehmer) nicht möglich gewesen. Darum wurde hier von den Gegnern der überbetrieblichen Mitbestimmung alles versucht, das Zustandekommen eines Gesetzes zu verhindern. Das ist dort seit 1950 mit Hilfe der Bundesregierung geschehen.

Schon 1950 war in Rheinland-Pfalz von der Landesregierung ein Gesetzentwurf über die Industrie- und Handelskammern vorgelegt worden. Er wurde nicht verabschiedet, weil die Bundesregierung am 11. März mit einem Schreiben mitteilte, daß sie beabsichtige, in absehbarer Zeit den Entwurf eines Bundesgesetzes über diese Frage einzubringen. Am 25. Januar 1952 hat der Bundeswirtschaftsminister dies in einem Brief nochmals unterstrichen und erklärt, daß sich eine bundeseinheitliche Regelung des Industrie- und Handelskammerrechtes „in Vorbereitung“ befinde. Über zwei Jahre hat hier also die Bundesregierung mit dem Hinweis auf ihre angebliche Initiative die angestrebte Landesregelung verhindert!

Im weiteren Verlauf wechselten dann die Begründungen. Auf eine erneute Anfrage aus Rheinland-Pfalz erklärte der Bundeswirtschaftsminister am 8. Dezember 1952, daß dem Bundestag der Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Wirtschaft — BT-Drucksache Nr. 1229 — vorliege und damit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht habe. Dadurch sei die Behandlung der Materie dem Landesparlament entzogen. Es muß erwähnt werden, daß es sich bei der genannten Bundestagsdrucksache um den Gesetzentwurf der SPD handelt, der wiederum auf dem vom DGB 1950 erarbeiteten Gesetzentwurf fußt. Obwohl sich der Bundeswirtschaftsminister auf Grund der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag darüber im klaren war, daß die damalige Gesetzesinitiative der SPD nicht zum angestrebten Ziele führen konnte — wie sich das auch in der Folge erwies —, hat er sich nicht gescheut, sie zum Anlaß zu nehmen, die Gesetzgebung von Rheinland-Pfalz zu unterbinden, nachdem die früher vorgebrachte Begründung, die Bundesregierung selbst habe eine Gesetzesinitiative ergriffen, nicht mehr länger aufrecht erhalten werden konnte.

1953 war dann der neue Bundestag gewählt worden. Nun konnte der Bundeswirtschaftsminister nicht mehr sagen, diesem liege ein Gesetzentwurf vor. Andererseits hatten die Gegner der überbetrieblichen Mitbestimmung weiterhin ein Interesse daran, daß es in Rheinland-Pfalz zu keiner landesgesetzlichen Regelung kommt. Nunmehr zog sich die Bundesregierung auf die „Sozialpartner“ zurück. Auf die erneuten Anfragen aus Rheinland-Pfalz teilte der Bundeswirtschaftsminister am 23. Dezember 1954 mit, er selbst sehe sich zu seinem Bedauern zur Zeit nicht in der Lage, der Bundesregierung ein Bundesgesetz zur einheitlichen Regelung des Kammerrechtes vorzulegen, weil die „Sozialpartner“ mit dieser Frage noch befaßt seien! Bisher habe weder der Gemeinschaftsausschuß der Gewerblichen Wirtschaft noch der DGB die von ihnen in Aussicht gestellte offizielle Stellungnahme abgegeben. „Ich muß jedoch annehmen, daß dies geschieht.“

Über den „Arnold-Plan“ hatte aber, wie erwähnt, zwischen den „Sozialpartnern“ nur eine einzige offizielle Aussprache im Sommer 1953 stattgefunden. Als der Bundeswirtschaftsminister mehr als ein Jahr danach den erwähnten Brief an die Landesregierung von Rheinland-Pfalz schrieb, wußte er, daß keine weitere erfolgt war und der DGB nach wie vor in allem Grundsätzlichen zu seiner Konzeption von 1950 stand. Dennoch wurde das von ihm zum Vorwand genommen und von der Landesregierung begierig aufgegriffen, um die wiederholten Bemühungen der SPD-Landtagsfraktion, ein Landesgesetz über die Mitbestimmung in den Industrie- und Handelskammern zustande zu bringen, abwehren zu können.

#### *Die Industrie- und Handelskammern*

Auf die Dauer konnte mit solchen Taktiken die zwingende Verfassungsvorschrift von Rheinland-Pfalz aber nicht übergangen werden. Immerhin war der Landtag von Rheinland-Pfalz so geduldig, noch ein weiteres Jahr zu warten, bis dann, wie zu Beginn unserer Ausführungen erwähnt, Ende 1955 im Bundestag der „Entwurf eines Gesetzes über die Industrie- und Handelskammern“ eingebracht und Ende 1956 verabschiedet wurde.

Noch während dieser Gesetzentwurf in Beratung war und nicht völlig übersehen werden konnte, ob der Bundestag der rückschrittlichen Vorstellung der Antragsteller entsprechen oder doch eine Mitbestimmung der Arbeitnehmer beschließen würde, hat die regierende Koalition der *Hamburger* Bürgerschaft vorsorglich am 27. Februar 1956 ein Handelskammergesetz verabschiedet, das keine Vertretung der Arbeitnehmer vorsieht. Obwohl hier auch staatsrechtlich völlig einwandfrei feststeht, daß zu diesem Zeitpunkt der Bund die Gesetzesinitiative an sich gezogen hatte, ist nicht bekannt geworden, daß in diesem Fall der Bundeswirtschaftsminister eingegriffen hätte, obwohl er es im Falle Rheinland-Pfalz so viele Male getan hatte. „Ja, Bauer, das ist freilich etwas anderes!“

Der Bundestag hat sich dem schlechten Beispiel Hamburgs und dem Begehren der Antragsteller angeschlossen: die Mitbestimmung in den entscheidenden Kammerorganen ist den Arbeitnehmern und ihren Gewerkschaften verweigert worden. Dennoch hat sich die Bundestagsmehrheit nicht gescheut, diesen Kammern den Status der Körperschaft öffentlichen Rechts zu geben und ihnen damit auch eine Reihe hoheitlicher Aufgaben zu übertragen. Noch wenige Jahre zuvor waren weite Kreise des Unternehmertums bereit, für die Industrie- und Handelskammern auf diesen körperschaftlichen Charakter zu verzichten und die Kammern als private Vereine fortzuführen. Sie waren bereit, anzu-

erkennen, daß dann den Kammern die ihnen bisher obliegenden hoheitlichen Aufgaben, also insbesondere das Gebiet des Berufsausbildungswesens, entzogen und anderen Gremien, in denen die Arbeitnehmer eine echte Mitbestimmung haben, übertragen werden.

Aber der Appetit kommt beim Essen, und von dieser Bereitschaft ist heute nichts mehr zu spüren. Als Hauptgrund für die Vorlage des Industrie- und Handelskammergesetzes war von den Antragstellern auf die bestehende Rechtszersplitterung hingewiesen worden. Diese ist durch das neue Bundesgesetz zweifelsohne beseitigt worden. Ein Notstand, der den Gesetzgeber gezwungen hätte, dies gerade jetzt zu tun, bestand aber zweifellos nicht. Denn anderenfalls wäre nicht einzusehen gewesen, warum für die Landwirtschaftskammern, wo die gleiche Rechtszersplitterung vorhanden ist, kein Gesetzentwurf vorgelegt wurde. Wenn das nicht geschah, so doch nur, weil hier (wegen der in diesem Punkt weit übereinstimmenden Länderregelungen) die Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Bundesgesetz hätte verankert werden müssen. Genau das wollte man aber nicht, um die Verabschiedung des Industrie- und Handelskammergesetzes nicht mit der Mitbestimmungsfrage zu belasten.

Es bleibt bestehen: Nicht die Rechtszersplitterung, sondern der Wille, noch in diesem Bundestag eine den Unternehmern genehme Lösung herbeizuführen, hat trotz Widerspruch der Gewerkschaften zur Verabschiedung dieses Gesetzes geführt. Die Beiträge zu diesen Körperschaften werden von den Betrieben aufgebracht, also auch von den Arbeitnehmern, deren Mitbestimmungsanspruch man rücksichtslos beiseite schob. Sie werden als Betriebsausgaben von der Steuer abgesetzt, also teilweise vom Staat getragen, und gehen schließlich häufig in die Preiskalkulation ein und belasten damit auch den Verbraucher.

Das neue Gesetz läßt eine Reihe von Rechtsfragen ungeklärt. Die Fraktionen, die ihm zustimmten, haben ausdrücklich betont, daß sie die Frage der Mitbestimmung in diesem Gesetz nicht regeln wollten. Andererseits schreibt die Landesverfassung von Rheinland-Pfalz verpflichtend vor, daß durch Landesgesetz die gleichberechtigte Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Handelskammern zu regeln ist. Zwar bricht Bundesrecht Landesrecht. Aber für die Mitbestimmung in den Industrie- und Handelskammern ist kein Bundesrecht geschaffen worden. Infolgedessen wird Rheinland-Pfalz nun ungesäumt die Frage prüfen müssen, ob es zu dem erlassenen Bundesgesetz über die Industrie- und Handelskammern nicht ein ergänzendes Landesgesetz schaffen muß, das die Mitbestimmung regelt.

#### *Der Bundeswirtschaftsrat*

Bei den Unterhaltungen, die Vertreter des DGB vor Verabschiedung des Industrie- und Handelskammergesetzes mit Bundestagsabgeordneten hatten, ist von diesen wiederholt beschwichtigend erklärt worden, es handele sich ja um eine „vorläufige“ Regelung. Die Frage der Mitbestimmung der Arbeitnehmer wolle man nicht unter Zeitdruck behandeln, sie müsse in Ruhe geklärt und im Zusammenhang auch mit dem Bundeswirtschaftsrat gesehen werden. Das Zögern auch solcher Abgeordneter, die den Gewerkschaften nahestehen, wird nur verständlich, wenn man es in Verbindung setzt mit dem letzten großen Komplex der überbetrieblichen Mitbestimmung, mit der Forderung nach einem *Bundeswirtschaftsrat*.

Betrachtet man die gedankliche Entwicklung dieser Forderung, so war sie im Grunde genommen die einzige, über die von den „Sozialpartnern“ in den Hattenheimer Gesprächen eine echte Einigung erzielt worden war. Damals schien es, als ob die Verwirklichung gerade dieser Forderung schnell erfolgen könne. Das Gegenteil ist eingetreten. Während die übrigen umstrittenen Gebiete der überbetrieblichen Mitbestimmung, ausgenommen die Landwirtschaftskammern, inzwischen eine Bundesregelung gefunden



haben, sind wir davon für den Bundeswirtschaftsrat weiter entfernt denn je. Inzwischen sind nämlich die Widerstände gegen einen Bundeswirtschaftsrat aus dem Parlament heraus laufend gewachsen. Die Haltung der Regierung ist nicht völlig einheitlich. Zweifellos bedeuten vielfach die verschiedenen Beiräte, wie sie sich insbesondere das Bundeswirtschaftsministerium geschaffen hat, eine Stärkung der Bürokratie gegenüber dem Parlament. Dies würde bei Vorhandensein eines Bundeswirtschaftsrates mit eigenem Apparat entfallen.

Damit steht nicht im Widerspruch, daß in letzter Zeit von Regierungsstellen, insbesondere vom Bundeskanzler selbst, die Frage des Bundeswirtschaftsrates wiederholt aufgeworfen worden ist. Was seitens des Bundeskanzlers vorgeschlagen wurde, ist tatsächlich nur als Ersatz für einen Bundeswirtschaftsrat gedacht gewesen. Im Grunde genommen soll es sich um einen etwas vergrößerten „runden Tisch“ handeln, an dem die Unternehmer und die Gewerkschaften zusammensitzen, um ihre Probleme zu erörtern und der Regierung gemeinsam zu unterbreiten.

Solche Beratungen der beiden großen Partner des Wirtschaftslebens haben aber im Laufe der letzten Jahre bei den verschiedensten Gelegenheiten und über die verschiedensten Probleme stattgefunden, ohne daß dazu eine Mitwirkung der Regierung nötig war und ohne daß einer der Beteiligten auf den Gedanken gekommen wäre, dies als einen vorläufigen Bundeswirtschaftsrat zu bezeichnen. Von einem unter Mitwirkung der Regierung gebildeten neuen Beratungsgremium, das keinerlei gesetzlich umschriebene Befugnisse und damit keinerlei echte Mitbestimmungsrechte hätte, haben die Gewerkschaften nichts zu erwarten, es sei denn, eine Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit. Darum sind solche Bestrebungen unfruchtbar. Das Verlangen nach einem Bundeswirtschaftsrat mit echten mitbestimmenden Funktionen, wie sie der Gesetzesvorschlag des DGB vom Jahre 1950 fordert, scheidet aber nach wie vor am Widerstand weiter Kreise des Parlaments.

#### *Der Kampf geht weiter*

Fassen wir zusammen, so zeigt sich, daß, ebenso wie bei der betrieblichen Mitbestimmung, durch die jahrelange Verzögerungstaktik die gewerkschaftlichen Forderungen nur zu einem Teil verwirklicht werden konnten. Die überbetriebliche Mitbestimmung ist ein Torso geblieben. Messen wir das Erreichte an dem Gesetzesvorschlag von 1950, so ergibt sich kurz folgendes Bild:

Die Mitbestimmung in den *Handwerkskammern* ist zwar durch ein Bundesgesetz geregelt. Diese Regelung entspricht aber nur teilweise den gewerkschaftlichen Vorstellungen. Sie müßte geändert und ergänzt werden.

Für die *Landwirtschaftskammern* ist bis heute noch keine Bundesregelung vorhanden. Sie müßte baldmöglichst geschaffen und entsprechend dem DGB-Vorschlag gestaltet werden.

Hinsichtlich der *Industrie- und Handelskammern* ist die im jetzigen Gesetz vorgesehene Arbeitnehmermitwirkung bei Fragen der Berufsausbildung kein Ersatz für die von den Gewerkschaften geforderte volle Mitbestimmung. Hier müßte die vorläufige Bundesregelung alsbald durch eine endgültige Regelung über die paritätische Mitbestimmung ersetzt werden.

Die Forderung nach einem paritätisch besetzten *Bundeswirtschaftsrat* ist bisher unerfüllt geblieben.

Wollen die Gewerkschaften an ihrer 1950 vorgelegten Gesamtkonzeption festhalten, so müssen sie weiterhin kämpfen, um in einem dritten Bundestag das zu erreichen, was ihnen der erste und zweite versagten. Es wird vieler Mühe und insbesondere auch der Entwicklung neuer Gedanken bedürfen, bis die gewerkschaftlichen Forderungen nach überbetrieblicher Mitbestimmung verwirklicht sind.