

Zum Programm des DGB für eine gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung

Professor Dr. jur. Kurt Ballerstedt, geboren 1905, lehrt Bürgerliches Recht, Handels-, Wirtschafts- und Arbeitsrecht an der Universität Bonn. Schwerpunkte seiner wissenschaftlichen Arbeit sind Rechtsdogmatik und Rechtspolitik, Mitbestimmung und Unternehmensrecht. Professor Ballerstedt ist Mitglied eines mitbestimmten Aufsichtsrats als „neutraler“ Mann.

Der DGB hat seinem im März 1971 bekanntgegebenen Programm „Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich“¹⁾ nur wenige erläuternde Sätze vorangestellt. Die im ersten Abschnitt zusammengefaßten „Grundsätze“ beginnen mit dem bemerkenswert nüchtern formulierten Satz, das Ziel der Mitbestimmung sei es sicherzustellen, „daß die Interessen der Arbeitnehmer zum Bestandteil einer vorausschauenden und planmäßigen Wirtschaftspolitik werden“. Auf eine nähere Darstellung der ideellen Zusammenhänge, auf denen die konkreten Vorschläge beruhen, wird verzichtet. Das hat gute Gründe. Sinn und Notwendigkeit der Mitbestimmung durfte der DGB nach den vielen grundsätzlichen Debatten der letzten Jahre nachgerade als bekannt voraussetzen. Demokratie im Sinne der Legitimation und Mitgestaltung gesellschaftlicher Vollzüge durch diejenigen, die davon am nächsten betroffen werden, ist, wie der DGB andeutet, in den gesamtwirtschaftlichen Abläufen um so vielfältiger notwendig, je komplizierter, je interdependent, je bedeutungsvoller für Staat und Gesellschaft sie geworden sind. In einer Zeit, in der man die Bundesrepublik einen „Staat der Industriegesellschaft“ (Forsthoff) genannt hat, scheint die Dringlichkeit, Institutionen einer spezifischen und direkten, über die herkömmlichen Formen repräsentativer Demokratie hinausgreifender Mitwirkung der Wirtschaftsbeteiligten zu schaffen, auf der Hand zu liegen.

So allgemein formulierte Feststellungen entheben uns indessen nicht der Notwendigkeit, die Leitgedanken der Vorschläge näher zu analysieren. Gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung ist kein neues Thema. Es melden sich alsbald allerlei Assoziationen an frühere Forderungen und Einrichtungen. Das öffentliche Bewußtsein ist förmlich überschwemmt mit bruchstückhaften Erinnerungen an verfassungsrechtliche Proklamationen, ideologische Entwürfe, schöne Erwartungen und bestenfalls halb gelungene gesetzgebende Versuche. So wohlthuend die schlichte Sprache des Programms auch ist — wir kommen im Interesse einer Abgrenzung gegenüber früheren Plänen oder anderweitigen Lösungen nicht darum herum, seinen Standort innerhalb der prinzipiellen Deutungen der Wirtschaftsverfassung auszumachen. Auf diesem Wege kann man dann versuchen, die politische Substanz der Vorschläge des DGB genauer zu bestimmen und Kriterien ihrer voraussichtlichen Wirkungen im Zusammenspiel der gegenwärtigen Staats- und wirtschaftsrechtlichen Regelungen zu ermitteln.

Keine berufsständische Ideologie

In negativer Hinsicht ist schon auf den ersten Blick klar, daß der vorliegende Plan, Wirtschafts- und Sozialräte auf den drei Stufen des Bundes, der Länder und der einzelnen Wirtschaftsregionen zu errichten, mit irgendwelchen berufsständischen Ideen nichts zu tun hat. Darin liegt ein grundsätzlicher Unterschied gegenüber dem auf seine Weise großartigen Programm des Art. 165 der Weimarer Reichsverfassung. Entgegen einer

¹⁾ Vgl. S. 569 dieses Heftes.

weitverbreiteten Meinung zielte dieses Programm nicht auf die Errichtung eines „wirtschaftlichen Rätessystems“, sondern empfing entscheidende ideologische Impulse aus berufsständischem Denken. Die Absage des DGB an derartige Ideen zeigt sich im Grunde schon an der eingehend begründeten Ablehnung von Arbeitnehmerkammern. Art. 165 hatte Bezirksarbeiterräte und einen Reichsarbeiterrat vorgesehen. In der Bundesrepublik gibt es auf Grund entsprechender Bestimmungen in den Landesverfassungen Arbeitnehmerkammern in Bremen und im Saarland. Es ist völlig einleuchtend, wenn der DGB ausführt, daß derartige für Arbeitnehmer aller Wirtschaftszweige gesetzlich zuständige Einrichtungen zwangsläufig zu einer Schwächung der Gewerkschaften führen. Im Ergebnis laufen sie nicht auf eine Stärkung, sondern auf eine Lähmung der demokratischen Kräfte in der Arbeitnehmerschaft hinaus.

Noch deutlicher wird die Unabhängigkeit des DGB von berufsständischem Gedankengut in seinen Vorschlägen für die Zusammensetzung der Wirtschafts- und Sozialräte. Der Reichswirtschaftsrat (RWR) der Weimarer Zeit sollte eine Repräsentation der ganzen deutschen Volkswirtschaft sein; die 326 Mitglieder des Vorläufigen RWR vertraten in ihrer erdrückenden Mehrzahl die in 6 Hauptgruppen gegliederten großen Wirtschaftszweige, während der Rest der Sitze auf die freien Berufe, die Beamtenschaft sowie auf die Verbrauchervertreter entfiel. Innerhalb der Hauptgruppen waren die Sitze zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern paritätisch verteilt. Die Erwartung, daß die Berufszugehörigkeit als integrierendes Prinzip wirken und auf diese Weise den Interessengegensatz der Arbeitsvertragspartner überwölben werde, schlug freilich, was uns kaum verwundern kann, fehl. Die „Zentralarbeitsgemeinschaft der industriellen und gewerblichen Wirtschaft“, die als organisatorisches Vorbild auch für den Aufbau des Vorläufigen RWR gedient hatte, zerbrach im Frühjahr 1924, also bald nach der Stabilisierung der Währung. An die Stelle der Gliederung nach Berufsgruppen trat in der Realität der Zusammenschluß jeweils der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmervertreter, denen als schwaches Häuflein die Vertreter der Konsumenten, der freien Berufe und der Beamten gegenüberstanden. Der berufsständische Gedanke hatte sich mithin frühzeitig als für ein Wirtschaftsparlament untaugliches Organisationsprinzip erwiesen. Die Tendenz, gleichwohl derartige Ideen im Aufbau auch des Endgültigen RWR zu verankern, war dann 1930 einer der Gründe für das Scheitern dieses gesetzgeberischen Versuchs.

Der DGB hat aus diesen geschichtlichen Erfahrungen die Konsequenzen gezogen. Als ausschließliches Aufbauprinzip sieht er für alle drei Arten von Wirtschafts- und Sozialräten die Parität vor. Eine gewisse Mischung der Mandatsträger nach Wirtschaftszweigen erwartet er auf der Arbeitnehmerseite dadurch, daß bei den tarifvertragsfähigen Spitzenorganisationen, die die Arbeitnehmervertreter zu nominieren haben, der innergewerkschaftliche Interessenausgleich eine ausreichende Berücksichtigung der einzelnen Wirtschaftszweige gewährleisten werde. Auf der Unternehmerseite könne man als objektives, aber dynamisch veränderliches Kriterium den Anteil der einzelnen Wirtschaftszweige am Bruttosozialprodukt oder ihren Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten zugrunde legen. Die Überlegenheit dieser Organisationsprinzipien gegenüber denen des RWR zeigt sich übrigens schon daran, daß der DGB mit wesentlich niedrigeren Mitgliederzahlen auskommen zu können glaubt: 120 bis 160 Mitglieder für das Bundesorgan, 40 bis 100 (je nach der Größe und Wirtschaftskraft des einzelnen Landes) für die entsprechenden Landeseinrichtungen, etwa 20 für die regionalen Räte. Die Ausschüsse sollen den Sachverstand externer Experten verwerten dürfen.

Selbstverwaltung der Wirtschaft?

Weniger eindeutig läßt sich die weitere Frage beantworten, wieweit man das Programm des DGB im Sinne einer verstärkten „Selbstverwaltung der Wirtschaft“ zu verstehen hat. Das liegt nun freilich sowohl an einer gewissen Unschärfe des Begriffs wie an der komplexen Natur der Vorschläge. Wenn wir den Begriff der wirtschaftlichen Selbstverwaltung überhaupt heranziehen, so geschieht das nur, um die den Räten zugeordnete

Funktion rechtlich und politisch präzisieren zu können. Sofern man Selbstverwaltung als mittelbare Staatsverwaltung definiert, ist das entscheidende Kriterium darin zu sehen, daß einer nichtstaatlichen Einrichtung hoheitliche Befugnisse, d. h. solche zuerkannt sind, die herkömmlich nur vom Staat oder auf Grund staatlicher Delegation ausgeübt werden können. In diesem Sinne sind etwa die Industrie- und Handelskammern, die Landwirtschafts- und die Handwerkskammern als Organe der wirtschaftlichen Selbstverwaltung anzusehen, weil ihnen als Körperschaften von Wirtschafttreibenden gewisse hoheitliche Zuständigkeiten (z. B. Abnahme von Prüfungen, Erteilung von Ursprungszeugnissen, Bestellung von Sachverständigen und dergleichen) eingeräumt sind; Vereinigungen von Kammern wie z. B. der Deutsche Industrie- und Handelstag sind hingegen ebensowenig Organe der wirtschaftlichen Selbstverwaltung wie etwa die im Ausland vielfach bestehenden deutschen Handelskammern.

Den „Bundeswirtschafts- und Sozialrat“ oder die in den Ländern zu errichtenden entsprechenden Räte als Organe der wirtschaftlichen Selbstverwaltung zu bezeichnen, wäre verfehlt. Sie sollen zwar mit bedeutsamen hoheitlichen Befugnissen (insbesondere dem Recht der Gesetzesinitiative oder der Vorladung von Ministern oder Staatssekretären, ferner dem Recht der Anhörung im Parlament) versehen sein, aber sie sind als *unmittelbare* Staatsorgane gedacht, also nicht bloß mit hoheitlichen Aufgaben betraute Körperschaften. Das ist von großer prinzipieller Tragweite. Der Staat würde sich in derartigen Räten nicht nach Art einer Gewaltenteilung „die“ Wirtschaft als eine irgendwie eigenständige Macht gegenüberstellen, sondern für einen bestimmten sachlich abgegrenzten Bereich ein eigenes Verfassungsorgan schaffen. Der Charakter als staatseigenes Organ tritt übrigens schon darin hervor, daß die Mitglieder des Bundeswirtschafts- und Sozialrats — wenn auch auf Grund von Nominierungsrechten der beiderseitigen Verbände — vom Bundespräsidenten, die Landesräte vom Ministerpräsidenten ernannt werden sollen.

Die „Regionalen Wirtschafts- und Sozialräte“ hingegen würde man wohl als Selbstverwaltungsorgane anzusehen haben. Im Unterschied zu den im Staatshaushalt zu etatisierenden Wirtschafts- und Sozialräten des Bundes und der Länder sollen die regionalen „Räte“ — wohl nach dem Vorbild der bestehenden Kammern — ihre Haushaltsmittel durch Umlage bei den Unternehmen beschaffen. Entsprechend ihrem nichtstaatlichen Charakter sollen ihre Mitglieder nicht ernannt, sondern durch Wahlen („Urwahl“) bestellt werden. Andererseits sind sie deutlich als *mittelbare* Staatsorgane gekennzeichnet, weil auch für sie hoheitliche Befugnisse vorgesehen sind. Insbesondere sollen sie die Aufgaben der bestehenden Kammern auf dem Gebiet der Berufsausbildung übernehmen, auch sind ihnen Informations-, Anhörungs- und Auskunftsrechte gegenüber den in ihrem örtlichen und sachlichen Zuständigkeitsbereich tätigen Behörden zugeordnet.

Diese Unterschiede des rechtlichen Status der vorgeschlagenen „Räte“ sind für die folgenden Überlegungen grundlegend. Zunächst werden uns einige Aspekte der mit dem Status eines unmittelbaren Staatsorgans geplanten Mitbestimmungsinstitutionen beschäftigen, wobei wir uns freilich auf gewisse Grundlinien beschränken müssen.

Verfassungsrechtliche Probleme

In der Diskussion um die Schaffung eines Bundeswirtschaftsrats hat die These eine große Rolle gespielt, ein solches Organ würde unvermeidlich zum Bundestag als dem für die Bildung des Staatswillens zuständigen, durch demokratische Wahlen hierfür legitimierten Organ in ein Verhältnis unentwirrbarer Konkurrenz geraten; damit würde die systematische Einheit des Staates gefährdet. Es mag sein, daß derartige Bedenken im Hinblick auf den RWR der Weimarer Verfassung ihre Berechtigung gehabt haben und nur wegen der zunehmenden Bedeutungslosigkeit des RWR ohne politische Folgen geblieben sind. Ein so gründlicher Kenner der Materie wie *F. Glum* hatte damals gemeint,

den RWR eine „Vertretung der Interessen der Wirtschaft gegenüber dem Staat“ nennen zu dürfen. Wenn das richtig gewesen wäre, so hätte in der Tat die Weimarer Republik sich ein Organ gegeben, das nicht für die Verwirklichung des Willens des Staatsvolks in Dienst genommen, sondern mit der Wahrnehmung „wirtschaftlicher Interessen“ gegen den Staat betraut gewesen wäre. Einen prinzipiellen Zwiespalt dieser Art in den Aufbau des Bundes oder der Länder hineinzutragen, will das Programm des DGB entschieden vermeiden. Denn im Rahmen der „Grundsätze“ wird ausdrücklich der Vorrang der „universellen Verantwortlichkeit von Regierung und Parlament“ betont; mit Rücksicht darauf kämen nur „Informations-, Beratungs- und Kontrollrechte“ in Betracht.

Gleichwohl ist mit dieser Feststellung die Frage nach der Einordnung der „Räte“ in den verfassungsrechtlichen Aufbau des Bundes oder der Länder nicht erledigt. Man muß vielmehr weiter fragen, ob die „Räte“ sich nur als Hilfsorgane der für die Wirtschafts- und Sozialbereiche zuständigen Behörden und des mit derartigen Gesetzentwürfen jeweils befaßten Parlaments verstehen oder ob sie darüber hinaus ein eigenes wirtschafts- und sozialpolitisches Konzept erarbeiten, und das heißt nichts anderes als: einen entsprechenden wirtschafts- und sozialpolitischen Willen zur Geltung bringen dürfen und sollen.

Hilfsdienste bei der Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung würden selbstverständlich von unschätzbarem Wert sein. Die „Räte“ würden hierfür durch ihre umfassenden Informations- und Beratungsbefugnisse, vor allem durch das ihnen zugeordnete Enqueterecht trefflich ausgerüstet sein. Man darf davon ausgehen, daß ein nicht unwichtiger Effekt ihrer Errichtung die Beseitigung oder zumindest Zurückdrängung der Lobbyisten sein würde, weil deren „Dienste“ angesichts der Möglichkeit sachkundiger Unterrichtung der Abgeordneten durch den „Rat“ entbehrlich werden würden. Aber das wäre doch, wie gesagt, nur eine — wenn auch erwünschte — Nebenwirkung. Nützlichkeiten dieser Art liefern noch keine tragende politische Begründung für die geforderten Einrichtungen. Hochqualifizierte wirtschaftspolitische Facharbeit hatten seinerzeit auch die Ausschüsse des Vorläufigen RWR geleistet, während das Plenum bezeichnenderweise seit der Mitte der zwanziger Jahre mangels eines politischen Bedürfnisses für seine Beschlüsse nicht mehr zusammentrat. Selbstverständlich ist ein Rückschluß von der damaligen Entwicklung auf das voraussichtliche Schicksal der im Prinzip so wesentlich anders geplanten Räte nach dem Programm des DGB nur mit allem Vorbehalt statthaft. Immerhin können wir von jener Zeit doch dies eine lernen, daß noch so tüchtige Fachleistungen eines Wirtschaftsrates allenfalls die Schaffung einer oberen Bundes- oder Landesbehörde, nicht aber die Errichtung eines Verfassungsorgans rechtfertigen können. Als Verfassungsorgan sind die „Räte“ aber zweifelsfrei durch ihr Recht zur Gesetzesinitiative, zur Vorladung von Ressortchefs sowie zur Klärung etwaiger Kompetenzstreitigkeiten durch Anrufung eines „Vermittlungsausschusses“ ausgewiesen.

Die Verfasser des Programms haben diese Zusammenhänge nicht verkannt. Die Räte des Bundes und der Länder sind nicht auf bloße Hilfsfunktionen beschränkt. Sie sollen der gesamtwirtschaftlichen *Mitbestimmung dienen*, und der bereits zitierte erste Satz des Grundsatzteils erklärt es als das Ziel der Mitbestimmung, die Interessen der Arbeitnehmer zum Bestandteil einer vorausschauenden, planmäßigen Wirtschaftspolitik zu machen. Bei genauerer Analyse zeigt sich, daß dieser Satz zwei Elemente enthält, nämlich einmal das Postulat, daß überhaupt vorausschauende, planmäßige Wirtschaftspolitik betrieben werde, und zum anderen, daß dies eine auch am Interesse der Arbeitnehmer orientierte Politik zu sein habe. Man interpretiert diesen Satz wohl richtig als eine politische *Forderung* in dem Sinne, daß es bisher an einer hinreichend vorausschauenden Wirtschaftspolitik ebenso wie an einer ausgewogenen Berücksichtigung der Interessen der Arbeitnehmer gefehlt habe. Unter Wahrung der Verantwortungen von Regierung und

Parlament sollen also, wenn diese Interpretation richtig ist, die „Räte“ auf der Stufe des Bundes und der Länder den Auftrag erhalten, in diesen beiden Richtungen politisch wirksam zu werden. Ein derartiger Auftrag reicht, auch wenn gewisse Fragen hinsichtlich des systematischen Verhältnisses zu Regierung und Parlament doch noch offen sein mögen, jedenfalls aus, um den Status der „Räte“ als eines Verfassungsorgans auszufüllen.

Alsdann erhebt sich freilich die — systematisch nicht mehr dem Verfassungsrecht zuzuwiesende Frage, ob ein Wirtschaftsrat der vorgeschlagenen Kompetenz und Zusammensetzung in der Lage sein würde, die ihm zugeordnete Aufgabe zu erfüllen oder zumindest die Entwicklung einer planvollen Wirtschaftspolitik kräftig voranzutreiben. Es geht um die Chancen fruchtbarer politischer Wirksamkeit namentlich des beim Bund zu errichtenden Wirtschafts- und Sozialrats.

Ungewisse und fragwürdige politische Wirkungen

Das Problem einer langfristigen Planung der Wirtschaftspolitik ist nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auch in anderen hochindustrialisierten Ländern der Welt bisher noch weitgehend ungelöst. Es läßt sich vermutlich schwer entscheiden, wie weit dies auf einem Mangel an wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen beruht, wie weit es seinen Grund hat in dem freiheitlichen, verfassungsrechtlich verbrieften Zustand der Wirtschaftsgesellschaft (Wettbewerbsfreiheit, Verbands- und Tarifautonomie usw.), und wie weit es einfach an dem politischen Willen oder der politischen Macht fehlt, langfristige Planungen gegen widerstrebende Interessen durchzusetzen. Die Schulbeispiele, die das Bemühen um die Wiederherstellung der Geldwertstabilität uns in den letzten Jahren reichlich geliefert hat, lehren uns jedenfalls so viel, daß auch die beste Kenntnis der makroökonomischen Zusammenhänge für die Bewältigung dieser nationalen und internationalen Problematik nicht ausgereicht haben dürfte. Ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat würde sicherlich durch sein Enqueterecht, durch Vorschläge für die Verbesserung der Statistik, durch Vorarbeiten für andere Planungshilfsmittel höchst nützliche Arbeit vollbringen können. Aber in welchem Maß würde er in der Lage sein, durch eigene wirtschaftspolitische Konzeptionen den Durchbruch zu neuen Anschauungen zu beschleunigen und damit auch das politische Klima für eine Überwindung von Widerständen günstig zu beeinflussen? Die paritätische Zusammensetzung würde gewiß nicht notwendigerweise eine Polarisierung der Anschauungen zwischen den beiden großen Gruppen von Ratsmitgliedern zur Folge haben, aber in den grundlegenden Fragen müßte man doch mit der natürlichen Konsequenz rechnen, daß die Vertreter gegenläufiger wirtschaftspolitischer Auffassungen in gleicher Zahl an den Entscheidungen des „Rats“ mitwirken. Das kann ebenso ein Gewinn für die Abgewogenheit der Stellungnahmen sein, wie es auf der anderen Seite als Hemmnis gegen die Erarbeitung und Verlautbarung *gemeinsamer* wirtschafts- und sozialpolitischer Entwürfe wirken kann.

Der Gefahr solcher Hemmnisse sucht der DGB durch ein Minderheitsrecht, das einem Drittel der Mitglieder zustehen soll, also jeweils von der Mehrheit der Arbeitnehmer- oder der Unternehmervertreter ausgeübt werden könnte, bis zu einem gewissen Grade zu begegnen. Es müßte also nicht das letzte Wort sein, wenn der „Rat“ in einer Frage von prinzipieller Bedeutung sich zu nichts anderem als einer nichtssagenden Kompromißformel aufzuraffen vermöchte. Die Arbeitnehmervertreter könnten auch für sich allein, und zwar immerhin mit der Autorität als namhafter Teil des „Rats“ sprechen. Selbstverständlich würde die Unternehmerseite ein Gleiches tun können. Argument stünde dann gegen Argument, jede Seite würde sich an die Öffentlichkeit wenden, und der vor ihr ausgetragene Meinungskampf würde zumindest die Chance haben, die vom Parlament zu treffende Entscheidung vorzuklären. Freilich muß man auch mit der Möglichkeit rechnen, daß die Standpunkte sich verfestigen und daß infolge der zu erwartenden weit-

gehenden Identität der Sprecher im „Rat“ und im Parlament die Auseinandersetzungen in einem geistigen toten Rennen enden. Welche Rolle der Bundeswirtschafts- und Sozialrat in der Durchsetzung zeitgemäßer wirtschafts- und sozialpolitischer Anschauungen spielen könnte, läßt sich nach alledem im voraus nicht sicher beurteilen. Übrigens käme es hierfür auch sehr wesentlich auf die Formulierung des dem „Rat“ zu erteilenden gesetzlichen Auftrags an; schon im Hinblick darauf ist Zurückhaltung in der Abschätzung der politischen Erfolgchancen geboten. Zwar könnte das Gesetz die Aufgaben des „Rates“ kaum weniger generalklauselhaft umschreiben als es etwa in § 1 des Stabilitätsgesetzes geschehen ist; allein die Tatsache der Errichtung der „Räte“ würde aber dem Willen zur Entwicklung einer *planvollen* Wirtschafts- und Sozialpolitik eine beachtliche politische Stütze geben können.

Auf keinen Fall jedoch dürfte man erwarten, daß die Verfassung oder das Errichtungsgesetz auch eine Präferenz bezüglich der Arbeitnehmerinteressen ausspricht. Man sollte das auch gar nicht erstreben. Die Gewerkschaften haben stets und mit vollem Recht für sich in Anspruch genommen, in Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik gewissermaßen die Stimmführer der Arbeitnehmer zu sein. Aus dieser Rolle sollten sie sich nicht verdrängen lassen. Im Gegenteil, sie wären gut beraten, wenn sie ihre personellen und sachlichen Kapazitäten für diese Aufgabe noch zu steigern suchten. Allzuleicht könnte die Errichtung der vorgeschlagenen Räte, zumal wenn deren Auftrag in besonderer Weise den Arbeitnehmerinteressen zugewandt wäre, den Willen der Gewerkschaften zum Ausbau ihrer eigenen wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs-, Lehr- und Publikationseinrichtungen lähmen. Vieles von dem, was der DGB so eindrucksvoll gegen Arbeitnehmerkammern sagt, würde auch gegen eine ausdrückliche Wahrnehmung der Anliegen der Arbeitnehmerschaft durch die vorgeschlagenen „Räte“ sprechen. Die Gewerkschaften dürften sich ihr Erstgeburtsrecht als demokratisch legitimierte Verfechter der Interessen der Arbeitnehmer nicht rauben lassen.

Ökonomie der Kräfte

Es dient der Klarheit, die realen Wirksamkeitsaussichten einer neuen Institution im Schema eines Jahresabschlusses zu kalkulieren. Als nicht zu unterschätzender Aufwandsposten ist bei den vorgeschlagenen „Räten“ die zu erwartende Vermehrung der Reibungsflächen politischer Entscheidungsprozesse zu buchen. Der ohnehin durch föderalistische Elemente unnötig belastete politische Apparat der Bundesrepublik, der mit wachsender Intensität der europäischen Integration gewiß nicht beweglicher, sondern noch komplizierter werden wird, würde durch die Einrichtungen einer gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung um Institutionen bereichert, die dank ihrer spannungsreichen Zusammensetzung einigermaßen schwerfällig sein würden. Dem stünde ein in vielen Einzelheiten sicherlich wertvoller, im politischen Fazit hingegen nicht zuverlässig zu bewertender Leistungsposten gegenüber.

Unter diesen sachlichen Bedingungen muß man dann das Hauptproblem, nämlich die Frage der personellen Kräftewirtschaft sehen. Woher soll man die als Mitglieder der „Räte“ geeigneten Persönlichkeiten nehmen, ohne zugleich andere, staatlich, gesellschaftlich oder verbandspolitisch wichtige Bereiche personalmäßig auszusaugen? Die Verfasser des Programms haben diese Seite offenbar gesehen. Sie empfehlen eine Prüfung in der Richtung, wie weit die zahlreichen, wohl nicht durchweg mit überzeugender Effizienz arbeitenden Beiräte, Sachverständigenkommissionen usw. auf die jeweils zuständigen Ausschüsse der Wirtschafts- und Sozialräte überzuleiten wären. In welchem Umfang das gelingen würde, hinge nicht allein von der Überwindbarkeit des Ressortegoismus ab; die fraglichen Gremien würden vielleicht auch mit der Begründung erfolgreich Widerstand leisten, daß bei ihnen die Vertraulichkeit der Beratungen gewährleistet sei, wäh-

rend das vorgelegte Programm, im Strom einer heute verbreiteten Tendenz schwimmend, Öffentlichkeit auch für die Arbeit der Ausschüsse vorsieht. Gleichviel, die „Räte“ könnten sehr wohl einen Rationalisierungseffekt haben; durch eine Flurbereinigung im Beratswesen ließen sich vermutlich Menschen für die Mitarbeit an einer sinnvoll koordinierten Wirtschafts- und Sozialplanung freistellen.

Aber von den Gewerkschaften aus gesehen hat die kräftewirtschaftliche Bilanz noch eine spezifische Problematik. In den 12 Wirtschafts- und Sozialräten des Bundes und der Länder wären von der Arbeitnehmerseite schätzungsweise 350 bis 400 Plätze zu besetzen, davon auf der Bundesstufe allein 60 bis 80. Das sind, man muß das ganz nüchtern sehen, im Verhältnis zu dem Bestand an qualifizierten, noch nicht voll ausgelasteten Kräften große Zahlen, wobei zu bedenken ist, daß der künftige Ausbau der Mitbestimmung in den großen Unternehmen gleichfalls erhebliche personelle Anforderungen stellen wird. Das Maß der ständigen Überbeanspruchung der leitenden Funktionäre ist schon jetzt erschreckend; die nicht selten anzutreffenden Ämterhäufungen sind nicht auf Machthunger zurückzuführen, sondern ein Indiz der Personalnot. Dessen ungeachtet müßte selbstverständlich ein erheblicher Teil der Sitze auf der Arbeitnehmerseite Spitzenfunktionären vorbehalten bleiben, um die notwendige Verbindung zur Gewerkschaftsbewegung zu sichern. Darf man erwarten, daß im übrigen der bisher nicht genügend große Kreis von Mitkämpfern aus den Reihen der Intellektuellen sich hinreichend durch den Anreiz vergrößern würde, den das Angebot der Mitgliedschaft in einem angesehenen Wirtschafts- und Sozialrat auslösen würde? Man darf gewiß die Erwartungen in dieser Hinsicht nicht zu hoch spannen.

Die Gewinnung voll leistungsfähiger, erfahrener, aber nicht abgehetzter Mitglieder ist für ein Gremium, dessen politische Wirksamkeit mit der Lebendigkeit, Klarheit und Überzeugungskraft seiner Willensbekundungen steht und fällt, das also um keinen Preis in der Routine versacken darf, schlechthin die Kardinalfrage.

Regionale wirtschaftliche Selbstverwaltung

Bei den „Regionalen WSR“ ist die Sachlage eine völlig andere. Sie würden keinen spezifisch politischen Auftrag, sondern den einer demokratischen Mitverwaltung in örtlichen Fragen von wirtschaftlich-sozialer Bedeutung haben. Ihre Untersuchungen, Gutachten, Stellungnahmen würden Angelegenheiten ganz konkreter Natur zum Gegenstand haben. Überschneidungen mit gewerkschaftlichen Tätigkeitsbereichen wären nicht zu befürchten. Auch brauchte man nicht besorgt zu sein, daß zusätzlich bürokratische Umständlichkeiten entstünden; die „Räte“ würden an die Stelle schon vorhandener Einrichtungen treten und diese in sich zusammenfassen, insofern also sogar eine Vereinfachung mit sich bringen. Überdies würden sie eine breitere demokratische Legitimation besitzen und einem unbestreitbaren Mangel abhelfen. Denn man kann wohl nicht leugnen, daß in einer Zeit, in der die zentrale Rolle des arbeitenden Menschen in der Wirtschaft (natürlich einschließlich der in den Unternehmensleitungen arbeitenden!) längst anerkannt ist, die Existenz von Selbstverwaltungskörpern, die ausschließlich die Unternehmer repräsentieren, anachronistisch wirkt.

Einzelheiten des Programms mögen noch einer klärenden Diskussion bedürfen. So erscheint es zweifelhaft, ob die Norm von 20 Mitgliedern eines „Rates“ nicht im Hinblick auf die Vielseitigkeit seiner Aufgaben zu niedrig gegriffen ist und zu einem Übergewicht des Verwaltungsbüros führen könnte. Auch fragt es sich, ob man wirklich die hoheitlichen Befugnisse der bestehenden Kammern zwischen den „Räten“ und den örtlichen Kommunalverwaltungen aufteilen sollte; der wirtschaftliche Sachzusammenhang mit dem Sachverständigenwesen, Wettbewerbssachen, Handelsregisterfragen usw. spricht für eine möglichst geschlossene Überleitung auf die mitbestimmten Institutionen. Nicht

ganz widerspruchlos wird schließlich wohl die vorgeschlagene Regelung des Minderheitsrechts bleiben. Während es bei den aus öffentlichen Haushalten finanzierten „Räten“ unbedenklich ist, auch die — im Einzelfall u. U. vergleichsweise aufwendige — Ausübung des Minderheitsrechts stets aus dem Haushalt der gesamten Einrichtung zu bestreiten, trifft das bei den regionalen „Räten“ nicht in gleicher Weise zu. Man wird fragen, warum die Kosten auch insoweit auf die Unternehmer umgelegt werden sollten, wie sie durch ein seitens der Arbeitnehmervertreter geltend gemachtes Minderheitsverlangen entstehen.

Indessen berühren diese Punkte sämtlich nicht das Prinzip. Die grundsätzliche Notwendigkeit einer gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf der regionalen Stufe in der vorgeschlagenen Form sollte außer Zweifel sein.