

Günter Triesch

Keine wirtschaftsdemokratische Sekundärverfassung

Günter Triesch, geboren 1926 in Siegburg, war seit 1953 Assistent der Sozialwissenschaftlichen Abteilung des Deutschen Industrieinstituts Köln; jetzt in diesem Institut Geschäftsführer und Leiter der Abteilung „Unternehmerische Politik, Verbände, Parteien, Recht“. Zahlreiche Buch- und Zeitschriftenveröffentlichungen.

Es ist natürlich, daß in einer Zeit der wachsenden Einflußnahme des Staates auf die Wirtschaft durch Globalsteuerung, Strukturpolitik und andere Maßnahmen mehr die gesamtwirtschaftliche oder überbetriebliche Mitbestimmung stärker diskutiert wird. Auch die Entwicklung in Richtung auf ein vereintes Europa spricht nach Auffassung mancher Beobachter für die Einführung der überbetrieblichen Mitbestimmung, da im Wirtschafts- und Sozialausschuß der EWG eine europäische Institution dieser Art besteht, zum anderen auch in einer Reihe der Mitgliedstaaten der EWG ähnlichen Einrichtungen arbeiten.

Die im Verlauf der Diskussion entwickelten verschiedenen Vorschläge für eine gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung deuten darauf hin, daß die Realisierung trotz grundsätzlicher Befürwortung von vielen Seiten offenbar auf Schwierigkeiten stößt. Auch der DGB hat seine Konzeption mehrfach geändert. Insbesondere die Abgrenzung gegenüber den Funktionen des Parlaments und denen der Verbände der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber sowie neuerdings die Abgrenzung gegenüber der Konzertierte Aktion bereiten Schwierigkeiten.

Überbetriebliche Mitbestimmung erscheint manchen Befürwortern als eine Möglichkeit, die Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen zu vermeiden oder zu mildern, jedenfalls durch Hinweis auf diese Form der Mitbestimmung eine Entlastung an der Mitbestimmungsfront in Betrieb und Unternehmen zu erreichen. Auf der anderen Seite

sehen manche Gewerkschafter in der überbetrieblichen Mitbestimmung die Krönung eines durchgängigen Systems der Mitbestimmung, das damit zu einer Art wirtschaftsdemokratischer Sekundärverfassung werden soll. Einigen Befürwortern erscheint die überbetriebliche Mitbestimmung deshalb empfehlenswert, weil mit ihrer Hilfe die vielfältigen Verbandseinflüsse kanalisiert und transparent gemacht werden könnten. Darüber hinaus meinen sie, daß die Notwendigkeit zum Interessenausgleich und zur gemeinsamen Stellungnahme in einem Wirtschafts- und Sozialrat geeignet sei, die Arbeit von Parlament und Exekutive zu rationalisieren; mit Hilfe eines solchen Rates sei man in der Lage, auf eine bereits abgeklärte Meinung der Parteien des Wirtschaftslebens zurückgreifen zu können, statt einander widersprechende Meinungen sich anhören zu müssen. Wer die Konzertierte Aktion beobachtet hat, wird Zweifel an dieser These haben. Vor allem aber ist die Sorge nicht von der Hand zu weisen, daß eine gemeinsame Willenserklärung der Parteien des Wirtschaftslebens geeignet ist, Regierung und Parlament zu präjudizieren.

Schon diese wenigen Hinweise genügen, um die Problematik der überbetrieblichen Mitbestimmung deutlich zu machen. Sie wird im folgenden noch eingehender zu untersuchen sein. Dabei kommt es entscheidend auf die konkrete Ausgestaltung der überbetrieblichen Mitbestimmung an, denn auch dieser Begriff ist wie der der Mitbestimmung eine Begriffshülse, die mit unterschiedlichen Inhalten gefüllt werden kann.

In der wissenschaftlichen Diskussion werden die bisherigen Vorschläge für einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat überwiegend abgelehnt. Das muß freilich nicht unbedingt gegen ihre politische Zweckmäßigkeit sprechen.

Sicherlich sind die insgesamt positiven Erfahrungen, die mit dem Wirtschafts- und Sozialausschuß der EWG gesammelt wurden, ein politisches Argument zugunsten der überbetrieblichen Mitbestimmung. Hinzu kommt, daß in den Partnerstaaten der EWG nationale Gremien der Aussprache und Beratung wirtschafts- und sozialpolitischer Fragen bestehen, wenn auch mit sehr unterschiedlichen Rechten. Beim Wirtschafts- und Sozialausschuß der EWG ist überdies zu berücksichtigen, daß ein parlamentarisches Pendant zu ihm derzeit noch fehlt. Von deutschen Beobachtern ist verschiedentlich darauf hingewiesen worden, daß eine Abstimmung der nationalen Standpunkte vor dem Eintritt in die Verhandlung in Brüssel nützlich sein könnte. Ob es hierzu allerdings eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates bedarf, erscheint fraglich.

Ein weiteres politisches Argument zugunsten eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates und eines Systems überbetrieblicher Mitbestimmung lautet, daß die wesentlichen Daten für die Wirtschaft heute durch den Staat gesetzt werden und daß die den Tarifpartnern zur Verfügung stehenden Mittel nicht mehr ausreichen, die großen Probleme der Industriegesellschaft — von der Bildungs- bis zur Strukturpolitik — zu lösen; deshalb wird eine unmittelbare Einflußnahme auf Legislative und Exekutive befürwortet, um rechtzeitig die Weichen stellen zu können. Eine solche Argumentation verkennt, daß von den Maßnahmen der Strukturpolitik und Bildungspolitik wie der Wirtschafts- und Sozialpolitik im allgemeinen nicht nur die großen Parteien des Wirtschaftslebens betroffen sind, sondern alle Bürger. Sie verkennt auch, daß dem Gesetzgeber die Funktion zukommt, alle Interessen, auch diejenigen, die sich nicht organisieren lassen, zu berücksichtigen. In den gesetzgebenden Körperschaften sind überdies die gesellschaftlichen Gruppen bereits repräsentiert. Von den 518 Abgeordneten des Deutschen Bundestages gehören beispielsweise 265 — das ist mehr als die Hälfte — gewerkschaftlichen Organisationen an.

Wollte man den Parteien des Wirtschaftslebens unmittelbaren Einfluß auf die Gesetzgebung neben dem Parlament eröffnen, so würde man Staatsbürger unterschiedlichen Rechts schaffen. Das Parlament würde in seiner Funktion des Interessenausgleichs und der Wahrung des Gemeinwohls beeinträchtigt.

Allerdings ist nicht zu übersehen, daß es heute für die Verbände der Arbeitnehmer wie der Arbeitgeber notwendig ist, sich stärker als in der Vergangenheit um die wirtschafts- und sozialpolitische Gesetzgebung und die Maßnahmen der Struktur- und der Bildungspolitik rechtzeitig zu kümmern. Ebenso wenig ist zu bestreiten, daß eine stärkere Beratung der Politik durch ökonomischen Sachverstand wünschenswert ist. Diese Beratung erfolgt heute schon in vielfältiger Form. Die Gewerkschaften sind beispielsweise an nahezu 1000 Institutionen im überbetrieblichen Bereich beteiligt¹⁾. Die Anhörung im Parlament, die Mitarbeit in den wissenschaftlichen Beiräten der Ministerien und die Anhörung durch die Ministerien sichern bereits heute die Beratung und den Einfluß. Es erscheint wenig wahrscheinlich, daß die Verbände im Falle vitaler Interessen auf diese unmittelbaren Kontakte mit Parlament und Exekutive verzichten werden. Überdies ist zu berücksichtigen, daß gegebenenfalls eine gemeinsame Stellungnahme der Parteien des Wirtschaftslebens durch einen Wirtschafts- und Sozialrat die politischen Kräfte in ihrer Handlungsfreiheit stärker einschränken würde als getrennte Stellungnahmen. Die Erfahrungen mit dem Reichswirtschaftsrat der Weimarer Republik lehren ebenso wie Beispiele aus dem benachbarten Ausland, daß in wesentlichen Fragen häufig getrennte Stellungnahmen abgegeben werden. Damit ist aber auch offensichtlich, daß ein derartiger Rat nichts Wesentliches an der bisherigen Interessenlage und Interessenvertretung ändern würde.

Der Vorteil könnte freilich darin liegen, daß in einem solchen Rat die Plattform für eine ständige Diskussion — losgelöst vom Druck aktueller Forderungen und ihrer Abwehr — geschaffen würde. In der Bundesrepublik finden seit 1948 regelmäßig nicht institutionalisierte Gespräche zwischen den Spitzenorganisationen der Sozialpartner statt. Sie sind vielfach ergänzt worden durch die Gespräche zwischen den Partnern auf Branchenebene. Die Intensität dieser Gespräche ist sowohl in der Spitze als auch in den Branchen unterschiedlich gewesen. Aber der Nutzen eines ständigen Gesprächskontaktes ist in den letzten Jahren wohl zunehmend von beiden Seiten erkannt worden. Er trägt dazu bei, Position und Argumente der jeweiligen anderen Seite besser zu verstehen und bewahrt vor Fehleinschätzungen; er erleichtert auch im akuten Konfliktfall das Gespräch. Die unterschiedlichen Organisationsformen der Sozialpartner sind oft als Erschwernis für derartige Gespräche betrachtet worden, denn der Gewerkschaft stehen sozialpolitische und wirtschaftspolitische Organisationen der unternehmerischen Seite getrennt gegenüber; traditionelle Gesprächspartner sind die sozialpolitischen Verbände. Die *Konzertierte Aktion* hat hier einen Wandel bewirkt: Am Tisch der Konzertierten Aktion sitzen wirtschafts- und sozialpolitische Verbände der Unternehmer mit Gewerkschaften und Staat zusammen.

Ober die Forderungen des Gesetzes hinausgehend ist die Konzertierte Aktion zu einer ständigen Einrichtung entwickelt worden. Die stetig wachsende Zahl der Teilnehmer und die Publizität der Verhandlungen werden von manchen Beobachtern als Erschwernis für die sachliche Arbeit betrachtet. Sie befürworten deshalb zunehmend wieder bilaterale Kontakte ohne freilich den Grundgedanken des Gesprächs zwischen den Parteien des Wirtschaftslebens und dem Staat aufgeben zu wollen. Dieses Gespräch hat sich insgesamt als nützlich erwiesen, wenn auch die begrenzten Möglichkeiten der Konzertierten Aktion in der Zwischenzeit allgemein bewußt geworden sind. Kritiker der Konzertierten Aktion meinen, daß in ihr der Staat ein zu großes Gewicht habe, da er die Sitzungen einberufe und vorbereite einschließlich der oft stundenlang umstrittenen Communiqués. Sie plädieren daher für eine stärkere Institutionalisierung etwa in der Form eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates mit eigenem Apparat, der das Gleichgewicht zwischen Staat und Verbänden in diesen Gesprächen sichern soll.

Die Konzertierte Aktion hat im Laufe der Jahre über konjunkturpolitische Fragen hinausgehend auch Struktur- und ordnungspolitische Probleme und zum Teil auch den Inhalt konkreter

1) Vgl. Deutsches Industrieinstitut: „Der Einfluß der Gewerkschaften im überbetrieblichen Bereich“ in: Berichte des Deutschen Industrieinstituts zu Gewerkschaftsfragen, Nr. 6/1969.

Gesetzesvorhaben in ihre Gespräche einbezogen. Die Ausweitung der Beratungsthemen der Konzertierte Aktion über die im Gesetz zur Sicherung der Stabilität und des Wirtschaftswachstums (§§ 3 und 1) vorgesehenen Aufgaben hinaus, könnten als Indiz für die Notwendigkeit der Errichtung eines ständigen gesamtwirtschaftlichen Beratungsgremiums gewertet werden. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) hat im Februar 1970 erklärt:

„Wenn wegen der begrenzten Möglichkeiten der Konzertierte Aktion der Wunsch besteht, auch andere Fragen gemeinsam zu erörtern, so sind die Unternehmer bereit, an Gesprächen teilzunehmen, die hierfür Wege suchen.“

Andere Unternehmerorganisationen sind allerdings skeptischer gegenüber einer Institutionalisierung der Gespräche. Die Konzertierte Aktion, so heißt es in der Erklärung der BDA, wird auch für die Zukunft bejaht. In der Tat wäre ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat, so wie er bis jetzt zur Diskussion gestellt ist, kaum geeignet, zu den eher kurzfristig zu erörternden und zu lösenden konjunkturpolitischen Fragen Stellung zu nehmen. Auf der anderen Seite hat es sich als nützlich erwiesen, daß die Parteien des Wirtschaftslebens und der Staat an einem Tisch sitzen. In einem Bundeswirtschaftsrat würde der Staat notwendigerweise fehlen. Auf der anderen Seite wäre denkbar, daß die Konzertierte Aktion sich auf ihren gesetzlich bestimmten Aufgabenbereich konzentriert. In einem solchen Falle erschiene es denkbar, daß die Aufgaben eines Wirtschaftsrates klar gesetzlich fixiert werden können, ohne daß eine Konkurrenz zur Konzertierte Aktion eintritt oder ohne daß der Bundeswirtschaftsrat zu einer politisch bedeutungslosen Institution würde im Vergleich zur Konzertierte Aktion.

Schwieriger als das Verhältnis zur Konzertierte Aktion ist das eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates und anderer Institutionen der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung zu den *Parlamenten* zu gestalten. Schon heute wird häufig die Entmachtung der Parlamente beklagt. Die Auswirkungen supranationaler Beschlüsse und internationaler Verpflichtungen, die den Handlungsraum der nationalen Parlamente einschränken und das zunehmende Gewicht der Exekutive, die über bessere Arbeitsbedingungen als die Parlamente verfügt, tragen hierzu bei. Die Institutionen der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung können sehr leicht zu einem System wirtschaftsdemokratischer Sekundärverfassung werden, das zur weiteren Schwächung der Parlamente beiträgt. Insbesondere wenn ein Bundeswirtschaftsrat über einen regionalen Unterbau verfügt und darüber hinaus mit der Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen verzahnt würde, wäre diese Gefahr gegeben. Die Gefahren des Interessenpluralismus in unserer Gesellschaft, der zum Immobilismus in der Politik führen kann, können nach meinem Dafürhalten nur durch eine Stärkung der Parlamente überwunden werden. Deshalb dürfen Institutionen der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung nicht zu quasi-parlamentarischen Einrichtungen, zu Nebenparlamenten, werden. Die Souveränität des Parlaments muß erhalten bleiben. Darum ist auch eine Verpflichtung des Parlaments oder weiterer verfassungsrechtlicher Organe zur Konsultation des Bundeswirtschafts- und Sozialrates abzulehnen, jedenfalls in der Form, daß eine aufschiebende Wirkung auf das Gesetzgebungsverfahren eintreten kann, oder daß zu Maßnahmen die Zustimmung der Wirtschafts- und Sozialräte erforderlich ist. Allein aus Gründen der Praktikabilität sollte vermieden werden, daß Konflikte zwischen den Parteien des Wirtschaftslebens zu einer Verzögerung von Gesetzesvorhaben führen.

Vor allem aber muß ein eigenes *Initiativrecht* für gesetzliche Vorlagen und das Recht, diese Vorlagen im Parlament selbst zu vertreten, abgelehnt werden. Auch ein *Enquete-recht* scheint problematisch, denn einmal könnten die Ergebnisse der Enqueten vom Bundestag kaum negiert werden und zum anderen besteht die Gefahr, daß bei diesen Erhebungen des Rates die rechtsstaatlichen Sicherungen, wie sie für derartige Erhebungen notwendig sind, vernachlässigt werden. Hieraus ergibt sich, daß Wirtschafts- und Sozialräte nach meinem Dafürhalten nur eine beratende und gutachtende Tätigkeit ausüben können.

Aus diesen grundsätzlichen Erwägungen ergeben sich auch die Einwände gegen die vom Deutschen Gewerkschaftsbund im März 1971 vorgelegten Überlegungen zur Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich. Sie gehen zwar von der Erkenntnis aus, daß die Einflußnahme gegenüber Regierung und Parlament „dort ihre Grenzen finden muß, wo die universelle Verantwortlichkeit von Regierung und Parlament tangiert werden könnte“, in der Praxis würde jedoch die Verwirklichung dieser Vorschläge die Rechte von Parlament und Regierung erheblich tangieren. Der DGB verzichtet auf ein direktes Mitentscheidungsrecht und eine daraus resultierende Mitverantwortungspflicht, aber die von ihm vorgeschlagenen Regelungen für ein dreistufiges System gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung sind geeignet, die Entscheidungen der Parlamente weitgehend zu präjudizieren und die Tätigkeit der Verwaltungen nachhaltig zu beeinflussen.

Nach den Erfahrungen mit dem vorläufigen Reichswirtschaftsrat erscheint die vorgeschlagene Zahl von 120 bis 160 Mitgliedern — der vorläufige Reichswirtschaftsrat zählte 256 Mitglieder — einer fruchtbaren Arbeit nicht förderlich. Ein solches Plenum wäre nicht arbeits- und beratungsfähig. Sicherlich ist bei der Vielschichtigkeit wirtschaftlicher und sozialer Probleme eine möglichst breite Repräsentanz anzustreben, sie wird freilich immer schwierig bleiben und es wird immer Gruppen geben, die sich nicht hinreichend repräsentiert fühlen. Die Bildung von Ausschüssen kann die Nachteile einer zu großen Mitgliederzahl eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates nicht ausgleichen.

Die vorgeschlagene Öffentlichkeit der Verhandlungen entspricht zwar weitgehend dem Zeitempfinden, doch hat die Forderung nach Abschaffung der Geheimdiplomatie nicht dazu geführt, daß die Geheimdiplomatie verschwand, und die Erkenntnis, daß öffentliche Verhandlungen nicht immer der Sachlichkeit förderlich sind, beginnt sich durchzusetzen. Eine nichtöffentliche Verhandlung muß nicht undemokratisch sein, wenn die Verhandlungen von demokratisch verantwortlichen Partnern geführt werden. Für die Repräsentanten der Gewerkschaften wie der unternehmerischen Organisationen ist eine demokratische Legitimation und Kontrolle seitens ihrer Verbände gegeben, auch wenn man die Probleme der innerverbandlichen Kontrolle kennt.

Grundsätzliche Bedenken sind gegen das *Prinzip der Parität* zu erheben. Es hat sich als Organisationsprinzip nur in den Fällen bewährt, wo von grundsätzlich gleichgerichteten Interessen ausgegangen werden kann. Will man Pattsituationen und die Blockierung der Willensbildung vermeiden, muß man notwendigerweise im Konfliktfall die Anrufung einer außenstehenden Stelle vorsehen oder aber einen dritten Faktor einschalten. Die Einschaltung eines dritten Faktors ist in der Konzeption des DGB nicht vorgesehen. Eine besondere Repräsentation des „öffentlichen Interesses“ wird nicht für erforderlich gehalten, weil dieses Interesse vorrangig in den parlamentarischen Gremien vertreten werde. Vertreter der Wissenschaft und der freien Berufe sollen nur in ihrer Eigenschaft als Unternehmer- bzw. Arbeitnehmervertreter in den Bundeswirtschafts- und Sozialrat gelangen.

Die Erfahrungen mit dem vorläufigen Reichswirtschaftsrat sprechen sicherlich gegen die Einschaltung einer dritten Gruppe. Auf der anderen Seite würde ein nur aus Unternehmer- und Arbeitnehmervertretern gebildeter Rat diesen Gruppen, die unbeschadet ihrer Bedeutung auch nur einen Teilaufgabenbereich erfüllen, eine besondere Bedeutung geben. Schon heute ist zu beobachten, daß die Wirtschaft und das Handeln der Parteien des Wirtschaftslebens zunehmend kritischer von der Öffentlichkeit beobachtet wird, denn die Auswirkungen des Handelns im Bereich der Wirtschaft sind in vielen Lebensbereichen zu spüren. Auch die Gewerkschaften sind bereits von dieser Kritik betroffen. Erst recht gilt das für die befürchtete Produzentenkartelle von Unternehmern und Gewerkschaften zu Lasten der Konsumenten oder gar des Gemeinwohls. Ein nur aus Vertretern der beiden großen Parteien des Wirtschaftslebens paritätisch zusammengesetzter Rat müßte der Kritik weiteren Auftrieb geben. Allerdings würde die Auswahl einer dritten Gruppe Schwierigkeiten bereiten. Die Verbraucherschaft ist wohl am wenigsten geeignet; eher wäre hier an Vertreter der Wissenschaft und der freien Berufe zu denken.

Die ständige Arbeit des Rates soll durch die Vorschrift von mindestens vier Sitzungen im Jahr und durch *ständige Ausschüsse*, die alle paritätisch besetzt sein sollen, gewährleistet werden. Hinzu kommt ein ständiger Stab mit *wissenschaftlichen Mitarbeitern*. Wissenschaftliche Stäbe entsprechen heute teils sachlicher Notwendigkeit, teils einem Modernitätsanspruch. In diesem Fall dürfte der Modernitätsanspruch ausschlaggebend sein für die Forderung nach wissenschaftlichen Mitarbeitern, denn die großen Parteien des Wirtschaftslebens verfügen über eigene wissenschaftliche Institute und über hinreichend wissenschaftlich qualifizierte Mitarbeiter. Die Aufgabe der wissenschaftlichen Mitarbeiter könnte allenfalls darin bestehen, mit Sachkunde im Rat erarbeitete Kompromißlösungen zu formulieren. Hierfür würde ein einfaches Sekretariat mit qualifizierten Kräften genügen. So würde auch die Gefahr der Entwicklung einer neuen Bürokratie eher vermieden, die durch die Forderung nach eigenem Etat aus dem Bundeshaushalt gefördert wird. Eine solche große eigene Apparatur würde dem Rat ein Gewicht geben, das ihn zum Konkurrenten des Parlaments machte.

Bemerkenswert ist, daß der DGB vorschlägt, die bestehenden Beiräte bei Bundesministerien aufzulösen und sie ebenso wie die Anhörungsrechte der Gruppen dem Rat und seinen Ausschüssen zu übertragen. Hier bestimmt die Vorstellung von der Kanalisierung der Interessen und der *Rationalisierung der parlamentarischen Arbeit* und der Regierungsarbeit, die sich bisher mit mehreren Stellungnahmen befassen mußte, das Denken. Dieser Vorschlag ist um so weniger verständlich, als der DGB in der Auseinandersetzung mit der Forderung nach Arbeiterkammern darauf hinweist, daß diese Kammern Aufgaben der Gewerkschaften an sich ziehen könnten, wie überhaupt viele Argumente, die der DGB gegen Arbeiterkammern vorträgt, ohne Schwierigkeit gegen den Aufbau eines Systems gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung durch Räte angeführt werden können. Es erscheint wenig wahrscheinlich, daß Unternehmerorganisationen und Gewerkschaften auf die unmittelbare Fühlungnahme mit Parteien, Parlament und Regierung verzichten zugunsten der Abgabe gemeinsamer Stellungnahmen durch die Ausschüsse oder die Vollversammlung der Räte. Sicherlich würde ein solches Verfahren häufig nicht der Forderung nach schnellem Meinungsaustausch entsprechen. Vor allem würde es auch eine behutsame Vorklärung der Interessen erschweren. Im übrigen sollte das Parlament souverän die Kontakte und Gespräche suchen können, die es für notwendig erachtet. Der Kontakt zwischen Parlament und Volk bzw. Gruppe kann nicht mediatisiert werden.

Wollte man die Tätigkeit der Beiräte auf den Rat übertragen, ergäbe sich die Notwendigkeit einer weitgehenden Bürokratisierung. Heute bestehen etwa 250 Beiräte bei Ministerien und Behörden mit ungefähr 6000 Mitgliedern. Die differenzierten Aufgaben dieser Beiräte auf einen Rat zu übertragen, hieße auch, ihn fachlich zu überfordern.

Unter Berücksichtigung der demokratischen Prärogativen des Parlaments müssen die geforderten Rechte für die Räte auf entschiedene Bedenken stoßen. Das gilt im besonderen für das Recht der Gesetzesinitiative gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften, aber ebenso für das Enqueterecht und das Auskunfts- und Anhörungsrecht. Die Einheitlichkeit der staatlichen Willensbildung unter demokratischer Kontrolle würde aufgehoben, zumindest aber gefährdet. Die Auskunfts- und Anhörungsrechte, nach denen Bundesminister oder ihre Stellvertreter und die Präsidenten der Bundesbehörden sowie die Leiter von Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts verpflichtet sein sollen, dem Rat oder seinen Ausschüssen Auskünfte zu erteilen oder vor ihnen zu erscheinen, bedeuten, daß die Exekutive nicht nur einer Kontrolle durch die Legislative ausgesetzt ist, sondern sie würde durch die Parteien des Bundeswirtschafts- und Sozialrates verunsichert. Die geforderten Auskunfts- und Anhörungsrechte kommen einem Kontrollrecht gleich; dieses aber muß in einer parlamentarischen Demokratie bei den Parlamenten liegen.

Die Aufgaben des Bundeswirtschafts- und Sozialrates sollten im Interesse der Stärkung des Parlaments beschränkt sein auf das Recht zur Begutachtung von gesetzlichen Vorlagen wirtschafts- und sozialpolitischen Inhalts auf Anforderung des Bundestages oder seiner Mehrheit. Die Beratung der Regierung sollte entfallen, damit nicht die Regierung den Rat gegen das Parlament ausspielen kann. Angesichts der Fülle sozial- und wirtschaftspolitischer Gesetze von z. T. rein technischer Art erscheint es sinnvoll, die Konsultation in das Ermessen des Parlaments zu stellen oder aber sie auf Gesetzentwürfe von grundlegender Bedeutung zu beschränken. Denkbar wäre es, da über die Erheblichkeit eines Gesetzentwurfes immer Meinungsverschiedenheiten auftreten können, dem Rat das Recht einzuräumen, sich auch aus eigenem Antrieb gutachtlich mit Gesetzentwürfen zu befassen und im Konfliktfalle einen Vermittlungsausschuß vorzusehen. Für den Fall, daß Gutachten vom Bundestag angefordert werden, müßten in jedem Fall, um Verzögerungen in der Gesetzgebungsarbeit zu vermeiden, angemessene Fristen gesetzt werden können.

Zu den Aufgaben eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates könnte auch die kritische Stellungnahme zu den Berichten des Sachverständigenrates für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dienen. Schon jetzt arbeiten Expertenkommissionen der Sozialpartner an einer Reihe von Einzelproblemen der Statistik und der Wirtschaftswissenschaft. Die Aufgabe der Stellungnahme zu den Berichten des Sachverständigenrates könnte zu einer stärkeren Übereinstimmung in der Beurteilung wirtschaftlicher und statistischer Sachverhalte und damit zur Versachlichung führen. Auch würde auf diese Weise das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und unternehmerischen Organisationen verbessert werden können, eine Wirkung, die von den Befürwortern des Bundeswirtschafts- und Sozialrates von diesem allgemein erwartet wird.

Die Bedenken, die gegen den Vorschlag des DGB für einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat vorgetragen wurden, gelten in gleichem Maß für die Landeswirtschafts- und Sozialräte sowie die regionalen Wirtschafts- und Sozialräte, da sie weitgehend ähnlich konstruiert und mit ähnlichen Rechten ausgestattet sind.

Die aus der vorgesehenen Konstruktion und den Rechten sich ergebende Forderung, den Unternehmenskammern den öffentlich-rechtlichen Status zu nehmen und ihre Aufgaben den regionalen Wirtschafts- und Sozialräten oder aber der öffentlichen Kommunalverwaltung zuzuweisen, wird vom DGB mit der Stärkung des Gedankens der kommunalen Selbstverwaltung begründet, doch wird die Selbstverwaltung als wesentliches Element jeder Demokratie im Bereich der Wirtschaft beseitigt. Wesentliche Aufgaben der Kammern, beispielsweise als Gutachter und Berater die kaufmännischen Erfahrungen für Behörden und Gerichte in objektiver Weise zusammenzufassen und dabei gesamtwirtschaftlich zu argumentieren, könnten nicht mehr erfüllt werden. Die notwendige Konsequenz wäre der Ausbau einer Wirtschaftsverwaltung anstelle der bisherigen Selbstverwaltung. Die Kommunalverwaltungen wären vollends überfordert mit der Übernahme von Kammeraufgaben.

Die Vorschläge der Gewerkschaften für die gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung müssen im Zusammenhang mit der Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen und den hierfür erhobenen Forderungen gesehen werden. Die Gefahr einer zentralen Steuerung der Mitbestimmungsträger in den verschiedenen Ebenen durch die Gewerkschaften ist nicht von der Hand zu weisen, auch wenn die Möglichkeiten zu einer solchen Steuerung sicherlich begrenzt sind. Schon heute entwickeln Betriebsräte und Arbeitnehmer-Aufsichtsräte vielfach ein eigenes Selbst- und Verantwortungsbewußtsein, das Versuchen der Fernsteuerung entgegensteht. Die Forderung nach stärkerer Einflußnahme der Gewerkschaften auf die Betriebsverfassung und das für die gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung geforderte Entsendungsrecht der gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen sowie die vorgesehene Listenwahl bei den Regionalräten werden langfristig eine stärkere

Einflußnahme der Gewerkschaften bedeuten. Auch die vorgeschlagene Vereinheitlichung der Wahltermine zu den Betriebsräten, den Sozialversicherungsträgern und den Organen der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung würde in dieser Richtung wirken. Hinzu kommt, daß die Vorstellungen der Einheit von Planung, Lenkung und Mitbestimmung noch immer in den Gewerkschaften lebendig sind. Auch die Begründung, die gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung solle sicherstellen, „daß die Interessen der Arbeitnehmer zum Bestandteil einer vorausschauenden und planmäßigen Wirtschaftspolitik werden“, kann in dieser Richtung interpretiert werden. Eine solche Konzeption und ein durchgängiges System wirtschaftsdemokratischer Sekundärverfassung sind mit der marktwirtschaftlichen Ordnung nicht zu vereinbaren. Ein System der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung, dreistufig aufgebaut und in der Arbeit verzahnt, würde in Konflikt mit den demokratisch legitimierten parlamentarischen Organen geraten, auch wenn es geringere Rechte als gefordert hätte.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich, daß den Möglichkeiten, ein System gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung aufzubauen, das nicht mit der Verfassungsordnung kollidiert und die Handlungsfreiheit der Verbände einschränkt, enge Grenzen gezogen sind. Allerdings sind, wie die Überlegungen gezeigt haben, durchaus Formen einer überbetrieblichen Mitbestimmung denkbar, die nicht mit der Verfassungs- und Wirtschaftsordnung kollidieren. Verfassungsrechtliche Bedenken und Zweckmäßigkeitserwägungen sprechen freilich überwiegend gegen den Aufbau eines solchen Systems. Das notwendige Gespräch zwischen den Parteien des Wirtschaftslebens kann auch ohne Institutionalisierung geführt werden. Stärkere Nutzung des ökonomischen Sachverständes für die Beratung der Politik und bessere Transparenz der Einflußnahme von Interessengruppen lassen sich auch auf andere Weise erreichen. Ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat könnte im übrigen auch niemals den differenzierten Anforderungen an den wirtschaftlichen Sachverständen voll gerecht werden; die Politik bliebe zur Beratung in zahlreichen Sachfragen sicherlich auf unabhängige Sachverständige angewiesen. Eine völlige Kanalisierung von Interessen ist weder möglich, noch erscheint sie in einer freiheitlichen Gesellschaft wünschenswert.