



Schriften des Vereins für Socialpolitik  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Neue Folge Band **24**/II

# SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 24/II

---

## Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung

Zweiter Band



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
BERLIN 1964

# Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung

Zweiter Band

Von

Professor Dr. A. F. Napp-Zinn  
und  
Professor Dr. H. G. Schachtschabel

herausgegeben von  
Walter Weddigen



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLLOT  
BERLIN 1964



**Alle Rechte vorbehalten**

**© 1964 Duncker & Humblot, Berlin**  
**Gedruckt 1964 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61**  
**Printed in Germany**

## **Vorwort**

Der erste Band unserer Untersuchung „Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung“ behandelte in seinem ersten Beitrag die begriffs- und produktivitätstheoretischen Grundfragen der (betrieblichen wie überbetrieblichen) Arbeitnehmermitbestimmung und gab in seinem zweiten Beitrag eine Analyse der Einwirkungen der betrieblichen Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf die Unternehmensführung in Westdeutschland. In Weiterführung dieser Arbeiten, die im sozialpolitischen Arbeitsausschuß der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik) referiert und diskutiert wurden, vereinigt der vorliegende zweite Band der Untersuchung die dankenswerten Beiträge zweier weiterer Ausschuß-Mitglieder über Fragen der Mitbestimmung, die sich gleichfalls aus jenen Arbeiten des genannten Ausschusses ergaben. Auch diese Beiträge stehen inhaltlich unter der eigenen Verantwortung nur ihrer Autoren, geben also nicht etwa Auffassungen des Vereins für Socialpolitik oder seines genannten Arbeitsausschusses wieder.

Dem Assistenten meines Lehrstuhls, Herrn Diplomvolkswirt W. Pahlow, habe ich dafür zu danken, daß er das Sachwortverzeichnis erstellte, soweit es den Beitrag „Wirtschaftsräte und überbetriebliche Mitbestimmung in Deutschland“ betrifft.

Nürnberg, den 1. Mai 1964

W. Weddigen



## Inhalt

Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Wirtschaftsführung der Unternehmung auf betrieblicher Ebene in der Auffassung der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände	
Von Professor Dr. <i>Hans G. Schachtschabel</i> .....	9
Wirtschaftsräte und überbetriebliche Mitbestimmung in Deutschland	
Von Professor Dr. <i>Anton Felix Napp-Zinn</i> .....	61
Die gewerkschaftliche Forderung nach Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf überbetrieblicher Ebene und ihre Vereinbarkeit mit anderen Konzeptionen	
Von Professor Dr. <i>Hans G. Schachtschabel</i> .....	155





**Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der  
Wirtschaftsführung der Unternehmung auf  
betrieblicher Ebene in der Auffassung der  
Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände**

Von

**Dr. Hans G. Schachtschabel**

o. Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Wirtschaftshochschule Mannheim



## Inhaltsverzeichnis

I. <i>Die Demokratisierung der Wirtschaft</i> .....	13
1. Der Bezug zum wissenschaftlichen Sozialismus .....	13
2. Wirtschaftsdemokratie als Wirtschaftsform, insbesondere die Ziel- und Mittelproblematik .....	14
3. Die Auffassungen der Unternehmer- und Arbeitgeberschaft zur Wirtschaftsdemokratie .....	21
II. <i>Die Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit</i> .....	25
1. Das erneute Aufkommen wirtschaftsdemokratischer Bestrebungen	25
2. Der Wandel in der wirtschaftsdemokratischen Konzeption, insbe- sondere die Mitbestimmung als Ziel .....	30
3. Die Stellungnahme der Arbeitgeberschaft zur gewerkschaftlichen Begründung der wirtschaftlichen Mitbestimmung .....	37
III. <i>Die einzelnen Probleme wirtschaftlicher Mitbestimmung auf betrieb-         licher Ebene</i> .....	44
1. Die Besetzung der Aufsichtsräte .....	45
2. Der Arbeits- oder Sozialdirektor .....	50
3. Die Wirtschaftsausschüsse .....	55
4. Stellungnahmen anderer gewerkschaftlicher Organisationen ....	58



# I. Die Demokratisierung der Wirtschaft

## 1. Der Bezug zum wissenschaftlichen Sozialismus

Im System des wissenschaftlichen Sozialismus, wie es von K. *Marx* und F. *Engels* entwickelt worden ist, nimmt die Idee einer umfassenden und durchgehenden Demokratisierung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens eine zentrale Stelle ein, indem neben der Forderung nach politischer Freiheit auch die Forderung nach wirtschaftlicher Freiheit für die Arbeitnehmerschaft, insbesondere für das industrielle Proletariat, prinzipiell gültig ist.

Primäres Anliegen des marxistischen Sozialismus ist es aber, mit Hilfe des Klassenkampfes die Demokratie zu erkämpfen und die politische Macht zu erobern, damit das Proletariat zur herrschenden Klasse zu erheben, um auf der Grundlage der Sozialisierung der Produktionsmittel eine klassenlose Gesellschaft zu realisieren, in der die Prinzipien der Freiheit und Gleichheit nicht nur im staatlichen, sondern auch im ökonomischen Bereich verwirklicht sind. Da „in der Erkämpfung der Demokratie sowohl die politische wie auch die wirtschaftliche Befreiung mit einbegriffen“ ist<sup>1</sup>, so wird ideologisch wie praktisch die politische Freiheit als selbstverständliche Voraussetzung der wirtschaftlichen Freiheit empfunden.

Insofern ist in diesem System im Rahmen der Verwirklichung der wahren, der echten staatlichen Demokratie auch die Demokratisierung der Wirtschaft gemeint, und zwar vor allem über die Aufhebung des Privateigentums an den Produktionsmitteln sowie die Einführung einer sozialistischen Organisation der Wirtschaft, die allerdings sehr

---

<sup>1</sup> Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel. Hrsg. im Auftrage des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes v. F. *Naphtali*, 4. Aufl., Berlin 1929, S. 8. — Vgl. zum Gedanken der Wirtschaftsdemokratie im marxistischen Sozialismus insbes. H.-D. *Ortlieb*, Das Problem der Wirtschaftsdemokratie und seine Wandlung. In: Gewerkschaftl. Monatshefte, 1. Jg. (1950), H. 2, S. 54 ff.; ders., Der Kampf um Wirtschaftsdemokratie und Mitbestimmung. In: Wege zum sozialen Frieden. Beiträge zur Mitbestimmung und sozialen Partnerschaft in der Wirtschaft. Stuttgart u. Düsseldorf 1954, S. 9 ff.; ders., Der gegenwärtige Stand der Sozialisierungsdebatte in Deutschland. In: Untersuchungen zur sozialen Gestaltung der Wirtschaftsordnung. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. N. F. Bd. 2, Berlin 1950, S. 251 ff.



allgemein begriffen wird als „direkte zentrale Entscheidung über Produktion und Konsum“<sup>2</sup>. Denn diesem System fehlt offensichtlich eine spezifische wirtschaftsdemokratische Konzeption, ganz zu schweigen davon, daß der Ausdruck „Wirtschaftsdemokratie“ überhaupt nicht gebraucht wird. Es kennt keine konkrete Vorstellung einer Mitbestimmung oder Mitwirkung der Arbeiter an der zentralen Lenkung der Wirtschaft und enthält lediglich einige unrealistische Vorschläge zur Organisation der Betriebsleitung<sup>3</sup>.

## 2. Wirtschaftsdemokratie als Wirtschaftsform, insbesondere die Ziel- und Mittelproblematik

Vielmehr tritt erst nach dem Ersten Weltkrieg der wirtschaftsdemokratische Gedanke in eigener Prägung deutlich hervor, indem er sich in der Forderung nach Demokratisierung der Wirtschaft, nach *Wirtschaftsdemokratie als einer bestimmten Wirtschaftsform*, niederschlägt<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> H.-D. Ortlieb, Der Kampf um Wirtschaftsdemokratie und Mitbestimmung, a.a.O., S. 17. — Im übrigen sei auf die kritischen Bemerkungen verwiesen, die dort über die Ansichten von K. Marx zur „Verwirklichung der wahren Demokratie“ vorgetragen werden (vgl. S. 15 ff.).

<sup>3</sup> Da entsprechend den Prinzipien des orthodoxen Marxismus in der UdSSR wirtschaftsdemokratische Maßnahmen, insbesondere zwecks direkter Beteiligung der Arbeiter an der Wirtschaftsführung, bislang nicht existierten, sondern erst im Zuge der dezentralen Neuordnung („Dezentralisierung der Planung und Betriebsleitung“ sowie „Aktivierung der Massen“) ab 1958 gewisse Beratungsorgane eingerichtet worden sind, so ist die im Widerspruch zur marxistischen Auffassung in Polen seit 1956, vor allem aber in Jugoslawien seit 1950 bestehende „gesellschaftliche Verwaltung“ besonders bedeutsam. In der in Jugoslawien neben anderen Selbstverwaltungen geschaffenen Arbeiterselbstverwaltung in den Wirtschaftsbetrieben wird die Verwaltung von Arbeiterkollektiven ausgeübt, die sich aus gewählten Arbeiterräten sowie aus Verwaltungsausschüssen zusammensetzen. Diese Wirtschaftsdemokratie kann als Beispiel des „Konkurrenz-Sozialismus“ bezeichnet werden. Die Entwicklungen in Polen und Jugoslawien haben offensichtlich einen Einfluß darauf ausgeübt, daß neuerdings auch in der UdSSR die erwähnten Ansätze einer Mitbestimmung der Betriebsbelegschaften zu finden sind. — Vgl. zur „gesellschaftlichen Verwaltung“ in Jugoslawien insbes. „Die Gemeinwirtschaft in Jugoslawien“. In: Annalen der Gemeinwirtschaft. 28. Jg., H. 2, Mai-November 1959, S. 107—395. — Vgl. ferner F. Voigt, Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Unternehmen. Eine Analyse der Einwirkungen der Mitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland auf die Unternehmensführung. In: Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung. Schriften des Vereins für Socialpolitik. Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. N. F. Bd. 24/I, Berlin 1962, S. 98, 174, 217 f., 276 f., 282 u. 505.

<sup>4</sup> Die Entstehung des Wortes „Wirtschaftsdemokratie“ ist nicht eindeutig feststellbar. Allgemein wird der Ausdruck auf den Titel des Buches von S. u. B. Webb, Industrial Democracy, das 1897 erschien, (dt. „Theorie und Praxis der englischen Gewerkvereine“, Stuttgart 1906), zurückgeführt. —

Diese Entwicklung wird prinzipiell mit der geschichtlichen Erfahrung begründet, die gezeigt habe, daß die politische Demokratie auch ohne „Erhebung des Proletariats zur herrschenden Klasse“ möglich sei und die politische Demokratie noch keineswegs die Beseitigung der wirtschaftlichen Unfreiheit bedeute<sup>5</sup>.

Den geistigen Raum fand der Gedanke der Wirtschaftsdemokratie vor allem innerhalb der *freien Gewerkschaften*, die sich schon relativ früh vom orthodoxen Marxismus abgewandt hatten und nicht nur grundsätzlich eine schrittweise Verwirklichung wirtschaftsdemokratischer Ziele befürworteten, sondern diese Einstellung auch dadurch bekundeten, daß sie an der praktischen Arbeit auf sozialpolitischem Gebiet teilnahmen<sup>6</sup>. Damit konnten sich die Gewerkschaften nicht nur in zunehmendem Maße Anerkennung verschaffen und ihre organisatorische Position und Bedeutung festigen, vielmehr waren sie dadurch auch in der Lage, zwecks nachhaltiger Vertretung und Förderung der Interessen der Arbeitnehmerschaft an wichtigen Entscheidungen über soziale und ökonomische Lebens- und Arbeitsverhältnisse mitzuwirken oder diese zumindest zu beeinflussen.

Unter Berücksichtigung dieser Vorgänge wurde es auch erforderlich, zum Gedanken der Wirtschaftsdemokratie Stellung zu nehmen und diesen inhaltlich näher zu bestimmen. Die Folge davon war, daß bereits anläßlich der gewerkschaftlichen Kongresse 1925 in Breslau und 1928 in Hamburg die Wirtschaftsdemokratie betont zum Gegenstand eingehender Verhandlungen gemacht wurde. Auf dem Hamburger Kongreß waren die Erörterungen besonders akzentuiert durch die im Auftrage des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes von F. Naphthali über das Thema „Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg

---

Allerdings erscheint es problematisch, die wirtschaftsdemokratische Idee so unmittelbar aus den Vorstellungen der Fabian Society abzuleiten, wie dies M. Beck, *Wirtschaftsdemokratie*, Veröffentlichungen der Handels-Hochschule St. Gallen, Reihe A, H. 62, Zürich u. St. Gallen 1962, S. 17 ff., getan hat. Es soll gar nicht geleugnet werden, daß fabische Einflüsse speziell begrifflicher Art bestehen, die besonders für den Revisionismus relevant geworden sind. Entscheidend ist jedoch, daß der Ausdruck „Wirtschaftsdemokratie“ im deutschsprachigen Raum von Anfang an einen ganz besonderen Akzent erhielt, ganz zu schweigen davon, daß er — wie oben nachgewiesen wird — gerade durch die Auseinandersetzungen in gewerkschaftlichen Kreisen mit einem spezifischen Inhalt ausgefüllt worden ist.

<sup>5</sup> Vgl. *Wirtschaftsdemokratie*, a.a.O., S. 8/9.

<sup>6</sup> Es ist zu berücksichtigen, daß verschiedene von den Gewerkschaften für ihre Mitglieder praktizierten sozialen Maßnahmen der allgemeinen sozialpolitischen Entwicklung vorausseilten und erst später in die staatliche Sozialpolitik einbezogen wurden; vgl. dazu G. Albrecht, *Sozialpolitik*. Göttingen 1955, S. 85.

und Ziel“ 1928 herausgegebene Veröffentlichung, die auch außerhalb gewerkschaftlicher Kreise stark diskutiert wurde<sup>7</sup>.

a) Die Verhandlungen und Stellungnahmen im freigewerkschaftlichen Lager zeigen deutlich, daß beträchtliche unterschiedliche Auffassungen darüber bestanden, ob die Wirtschaftsdemokratie als *Ziel* oder als *Mittel* begriffen werden sollte.

aa) Denn einerseits blieb das Ziel, den Sozialismus, insbesondere eine sozialistische Wirtschaftsordnung, zu realisieren, unverrückbar bestehen, da erst dann die volle Durchsetzung und Verwirklichung der Wirtschaftsdemokratie möglich sei. Insofern wurden Sozialismus und demokratische Wirtschaft als *Zielkomplex* empfunden, gewissermaßen als die beiden Komponenten, die „untrennbar verbunden“ ein einheitliches Ziel bilden, wobei die revolutionär erkämpfte oder zwangsläufig eintretende Sozialisierung der Produktionsgüter als entscheidendes Mittel anerkannt blieb.

bb) Andererseits wurde aber gerade sehr vehement die Meinung vertreten, daß die Wirtschaftsdemokratie als ein *Mittel* zu verstehen sei, als der praktische Weg zur Verwirklichung des Sozialismus<sup>8</sup>. Die bereits eingetretene wirtschaftsdemokratische Entwicklung und ihr weiterer Verlauf seien als Übergangsperiode zwischen Kapitalismus und Sozialismus zu werten. Mit Hilfe der Wirtschaftsdemokratie könne der Kapitalismus, bevor er gebrochen werde, auch gebogen werden, indem sie sich allmählich oder schrittweise auf allen Gebieten des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens durchsetze und über eine zunehmende Ausdehnung der demokratisch organisierten Gemeinwirtschaft die Sozialisierung anstrebe und schließlich den Sozialismus realisiere, wobei die Erreichung dieses Zieles dann zusammenfiele „mit dem Aufgehen aller wirtschaftsdemokratischen Bewegungen im Sozialismus“<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Vgl. für die Erörterungen in gewerkschaftlichen Kreisen insbes. Protokoll der Verhandlungen des 13. Kongresses der Gewerkschaften Deutschlands (3. Bundestag d. ADGB). Abgeh. in Hamburg vom 3. bis 7. September 1928. 3. Verhandlungstag. Berlin 1928, S. 170 ff. Grundsätzlich kritische Betrachtungen finden sich vor allem bei K. Lindner, Über Wirtschaftsdemokratie. In: Jb. f. Nat. u. Stat., III. F., 76. Bd. (1929), S. 540 ff., ferner bei G. Albrecht, „Wirtschaftsdemokratie“. In: Jb. f. Nat. u. Stat., III. F., 75. Bd. (1929), S. 221 ff., sowie vom gleichen Verfasser im Artikel „Wirtschaftsdemokratie“. In: Wörterbuch d. Volkswirtschaft, 4. Aufl., III. Bd., Jena 1933, S. 1015 ff. — Über die bis 1933 erschienene wichtigste Literatur zum Thema Wirtschaftsdemokratie informiert auch W. Weddigen, Sozialpolitik. Eine Einführung in ihre Theorie und Praxis. Jena 1933, S. 87.

<sup>8</sup> Vgl. Wirtschaftsdemokratie, a.a.O., S. 176.

<sup>9</sup> K. Lindner, a.a.O., S. 543.

Nach dieser Auffassung ist Wirtschaftsdemokratie primär eine Methode, ein Verfahren, verstanden als ein Bündel vielfältiger und verschiedenartiger Maßnahmen im Kampf um die Einschränkung der autokratischen Wirtschaftsführung, allerdings noch immer mit dem relevanten Ziel der Sozialisierung, das keineswegs aufgegeben wird. Doch will man nicht hoffnungsfroh und gläubig auf den Tag der Weltrevolution oder auf einen revolutionären Akt warten, sondern man ist entschlossen, mitzuarbeiten, mitzuwirken und letztlich mitzubestimmen, vor allem in der Absicht, die bestehende Wirtschaftsordnung umzuformen und Vorarbeiten für eine sozialistische Wirtschaft zu leisten, deren Einzelheiten jedoch noch immer nicht bekannt sind<sup>10</sup>. Auf diesem Wege ist aber die sukzessive Aufhebung der „Herrschaftsgrundlage des Privateigentums“ entscheidend, die sich durch die Demokratisierung des Wirtschaftslebens laufend vollziehe und die sogar teilweise der Veränderung der Eigentumsordnung vorausgehe.

Diese als evolutionistisch, revisionistisch oder reformistisch zu bezeichnende sozialistische Auffassung setzte sich in freigewerkschaftlichen Kreisen entschieden durch, obwohl sie keineswegs einheitlich akzeptiert wurde<sup>11</sup>. Sie wurde in der gewerkschaftlichen Schrift über die Wirtschaftsdemokratie durch zahlreiche Beispiele fundiert und erhärtet, indem vor allem das Vordringen genossenschaftlicher, gewerkschaftlicher und öffentlicher Betriebe nachgewiesen wurde, weiterhin die Beteiligung der Gewerkschaften an wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörpern (z. B. Reichskohlen- und Reichskalirat) sowie an der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik, insbesondere an der Gestaltung der Arbeitsverhältnisse, um schließlich auch auf die Demokratisierung des Bildungswesens abzuheben, die zu einer Durchbrechung des Bildungsmonopols geführt habe.

b) Im Rahmen des Bündels wirtschaftsdemokratischer Maßnahmen kommt dem Kriterium der *Mitbestimmung* eine ausschlaggebende Stellung zu. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Gedanke der Mitbestimmung bereits in der vorausgegangenen Zeit in verschiedenen Formen und Arten praktiziert worden war<sup>12</sup>.

Allerdings ist es von erheblicher Bedeutung, daß in der gewerkschaftlich-wirtschaftsdemokratischen Konzeption entsprechend der heutigen Terminologie betont die *überbetriebliche, dagegen prinzipiell nicht die betriebliche Mitbestimmung gemeint ist*<sup>13</sup>. Die soziale und

<sup>10</sup> Vgl. Wirtschaftsdemokratie, a.a.O., S. 179.

<sup>11</sup> Vgl. Protokoll, a.a.O., S. 206 ff.

<sup>12</sup> Vgl. dazu H. J. Teuteberg, Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland. Ursprung und Entwicklung ihrer Vorläufer im Denken und in der Wirklichkeit des 19. Jahrhunderts, Tübingen 1961.

wirtschaftliche Führung könne nur durch die kollektive überbetriebliche Vertretung der Arbeiterschaft ausgeübt werden, wobei zwecks wirklicher Mitführung der Wirtschaft die Mitwirkung der Arbeitnehmerschaft gerade dort eingeschaltet werden müsse, „wo sich marktbeherrschende, Produktion, Absatz und Preis regulierende Organisationen bilden“<sup>14</sup>.

Für eine tatsächliche Demokratisierung der Wirtschaft wird mit aller Deutlichkeit der Rätegedanke ausgeklammert, denn sie könne „nicht über einzelne Betriebe, nicht über die Betriebsräte“ erreicht werden<sup>15</sup>. Obwohl den Betriebsräten „eine ungeheuer wichtige Funktion in allen Fragen, die die Gestaltung des Arbeitsverhältnisses und die praktische Ausgestaltung des Betriebes betreffen“, zugestanden wird<sup>16</sup>, dürfe ihre Stellung auf sozialem wie auf wirtschaftlichem Gebiete doch nur eine nachgeordnete sein, da ihnen nur durchführende und überwachende Aufgaben obliegen<sup>17</sup>.

In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, daß sich auf *sozialem Gebiet* der Rätegedanke als richtig und fruchtbar erwiesen habe, da die Entwicklung der Gewerkschaften und ihre zunehmende Mitwirkung an sozialpolitischen Maßnahmen die Voraussetzungen dafür geschaffen haben, daß die Betriebsräte die Durchführung und Kontrolle aller entwickelten Normen sowie die selbständige Erledigung der spezifisch betrieblichen Fragen des Arbeitsverhältnisses haben übernehmen können. Dagegen sei auf *wirtschaftlichem Gebiet* eine überbetriebliche Mitbestimmung praktisch nicht vorhanden, so daß auch keine der sozialpolitischen Führung vergleichbare wirtschaftspolitische Führung bestehe. Unter dieser Tatsache habe bis dahin gerade die Durchführung der wirtschaftlichen Aufgaben der Betriebsräte gelitten, die ihnen als Organen der Wirtschaftsverfassung übertragen gewesen seien, wie insbesondere ihre Mitarbeit an der Einführung neuer Arbeitsmethoden, ihre Vertretung in den Aufsichtsräten. „Solange eine überbetriebliche Wirtschaftsführung, die von den Gewerkschaften beeinflusst wird, nicht besteht, bleiben die wirtschaftlichen Aufgaben der Betriebsräte rein privatwirtschaftlicher Natur und können nicht eingeordnet werden in das Streben der Arbeiterschaft nach einer vom Betriebe unabhängigen Führung der Volkswirtschaft<sup>18</sup>.“ Das bedeutet,

<sup>13</sup> Zur begrifflichen Abgrenzung beider Bereiche vgl. W. Weddigen, Begriff und Produktivität der Mitbestimmung. In: Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung. Schriften des Vereins für Socialpolitik. Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. N.F., Bd. 24/I, Berlin 1962, S. 18.

<sup>14</sup> Wirtschaftsdemokratie, a.a.O., S. 34.

<sup>15</sup> Ebda.

<sup>16</sup> Protokoll, a.a.O., S. 220.

<sup>17</sup> Vgl. Wirtschaftsdemokratie, a.a.O., S. 151 f.

<sup>18</sup> Ebda., S. 152.



daß erst die organisierte und von den Gewerkschaften kontrollierte Wirtschaft, die auch den einzelnen Unternehmer zum beauftragten und gebundenen Führer eines Betriebes mache, die wirksame Kontrolle dieser Betriebsführung durch den gesetzlich eingesetzten Betriebsrat ermöglichen werde.

Es wird aber nicht übersehen, daß das bisherige betriebliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter insofern eine gewisse Bedeutung besitzt, als es prinzipiell „die Überwindung der unternehmerischen Despotie“ bewirkt und zur konstitutionellen Fabrik geführt habe, wodurch die Analogie mit der Einschränkung der absolutistischen Staatsmacht durch die Verfassung angesprochen werde. Die Verfassung eines solchen konstitutionellen Betriebes werde zunächst unter dem Druck der Arbeiterorganisationen vereinbart, später auch gesetzlich festgelegt, wie z. B. im Betriebsrätegesetz vom 4. Februar 1920. Durch die öffentliche Regelung werde anerkannt, daß die Verhältnisse im einzelnen Betriebe nicht bloß Privatsache der einzelnen, unmittelbar beteiligten Personen, Unternehmer und Arbeiter, sondern auch von Bedeutung für die Allgemeinheit seien. Schon hier trete der Standpunkt in Erscheinung, daß jede wirtschaftliche Tätigkeit nicht bloß als individualistische Tätigkeit im persönlichen Interesse, sondern auch als bestimmte gesellschaftliche Funktion zu betrachten sei<sup>19</sup>.

Da in der gewerkschaftlich-wirtschaftsdemokratischen Konzeption primär immer wieder und nur die überbetriebliche Mitbestimmung gefordert und angestrebt wird, so bedeutet die konstitutionelle Fabrik lediglich ein *Zwischenziel*, aber kein Endziel. Auf keinen Fall wird für das wirtschaftliche Gebiet das Betriebsratsamt als Ansatz einer demokratischen Neuordnung gesehen. Obwohl es für diesen Bereich nicht gerade als völlig überflüssig erscheint, so wird ihm im wesentlichen nur die bescheidenere, wenn auch nicht unwichtige Funktion einer wirtschaftlichen Schulungsmöglichkeit der Arbeiterschaft zugewiesen, wobei insbesondere auch ein positiver Wert der Betriebsvertretung im Aufsichtsrat der Aktiengesellschaften zugestanden wird<sup>20</sup>.

Eine Forderung und Begründung für eine Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Wirtschaftsführung der Unternehmung auf betrieblicher Ebene fehlt aber noch gänzlich.

c) Wie es im System des wissenschaftlichen Sozialismus vorgeprägt ist, so will auch die Wirtschaftsdemokratie mit ihrer tragenden Komponente der Mitbestimmung letztlich den in wirtschaftlich abhängiger

<sup>19</sup> Vgl. ebda., S. 16 u. 152 f.

<sup>20</sup> Vgl. ebda., S. 153.

Stellung stehenden Menschen *vom Objekt zum Subjekt erheben*<sup>21</sup>. Sie will entsprechend der ihr zugrundeliegenden Konzeption das überkommene sozialistische Ziel erreichen, nämlich die Befreiung des Menschen aus seiner wirtschaftlichen Abhängigkeit und den damit gegebenen Folgen, indem sie ihm die Voraussetzungen dafür schafft, im gesamten gesellschaftlichen und insbesondere im wirtschaftlichen Leben mitbestimmen und mitentscheiden zu können. Im Rahmen der gewerkschaftlichen Organisation soll über eine kollektive Willensbildung auch denjenigen Menschen, die kein Eigentum besitzen, die Möglichkeit und das Recht gegeben werden, an der Gestaltung und Ordnung wirtschaftlicher Verhältnisse teilzunehmen, vor allem durch eine weitere Förderung des öffentlichen Interesses gegenüber dem Privatinteresse sowie durch eine zunehmende Einschränkung der Autokratie der Unternehmer, um damit zugleich die Verteilung des Sozialproduktes nicht mehr ganz der freien Tauschwirtschaft zu überlassen, sondern sie in bestimmte Bahnen zu leiten, die eine Verteilung nach sozialen Gesichtspunkten ermöglichen<sup>22</sup>.

Gerade diese inhaltliche Bestimmung der Wirtschaftsdemokratie, allen Menschen und insbesondere den Arbeitern eine menschenwürdigere Existenz zu gewährleisten und zu sichern, hat offenbar dazu geführt, daß auch die *christlichen Gewerkschaften* die Forderung nach Wirtschaftsdemokratie vertraten, allerdings entsprechend der katholischen Sozial- und Wirtschaftslehre „mit einem betonten Einschlag zum Ständeprinzip“ und natürlich unter Ablehnung der Aufhebung des Privateigentums sowie der weiteren sozialistischen Bestrebungen. Auch die *Hirsch-Dunckerschen Gewerkschaften* bejahten die Demokratisierung der Wirtschaft zwecks „Freimachung aller individuellen Kräfte“, wobei aber auch hier „die Auffassung der Wirtschaftsdemokratie als einer bloßen Durchgangsstufe auf dem Wege zur sozialistischen Wirtschaftsordnung“ entschieden abgelehnt wurde<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Vgl. insbes. A. Ellinger, Auf dem Wege zur Wirtschaftsdemokratie. In: Vier Aufsätze der sozialen Bauwirtschaft. Hrsg.: Verband der sozialen Baubetriebe. Berlin 1929, S. 4.

<sup>22</sup> Vgl. Wirtschaftsdemokratie, a.a.O., S. 175.

<sup>23</sup> Vgl. W. Weddigen, Sozialpolitik, a.a.O., S. 85 f. — Vgl. im übrigen die Stellungnahme zur Wirtschaftsdemokratie vom Standpunkt der christlichen Gewerkschaften, insbes. bei H. Funke, Kapitalismus und Arbeitnehmer-schaft. Berlin 1929, sowie bei Th. Brauer, Sozialpolitik und Sozialreform. Jena 1931, ferner auch W. Heinrich, Das Ständewesen mit besonderer Berücksichtigung der Selbstverwaltung der Wirtschaft. 2. Aufl., Jena 1934; ders., Wirtschaftsdemokratie oder ständische Wirtschaftsordnung. In: Nationalwirtschaft. Berlin, Jg. 3 (1929/30), Nr. 3, S. 239—245, sowie Ad. Weber, Ende des Kapitalismus?, 2. Aufl., Berlin 1929. — Eine Darlegung der Einstellung der Hirsch-Dunckerschen Gewerkschaften zur Wirtschaftsdemokratie findet sich bei M. Rössinger, Rund um die Wirtschaftsdemokratie. In: Materialblätter für Wirtschafts- und Sozialpolitik. 4. Jg., Berlin 1929, H. 12.

### 3. Die Auffassungen der Unternehmer- und Arbeitgeberschaft zur Wirtschaftsdemokratie

Es braucht nicht besonders hervorgehoben zu werden, daß von Anfang an der Entwicklung des wissenschaftlichen Sozialismus sowie der sozialistischen Arbeiterbewegung erheblicher Widerstand entgegen gesetzt wurde, vor allem deswegen, weil die marxistisch-sozialistischen Bestrebungen auf eine grundlegende Veränderung und Umgestaltung der bestehenden Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung abzielten. Die antisozialistische Position wurde von allen grundsätzlich konservativ oder liberal eingestellten Kräften bezogen und vertreten, insbesondere von der *Unternehmerschaft*, die sich im Laufe der Zeit zu *Unternehmer- und Arbeitgeberverbänden* zusammengeschlossen hatte und dadurch ebenfalls geschlossen und einheitlich aufzutreten vermochte.

Abgesehen davon, daß die Unternehmer- und Arbeitgeberverbände sowieso in scharfem Gegensatz zu den sozialistischen und freigewerkschaftlichen Forderungen standen, rief das gewerkschaftlich vorge tragene Postulat nach Wirtschaftsdemokratie auch dazu erhebliche Gegenkräfte hervor, insbesondere zur Verteidigung der Unternehmer als den Trägern privater Produktionsmittel, die nicht nur den Angriff auf ihre ökonomischen Grundlagen, ihr Eigentum und ihre Existenz erkannten und diesen entschieden abzuwehren versuchten, sondern auch die Beeinträchtigung oder gar Beseitigung ihrer unternehmerischen Aufgaben und Funktionen sowie der damit erreichten Leistungen und Ergebnisse befürchteten. Die Haltung der Unternehmer- und Arbeitgeberverbände gegenüber der Forderung nach Wirtschaftsdemokratie mußte notwendigerweise ablehnend sein, wenn sie nicht die Stellung des Unternehmers im allgemeinen Wirtschaftsleben wie im Betrieb antasten lassen wollten<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Von dem selbstverantwortlich getragenen wirtschaftsdemokratischen und sozialpolitischen Vorgehen einzelner Unternehmer — es sei nur an E. C. Abbé und H. Freese erinnert — soll abgesehen werden. — Vgl. dazu H. J. Teuteberg, a.a.O., insbes. S. 267 ff. u. S. 260 ff. — In diesem Zusammenhang soll aber für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zumindest beispielhaft auf E. Kuß, Mitbestimmung und gerechter Lohn als Elemente einer Neuordnung der Wirtschaft, (Duisburg 1950), sowie auf die prinzipielle Verwirklichung dieser Pläne bereits ab 1946 in der Duisburger Kupferhütte AG. verwiesen sein. E. Kuß vertritt nicht nur die Beteiligung der Arbeitnehmerschaft am Betriebsergebnis (Ergebnislohn), sondern auch ihre uneingeschränkte Mitbestimmung auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene. — Vgl. auch H. G. Schachtschabel, Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf überbetrieblicher Ebene. Die gewerkschaftliche Forderung und ihre Vereinbarkeit mit anderen Konzeptionen. In: Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung. Schriften des Vereins für Socialpolitik. Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. N. F., Bd. 24/II, Berlin 1964, S. 155 ff.

Insofern kam es sehr bald auf die Aktion zu einer spürbaren Reaktion, indem zur Wirtschaftsdemokratie Stellung genommen wurde und Auseinandersetzungen mit den wirtschaftsdemokratischen Forderungen erfolgten. Neben verschiedenen Erörterungen, die sowohl aus wissenschaftlichen Kreisen als auch aus der wirtschaftlichen Praxis stammten, befaßte sich insbesondere der *Reichsverband der deutschen Industrie* auf seiner Düsseldorfer Industrietagung im Jahre 1929 mit dem Problem der Wirtschaftsdemokratie, wobei die auf der Tagung selbst mehr grundsätzlich gehaltene Stellungnahme unterstützt wurde durch eine von der Deutschen Bergwerks-Zeitung herausgegebene Veröffentlichung, in der sich namhafte Vertreter aus Wissenschaft und Wirtschaft in Form von Aufsätzen kritisch zur Wirtschaftsdemokratie äußerten<sup>25</sup>.

Im Anschluß an den auf der Düsseldorfer Industrietagung von August Weber gehaltenen Vortrag über das Thema „Unternehmertum und Kapitalismus“, der sich im wesentlichen mit der Wirtschaftsdemokratie befaßte, bemerkt J. Herle, der damalige Geschäftsführer des Reichsverbandes der deutschen Industrie, daß gegenüber der Forderung nach Wirtschaftsdemokratie keine „Vogel-Strauß-Politik“ getrieben werden dürfe. Vielmehr sei das Problem so ernst, „daß es der Zusammenfassung aller aufbauenden Kräfte bedarf, um die wirtschaftsdemokratischen Tendenzen in die notwendigen Schranken zurückzuweisen“<sup>26</sup>. Zugleich werden alle nichtsozialistischen Politiker aufgerufen, zusammen mit den Wirtschaftlern eine breite Abwehrfront zu bilden und einen einmütigen Widerstand zu leisten<sup>27</sup>.

Die Verfasser der einzelnen Beiträge dieser Veröffentlichung sind trotz einiger Varianten alle einig in der entschiedenen Ablehnung der Wirtschaftsdemokratie. Im wesentlichen wird sie als ein utopisches Schlagwort gekennzeichnet, das zudem deutlich eine „seltsame kapitalistisch-sozialistische Zwiespältigkeit“ (G. Halm) dokumentiere. Allgemein wird die Durchführung der Wirtschaftsdemokratie als unmöglich angesehen, ganz zu schweigen davon, daß auch schon dem Versuch

---

<sup>25</sup> Vgl. Das Problem der Wirtschaftsdemokratie. Zur Düsseldorfer Tagung des Reichsverbandes der deutschen Industrie. Hrsg. v. d. Deutschen Bergwerks-Zeitung. Düsseldorf (1929). Die Schrift enthält 30 Beiträge, z. B. von G. Halm, W. Heinrich, E. Horneffer, M. Wundt, R. Liefmann, K. Muhs, E. Wehrle, H. Lehmann, A. Günther, W. Schüssler sowie von P. Osthold, G. Brecht, M. Schlenker, K. Lange, M. Sogemeier, J. Winschuh, W. Steinberg, R. Holthöfer, E. Brandi, A. Heinrichsbauer. — Vgl. dazu auch K. Lange, Wirtschaftsdemokratie oder organisierte Wirtschaftsfreiheit? Sitzungsbericht über die ordentliche Mitgliederversammlung des Vereins Deutscher Maschinenbau-Anstalten am 6. Juni 1929 in Berlin, ferner J. Gerhardt, Liberalismus und Wirtschaftsdemokratie. Berlin 1930.

<sup>26</sup> Das Problem der Wirtschaftsdemokratie, a.a.O., S. 7.

<sup>27</sup> Vgl. ebda., S. 8.

ihrer Verwirklichung ein wirtschaftliches Chaos vorausgesagt wird. Für diese Ansicht werden vielfältige und verschiedenartige Argumente vorgebracht, deren gemeinsames Motto Emil Kirdorf in einem einzigen Satz, den er beiträgt, bezeichnend zum Ausdruck bringt: „Die Wirtschaftsdemokratie wird den Untergang des Deutschtums vollenden<sup>28</sup>.“

In den einzelnen Beiträgen, in denen sich häufig genug vornehmlich ethische und politische, gelegentlich auch wirtschaftliche Gesichtspunkte finden oder verwirrend überschneiden, wird in vielfach sehr allgemeiner Form immer wieder vor dem Sozialismus und auch vor dem Kommunismus gewarnt, zu dem die Wirtschaftsdemokratie notwendigerweise führen müsse, übrigens auch davor, „die Phrase vom sozialen Volksstaat“ zu übertreiben (J. Winschuh). Nur vereinzelt finden sich Hinweise, aus denen zu entnehmen ist, daß eine sachliche Auseinandersetzung mit den wirtschaftsdemokratischen Vorstellungen angestrebt wird, meist zugleich mit der Darstellung der dem eigenen Standpunkt entsprechenden Vorschläge. So betont beispielsweise W. Heinrich das Prinzip der Selbstverwaltung und der berufsständisch-körperschaftlichen Organisation der Wirtschaft, das überall im Vormarsch sei, weil es die natürliche, wesensgemäße Organisationsform der Wirtschaft darstelle. „Es vermeidet nämlich sowohl die Mängel der sozialistisch-kommunistischen, planwirtschaftlichen Utopie, die Wirtschaft und Staat zerstört, abgesehen von den ungeheuren Wohlstandsverlusten, die die Ausschaltung persönlicher Führerleistung mit sich bringt, als auch die Fehler des hemmungslosen Kapitalismus liberal-individualistischer Färbung mit seinen Krisen, mit der Proletarisierung des Volkes und der Mechanisierung des Lebens<sup>29</sup>.“ Auch H. Lehmann deutet einen Vorschlag an, indem er das Erfordernis von Arbeitsgemeinschaften begründet, die er nicht dem Problem des Rechts, sondern der Gesinnung zuordnet, um sie als „Erkenntnisgemeinschaften“ zu definieren, aus denen der Wille erwachsen könne, die Gemeinschaft durch die Tat zu verwirklichen, wobei diese Tat für jedes Mitglied der Gemeinschaft ein gewisses Opfer bedeute. Eine solche Erkenntnisgemeinschaft hält er im einzelnen Betrieb für praktikierbar, allerdings unter der ausdrücklichen Bedingung, daß der Unternehmer als verantwortungsvoller Leiter nicht ausgeschaltet werde und die Einführung der Betriebsdemokratie die Faktoren des Erfolges, nämlich Initiative, Selbstverantwortung und Arbeitsfreudigkeit, erhalte. Letztlich meint er eine

<sup>28</sup> Ebda., S. 73.

<sup>29</sup> W. Heinrich, Die Probleme der Wirtschaftsdemokratie, dargestellt an internationalen Beispielen. In: Das Problem der Wirtschaftsdemokratie, a.a.O., S. 19/20.



„wahre Werksgemeinschaft“, die wie jede Gemeinschaft, ohne Unterordnung und sinngemäße Verteilung der Funktionen undenkbar sei<sup>30</sup>.

Schließlich sei nur noch bemerkt, daß in den knapp aufklingenden Erörterungen über die Demokratisierung der Wirtschaftsführung auf betrieblicher Ebene Argumente gegen die Mitbestimmung der Arbeitnehmer zu finden sind, die späterhin nicht minder nachdrücklich vorgebracht werden. Ausgehend von dem Hinweis, daß nach der Auffassung der Gewerkschaften der konzern- und kartellmäßige Aufbau der Industrie für die Durchführung der Wirtschaftsdemokratie besonders geeignet erscheine, und zwar durch die Entsendung von Arbeitern in die Verwaltung, versucht K. Muhs eine gegenteilige Ansicht zu begründen. „Je umfassender die Unternehmungsgebilde, desto höher die Anforderungen, die an die wirtschaftlich-kaufmännischen Qualitäten der leitenden Persönlichkeiten zu stellen sind. Sie können nur von Personen geboten werden, die über hervorragende Anlagen und Begabung in jeder Hinsicht verfügen und diese in jahrelanger, unmittelbarer Betriebspraxis zu üben in der Lage waren<sup>31</sup>.“ Ferner warnt er vor einer „Politisierung der Betriebswirtschaft“, die unvermeidlich in Konflikt geraten müsse mit den Interessen des Unternehmens, insbesondere bezüglich ihrer Stellung innerhalb des binnen- und weltwirtschaftlichen Wettbewerbs. „Die Sitzungen der Aufsichtsräte und Vorstände würden, gleich den staatlichen und kommunalen Parlamenten, zum Schauplatz häufiger heftigster Auseinandersetzungen und Kämpfe werden, die den regelmäßigen gedeihlichen Fortgang der Wirtschaft hemmen und, soweit sie in die Werkstätten hineingetragen werden, den Arbeitsprozeß stören<sup>32</sup>.“

Es ist verständlich, daß die organisierte Unternehmerschaft direkt und indirekt zu den freigewerkschaftlichen Forderungen nach Wirtschaftsdemokratie Stellung genommen und eine überbetriebliche Mitbestimmung, aber auch eine Ausweitung des damals relativ eng begrenzten betrieblichen Mitbestimmungsrechts entschieden abgelehnt hat<sup>33</sup>. Dennoch kann nicht übersehen werden, daß sich die Argumentation im wesentlichen in einer zwar scharfen, aber meist sehr allgemein gehaltenen Ablehnung des Sozialismus und Kommunismus erschöpft, dagegen so gut wie nicht eine Auseinandersetzung mit der

<sup>30</sup> Vgl. H. Lehmann, *Recht und Gemeinschaftsgedanke*. In: *Das Problem der Wirtschaftsdemokratie*, a.a.O., S. 99 ff. — Vgl. zum Gedanken der Werksgemeinschaften insbes. G. Albrecht, *Werksgemeinschaft*. In: *Hdb. d. Stwschft.*, 4. Aufl., Erg.-Bd., Jena 1929, S. 945 ff.; ders., *Vom Klassenkampf zum sozialen Frieden*. Jena 1932.

<sup>31</sup> K. Muhs, *Konzernbildung und Wirtschaftsdemokratie*. In: *Das Problem der Wirtschaftsdemokratie*, a.a.O., S. 85.

<sup>32</sup> Ebda., S. 85 f. (im Original teilweise fett gedruckt).

<sup>33</sup> Vgl. dazu auch E. Potthoff, *Der Kampf um die Montan-Mitbestimmung*. Köln-Deutz 1957, S. 14 ff.

Wirtschaftsdemokratie als einer bestimmten Wirtschaftsform und ihre Widerlegung enthält. Wirtschaftsdemokratie wird prinzipiell als ein Schlagwort mit parteipolitischer Färbung abgetan<sup>34</sup>, wobei die Darlegungen oft nicht frei sind von kritischen Bemerkungen, die sich gegen die politische Demokratie richten, offenbar bedingt durch die damaligen politisch-demokratischen Verhältnisse in Deutschland, die anscheinend für viele fraglich geworden waren<sup>35</sup>. Während der Jahre 1933 bis 1945 kam es in der Öffentlichkeit zu keinen weiteren Erörterungen über die Wirtschaftsdemokratie — Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände waren verboten, jegliche demokratische Bestrebung wurde diktatorisch vernichtet zugunsten einer autoritären Führung, die sich übrigens auch in den Unternehmen und Betrieben durchgesetzt hatte.

## II. Die Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit

### 1. Das erneute Aufkommen wirtschaftsdemokratischer Bestrebungen

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg ist der geschichtliche Hintergrund für das erneute Aufkommen wirtschaftsdemokratischer Bestrebungen in erster Linie der politische und wirtschaftliche Zusammenbruch des Deutschen Reiches, zugleich begleitet von der Teilung Deutschlands. Damit ergab sich nicht nur die Notwendigkeit eines allgemeinen Wiederaufbaues, sondern auch das Erfordernis, im Gegensatz zur Entwicklung in der sowjetischen Besatzungszone in den westlichen Besatzungsgebieten eine gesellschaftliche und wirtschaftliche Neuordnung vorzusehen und durchzuführen, die einerseits nicht der sowjetisch-bolschewistischen Prägung entsprach, andererseits aber umfassende und stabile demokratische Verhältnisse sicherte, die nicht durch einseitige politische und wirtschaftliche Herrschaftsansprüche sowie durch die ungehinderte Ausübung von Besitzrechten noch einmal gefährdet werden sollten.

Unter Berücksichtigung der nach 1945 in den westdeutschen Zonen generell einsetzenden Bemühungen, die Demokratie als tragende Staatsform zu realisieren und zu festigen, ist es verständlich, daß auch der Gedanke der Demokratisierung der Wirtschaft erneut lebendig wurde. Allerdings ist es bezeichnend, daß nicht unmittelbar an die

<sup>34</sup> Am deutlichsten bei G. Albrecht, Wirtschaftsdemokratie. In: Jb. f. Nat. u. Stat., III. F., 75. Bd. (1929), S. 221 ff.

<sup>35</sup> Vgl. dazu auch K. Jaspers, Die geistige Situation der Zeit. Berlin u. Leipzig 1932, insbes. S. 62 ff.

vor 1933 in Deutschland gültigen wirtschaftsdemokratischen Vorstellungen angeknüpft wurde. Vielmehr läßt sich eine Entwicklung erkennen, die entsprechend den gegebenen Verhältnissen ihren Verlauf sozusagen von „unten nach oben“ nahm. Denn parallel zum demokratischen Wiederaufbau des politischen Lebens, der seinen Ausgangspunkt prinzipiell in den kleinen politischen Zellen fand, vor allem in den Gemeinden, kreisfreien Städten und Landkreisen, setzten die wirtschaftsdemokratischen Bestrebungen ebenfalls in den unteren Einheiten des ökonomischen Lebens ein, nämlich in den Betrieben. Die Folge davon war, daß anfänglich eine umfassende wirtschaftsdemokratische Konzeption so gut wie überhaupt nicht in Erscheinung trat, sondern der Schwerpunkt der Forderung nach einem Ausgleich der Kräfte in die betrieblichen Bereiche des Wirtschaftslebens gelegt wurde, und zwar schlechthin in Form mitbestimmender und mitentscheidender Einflußnahme der Betriebsräte auf die unternehmerischen Entscheidungen. Abgesehen davon, daß bereits in den 1945 durchgeführten ersten Gesprächen zwischen Vertretern der Gewerkschaften und der Unternehmerschaft im Ruhrgebiet über eine Mitbestimmung und Beteiligung der Arbeitnehmer in der Unternehmensleitung beraten worden war, wirkte sich auf diese Vorgänge zweifellos nachhaltig das von alliierter Seite erlassene Kontrollratsgesetz Nr. 22 vom 10. April 1946 aus, das damals die einzige maßgebende Grundlage für die Tätigkeit der Arbeitnehmer in dem als neuem Organ geschaffenen Betriebsrat bildete<sup>36</sup>.

Doch wird sehr bald schon geltend gemacht, daß im modernen Großbetrieb mit seiner gesamtwirtschaftlichen Verflochtenheit „die Einflußnahme von unten her mittels des Betriebsrates“ allein nicht genüge. Es sei notwendig, das Mitbestimmungsrecht auch im Vorstand sowie im Aufsichtsrat der Großunternehmen durchzusetzen, weswegen für die Entsendung eines Arbeitsdirektors aus Kreisen der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmerschaft in den Vorstand und für eine paritätische Besetzung des Aufsichtsrats durch gleichberechtigte Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite plädiert wird<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Vgl. Kontrollratsgesetz Nr. 22 v. 10. April 1946. In: Amtsblatt des Kontrollrats, 1946, Nr. 6, S. 133. — Kritisch wurde dazu bemerkt, daß dieses Gesetz nur das Notwendigste in einer gegenüber dem früheren Betriebsrätegesetz sehr allgemein gehaltenen und auslegungsfähigen Diktion regelte, es bliebe insofern zumindest gesetzestechisch hinter dem Rechtszustand von 1933 zurück. — Vgl. B. Broecker, Wirtschaftliche Mitbestimmung der Betriebsräte? Eine Frage aus dem Bereich der Wirtschaftsdemokratie. Stuttgart 1948, S. 21. — Vgl. dazu auch E. Potthoff, Zur Geschichte der Mitbestimmung. In: Zwischenbilanz der Mitbestimmung, (Hrsg. Hans-Böckler-Gesellschaft e. V.). Tübingen 1962, S. 30 f.

<sup>37</sup> Vgl. beispielsweise K. Hinkel, Warum Mitbestimmung in der Wirtschaft? Vortrag, gehalten auf der Bezirkskonferenz des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Bezirk Niedersachsen, am 30. März 1949 in Hannover. Hrsg.

Insofern wurden in diesen Jahren zwar wirtschaftsdemokratische Vorstellungen entwickelt, indem sich eine relativ starke Tendenz der Übertragung demokratischer Prinzipien auf das Wirtschaftsleben bemerkbar machte. Doch kann keineswegs vom Auf- und Ausbau einer grundlegenden, inhaltlich neu bestimmten wirtschaftsdemokratischen Konzeption gesprochen werden. Vielmehr konzentrierten sich die Erörterungen wie auch die praktischen Maßnahmen vornehmlich auf das Kriterium einer anwendbaren und funktionsfähigen *Mitbestimmung*, die sich vorerst im wesentlichen lediglich auf die betriebliche Ebene erstreckte.

Es muß noch erwähnt werden, daß im Rahmen dieser Entwicklung die Formulierung und der Ausdruck wie Demokratisierung der Wirtschaft oder Wirtschaftsdemokratie nur vereinzelt gebraucht wurde<sup>38</sup>. Wenn aber betont wird, daß der 73. Deutsche Katholikentag in Bochum im Jahre 1949 die Wirtschaftsdemokratie als Ausdruck wieder in den Mittelpunkt der Erörterungen gestellt habe, so ist dieser Hinweis zumindest ungenau<sup>39</sup>. Gewiß wurde die katholische Jugend von Th. *Blank* aufgefordert, für eine Wirtschaftsdemokratie einzutreten, „in der Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Dinge so gestalten, daß sich alle Beteiligten als sozial und gerecht behandelt fühlen“<sup>40</sup>. Auch M. *Föcher* spricht mehrfach vom Kampf um die Demokratisierung der Wirtschaft, worunter er die „Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Wirtschafts- und Produktionsprozeß wie auch im Betriebe“ meint. „Alles das, was sich um die Demokratisierung der Wirtschaft, um die Mitbestimmung der Arbeitnehmer rankt, ist zu guter Letzt unerläßliche und logische Fortentwicklung des demokratischen Lebens überhaupt.

---

vom DGB, Bezirk Niedersachsen, Hannover (o. J.), S. 14. — Vorausgegangen waren seit 1945 vielfache Gespräche zwischen Vertretern der Gewerkschaften und der Unternehmerschaft, ferner insbes. die Gewerkschaftskonferenz der britisch-besetzten Zone v. 21. bis 23. August 1946 sowie der Zweite Interzonale Gewerkschaftskongreß in Hannover im Dezember 1946. — Vgl. dazu auch E. *Potthoff*, Zur Geschichte der Montan-Mitbestimmung. Köln-Deutz o. J., S. 2 ff., weiterhin E. *Martin*, Der Arbeitsdirektor als Träger betrieblicher Personal- und Sozialpolitik in den Unternehmen der westdeutschen Montanindustrie. Mannheimer Diss., Düsseldorf 1956, S. 10 ff., sowie die dort genannte Literatur.

<sup>38</sup> Vgl. etwa O. *Kraus*, Wirtschaftsdemokratie und Wirtschaftsaufbau. München 1947, der versucht, die Bedeutung der Wirtschaftsdemokratie allgemein zu begründen.

<sup>39</sup> Vgl. H.-D. *Ortlieb*, a.a.O., S. 21.

<sup>40</sup> Gerechtigkeit schafft Frieden. Der 73. Deutsche Katholikentag v. 31. August bis 4. September 1949 in Bochum. Hrsg. v. Generalsekretariat des Zentralkomitees der Deutschen Katholikentage, Paderborn (1949), S. 75. — Vgl. auch Deutsche Katholikentage und soziale Frage. 1848—1958. Hrsg. v. E. *Filthaut*. Essen (1960), S. 337 u. S. 342; ferner: Verantwortung und Mitverantwortung in der Wirtschaft. Was sagt die katholische Gesellschaftslehre über Mitwirkung und Mitbestimmung? Hrsg. v. J. Kardinal Frings. Köln (1949), sowie P. H. *Hirschmann*, Was sagt Bochum zum Mitbestimmungsrecht? Paderborn 1951.

Politische Demokratie ist nicht genug — das Prinzip der Demokratie muß auch, ja sogar vor allen Dingen in der Wirtschaft gesichert sein<sup>41</sup>.“ Diese Ausführungen sind sicherlich bemerkenswert, vor allem deswegen, weil damit nachdrücklich auf das Erfordernis der Wirtschaftsdemokratie und die Mitbestimmung hingewiesen wird. Doch ist damit keineswegs der Ausdruck Wirtschaftsdemokratie zum zentralen Anliegen erhoben worden, ebenso wenig ist es dadurch zu einer neuen Bestimmung ihres Inhalts gekommen, obwohl durchaus nicht übersehen werden soll, daß die aus katholischer Sicht resultierenden wirtschaftsdemokratischen Vorstellungen ihren spezifischen Ausdruck in einer berufsständisch-leistungsgemeinschaftlichen Ordnung finden. Es kann auch angenommen werden, daß innerhalb des 1949 gegründeten Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), der die Prinzipien einer Einheitsgewerkschaft vertritt, zumindest zu einem gewissen Teil der Einfluß der katholischen Arbeitnehmerschaft spürbar geworden ist, so daß auch von dieser Seite aus mit auf den Wandel einer sich allmählich entwickelnden wirtschaftsdemokratischen Konzeption eingewirkt worden ist. Diese neue wirtschaftsdemokratische Konzeption wird aber nicht als ein geschlossener Entwurf oder als festes Programm vorgelegt. Vielmehr lassen sich ihre inhaltlichen Merkmale lediglich aus vielzähligen und vielfältigen Erörterungen, Stellungnahmen oder Vorschlägen erkennen, die teilweise flankiert sind von nicht immer aufeinander abgestimmten Interpretationen.

Die sich langsam herausgebildete und von verschiedenen Seiten beeinflusste neue wirtschaftsdemokratische Konzeption fand einen ersten konkreten Niederschlag in dem vom Deutschen Gewerkschaftsbund ausgearbeiteten Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Wirtschaft<sup>42</sup>. Zu diesem Entwurf veröffentlichte die Unternehmerschaft umgehend eine Entgegnung, die zusammen mit den vorausgegangenen Verhandlungen zwischen Vertretern des DGB und einer Kommission von Unternehmern am 30. und 31. März 1950 in Hattenheim die prinzipiellen Auffassungen über eine Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Wirtschaftsführung enthält<sup>43</sup>. Von besonderer

<sup>41</sup> M. Föcher, Von der Mitarbeit zur Mitverantwortung und Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Betrieb. In: Gerechtigkeit schafft Frieden, a.a.O., S. 200.

<sup>42</sup> Vgl. Gesetzesvorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zur Neuordnung der deutschen Wirtschaft. Beschlossen in der Sitzung des Bundesausschusses des DGB am 14. April 1950, veröffentlicht am 22. Mai 1950. Manuskript (o. O. u. o. J.).

<sup>43</sup> Vgl. Das Problem des Mitbestimmungsrechts. Stellungnahme und Vorschläge der Unternehmerschaft. Hrsg. v. Gemeinschaftsausschuß der deutschen gewerblichen Wirtschaft (Wiesbaden). Mai 1950. — Vgl. ferner K. Graf, Das Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer. Sonderdruck aus dem Schwäbischen Tageblatt, Nr. 61 v. 21. April 1950, wo insbesondere über die Hattenheimer Verhandlungen berichtet wird, zugleich mit kritischen Bemerkungen aus unternehmerischer Sicht.



Bedeutung für die Begründung und Ablehnung der wirtschaftsdemokratischen Konzeption in Form der Mitbestimmung sind aber auch die Auseinandersetzungen über den Sonderfall der Einführung der Mitbestimmung in den Unternehmen des Bergbaus sowie der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie, insbesondere auch im Zusammenhang mit der Entflechtung der Montankonzerne und ihrer Rekonzentration, die eine Regelung der Mitbestimmung in den Konzerndachgesellschaften oder sogenannten „Obergesellschaften“ erforderlich machte. Ergänzend dazu ist das auf privatrechtlicher Basis getroffene „Lüdenscheider Abkommen“ vom 19. August 1959 über die „Handhabung der Mitbestimmung nach der organisatorischen Neuordnung“ zu berücksichtigen<sup>44</sup>. Es ist auch zu erwähnen, daß für die Erfassung der Ansichten der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände zur wirtschaftlichen Mitbestimmung auch die Verhandlungen, Erörterungen und Stellungnahmen anlässlich der politisch-parlamentarischen Beratungen zur gesetzlichen Neuordnung der Beziehungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in den Betrieben beachtenswert sind, wobei auch die für die Durchsetzung des Mitbestimmungsrechts im Betriebsverfassungsgesetz vom 11. Oktober 1952 angekündigten gewerkschaftlichen Aktionen nicht übersehen werden können. Und schließlich ist der Deutsche Gewerkschaftsbund mit einem auf dem außerordentlichen Bundeskongreß am 21. und 22. November 1963 in Düsseldorf beschlossenen Grundsatzprogramm an die Öffentlichkeit getreten, in dem die Forderung nach Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften, speziell die betriebliche Mitbestimmung in wirtschaftlichen Angelegenheiten, einen zentralen Platz einnimmt<sup>45</sup>. Für diese bislang

<sup>44</sup> Vgl. Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie v. 21. Mai 1951 (BGBl. I, S. 347), ferner Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie v. 7. August 1956 (BGBl. I, S. 707), sowie L. Höcker u. M. Johansen, Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Kohlen- und Eisenerzbergbau und in der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie. Kommentar. Essen 1951; G. Müller u. R. Lehmann, Kommentar zum Mitbestimmungsgesetz Bergbau und Eisen. Heidelberg 1952. Vgl. auch das Rechtsgutachten über Fragen des Mitbestimmungsrechts (Neubearbeitung) von F. Giese u. E. Boesebeck, Frankfurt a. M. 1951. Einen inhaltsreichen Überblick vermittelt die Veröffentlichung: Die Einführung des gewerkschaftlichen Mitbestimmungsrechts. Dokumentarische Darstellung über die Vorgänge bei der Einführung des innerbetrieblichen Mitbestimmungsrechts in der Bundesrepublik. Hrsg. v. Deutschen Industrieinstitut. Manuskript. Köln 1956; vgl. dazu auch Bibliographie zur Mitbestimmung und Betriebsverfassung. Stand vom 31. Dezember 1961. Hrsg.: Deutsches Industrieinstitut. Köln 1963.

<sup>45</sup> Vgl. Betriebsverfassungsgesetz v. 11. Oktober 1952 (BGBl. I, S. 681) mit Durchführungsverordnungen; ferner W. Abendroth u. L. Schnorr von Carolsfeld, Die Beteiligung gewerkschaftlicher Demonstrationen für die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Wirtschaft. Hrsg. v. Deutschen Gewerk-

neueste gewerkschaftsoffizielle Verlautbarung ist es bezeichnend, daß einige die Mitbestimmung betreffende Formulierungen während des Kongresses nachdrücklicher und teilweise auch weitgehender beschlossen worden sind als diese nach dem Entwurf für ein Grundsatzprogramm gemäß dem Beschluß des Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 7. und 8. Mai 1963 vorgesehen waren.

Wenn auch der noch keineswegs abgeschlossene Ablauf der Entwicklung des auf wirtschaftsdemokratischen Grundlagen aufgebauten wirtschaftlichen Mitbestimmungsrechts langwierig und relativ unübersichtlich erscheint, insbesondere infolge der zahlreichen und mannigfaltigen Verlautbarungen mit ihren teilweise veränderten oder modifizierten Formulierungen, so lassen sich doch die wesentlichsten Auffassungen der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Wirtschaftsführung der Unternehmung auf betrieblicher Ebene kenntlich machen, wobei allerdings im Interesse der systematischen Erfassung der dominierenden Merkmale auf die Berücksichtigung unwichtiger Varianten verzichtet werden muß.

## **2. Der Wandel in der wirtschaftsdemokratischen Konzeption, insbesondere die Mitbestimmung als Ziel**

Nach den bisherigen Darlegungen hat sich bereits ergeben, daß auch in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg von gewerkschaftlicher Seite die Forderung nach Wirtschaftsdemokratie mit stärkstem Nachdruck erhoben wird.

a) Es ist jedoch festzustellen, daß sich die inhaltliche Bestimmung der wirtschaftsdemokratischen Konzeption nicht mehr darin äußert, die Demokratisierung der Wirtschaft als Mittel zur praktischen Verwirklichung des Sozialismus zu begreifen, womit zugleich, anfänglich zögernd, gegenwärtig nahezu einmütig, auch die *Bestrebungen einer umfassenden Sozialisierung aller Produktionsmittel prinzipiell aufgegeben sind*. Diese Feststellung schließt nicht aus, daß lange Zeit die vollständige oder zumindest weitgehende Ausschaltung des privaten

---

schaftsbund. Manuskript (Düsseldorf 1953), sowie: Die Einführung des gewerkschaftlichen Mitbestimmungsrechts, a.a.O., S. 74—92. — Für die letzte Zeit vgl. Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes, beschlossen auf dem Außerordentlichen Bundeskongreß des DGB am 21. u. 22. November 1963 in Düsseldorf (als Broschüre veröffentlicht); dazu auch Grundsatzprogramm. Entwurf (Vorlage des Bundesvorstandes, Beschluß vom 7./8. Mai 1963). (Manuskript, Köln-Deutz, o. J.); sowie O. Blume, Zehn Jahre Mitbestimmung. Versuch einer Bestandsaufnahme. In: Zwischenbilanz der Mitbestimmung, a.a.O., S. 55 ff.

Unternehmertums in den Bereichen der Grundstoffindustrie, der Energiewirtschaft sowie der Verkehrsunternehmen vertreten wurde. Es soll auch nicht übersehen werden, daß mit der im Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes von 1963 vertretenen Forderung auf Ausweitung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer die Absicht verfolgt wird, eine Umgestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft einzuleiten. Mit diesem Postulat wird aber offenbar nicht darauf abgezielt, die marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftsordnung grundlegend aufzugeben oder sogar vollständig zu beseitigen. Vielmehr wird das Prinzip des Wettbewerbs als Kriterium der Wirtschaftsordnung beibehalten, obwohl — und das ist für die wirtschaftsdemokratischen Bestrebungen in der Gegenwart entscheidend — das Ziel besteht, entsprechend der sozialen und ökonomischen Entwicklung alle Bürger über das Mittel eines ausgebauten und möglichst umfassenden Mitbestimmungsrechts an der politischen, kulturellen und auch an der wirtschaftlichen Willensbildung gleichberechtigt teilnehmen zu lassen.

Dieser Wandel ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß sich die westdeutsche gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmerschaft in zunehmendem Maße vom marxistischen Sozialismus abgewandt hat<sup>46</sup>. Dieser Entwicklung entsprechend wurde auch die Forderung nach einer Zentralverwaltungswirtschaft (oder „totalen Planwirtschaft“) aufgegeben, um dafür allmählich eine „Planwirtschaft der leichten Hand“ oder eine „gesteuerte Marktwirtschaft“ anzuerkennen, in der im Rahmen grundsätzlich gültiger verkehrs- bzw. marktwirtschaftlicher Verhältnisse ordnende und regelnde Eingriffe der staatlichen Wirtschaftspolitik für erforderlich gehalten werden. Eine Ausprägung dieser Auffassung findet sich gerade auch im Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes von 1963, wo erklärt wird: „Jede Volkswirtschaft bedarf im Rahmen einer grundsätzlich am Wettbewerb orientierten Ordnung der Planung“<sup>47</sup>. Die damit vertretene wirt-

<sup>46</sup> Vgl. dazu auch H.-D. Ortlieb, a.a.O., S. 22, wo gesagt wird: „Befand man sich in der Weimarer Republik noch weitgehend im Schlepptau der Marxschen Doktrin, so hat man sich nach 1945 völlig von ihr gelöst.“

<sup>47</sup> Vgl. für die oben angedeutete Entwicklung vor allem das Protokoll zum Gründungskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes, München, 12. bis 14. Oktober 1949. Köln 1950 (als Broschüre veröffentlicht), insbes. das Referat von H. Böckler (S. 193 ff.), ferner die wirtschaftspolitischen Grundsätze des DGB 1949 (S. 318 ff.), die vom 2. DGB-Kongreß in Berlin 1952 bestätigt wurden; ferner Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes, beschlossen auf dem Außerordentlichen Bundeskongreß des DGB am 21. u. 22. November 1963 in Düsseldorf (als Broschüre veröffentlicht). — Vgl. im übrigen auch das Aktionsprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), beschlossen auf dem Dortmunder Parteitag am 28. September 1952 (als Broschüre veröffentlicht), sowie das Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, beschlossen auf dem außerordentlichen Parteitag der SPD in Bad Godesberg vom 13. bis 15. November 1959 (als Broschüre veröffentlicht); dazu ferner: Stabilität und Aufstieg. Doku-



schaftspolitische Konzeption, die als „mixed economy“ bezeichnet werden kann, sieht vor, den Wettbewerb als marktwirtschaftliches und die Planung als interventionistisch-korrigierendes Mittel koordinativ einzusetzen, wobei der Wettbewerb nicht als ein Ziel, sondern als Instrument der Wirtschaftspolitik angesehen wird. „In denjenigen Bereichen, in denen sich der Wettbewerb als wirkungslos erweist, müssen andere Instrumente der Wirtschaftspolitik angewandt werden<sup>48</sup>.“

Allerdings ist infolge der aufgetretenen Konzentration in der Wirtschaft die Forderung nach einer umfassenden und nachhaltig wirkenden „Kontrolle wirtschaftlicher Macht“ akzentuiert hervorgetreten, um den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht zu verhindern und eine soziale Gestaltung der Wirtschaft zu sichern. Im Rahmen der für eine derartige Kontrolle vorgesehenen Maßnahmen wird die Überführung von Schlüsselindustrien und anderen markt- und wirtschaftsbeherrschenden Unternehmungen in Gemeineigentum gefordert, ferner der Ausbau des Systems öffentlich gebundener Unternehmen, zugleich aber die Mobilisierung des Wettbewerbs u. a. durch öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen. Als weitere Mittel unter den entscheidenden Formen der Kontrolle wird allgemein die Mitbestimmung genannt einschließlich der Demokratisierung und Neuordnung der Unternehmensverfassung sowie des Ausbaues des betrieblichen Mitbestimmungsrechts<sup>49</sup>.

Es muß noch einmal betont werden, daß alle diese Vorstellungen und Auffassungen im Laufe der Zeit mit verschiedenartigen Begrün-

---

mentation der Wirtschaftspolitischen Tagung der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 3. bis 5. Oktober 1963 im Städtischen Saalbau, Essen. Hrsg. v. Parteivorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Hannover (1963).

<sup>48</sup> K. Nemitz, Der Entwurf des Grundsatzprogramms. In: Gewerkschaftl. Monatshefte, 14. Jg., 9. Heft, 1963, S. 518/19. — Vgl. auch F. Vilmar, Für ein Wirtschaftsprogramm aus einem Guß. Zur Diskussion der ‚Wirtschaftspolitischen Grundsätze‘ des DGB-Programmmentwurfes. In: Gewerkschaftl. Monatshefte, 14. Jg., 9. Heft, 1963, S. 521 ff.

<sup>49</sup> Vgl. Grundsatzprogramm des DGB, a.a.O.; dazu aber auch: Die Bundesvereinigung zum DGB-Programm. In: Der Arbeitgeber. Ztschrft. d. BDA, 15. Jg., H. 23/24 v. 20. Dezember 1963, S. 657 f., wo insbesondere die Forderung auf Überführung von Schlüsselindustrien und anderen markt- und wirtschaftsbeherrschenden Unternehmungen in Gemeineigentum sowie nach paritätischer Mitbestimmung bei allen wirtschaftlichen Unternehmensentscheidungen abgelehnt wird. Anerkannt wird in einem weiteren Beitrag: Zu den Düsseldorfer Beschlüssen des DGB, a.a.O., S. 659, daß an die Stelle der Verurteilung der „chaotischen Marktwirtschaft“, die sich noch in den Münchener Grundsätzen gefunden habe, eine Annäherung an marktwirtschaftliche Vorstellungen getreten sei, wenn auch das Element der Planung überwiege. — Vgl. im übrigen auch H. G. Schachtschabel, Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf überbetrieblicher Ebene, a.a.O., S. 176 ff., wo auf die Unterschiede in den neosozialistischen und gewerkschaftlichen Auffassungen über die Mitbestimmung als Mittel der Kontrolle wirtschaftlicher Macht eingegangen wird.

dungen und Ausrichtungen vertreten worden sind, ganz zu schweigen von den gerade gegenwärtig wieder verstärkt aufgekommenen Erörterungen sowie den in absehbarer Zukunft auf den Prinzipien des Grundsatzprogrammes von 1963 zu erwartenden gewerkschaftlichen Aktionsprogrammen. Wenn aber die große Linie des gesamten Prozesses verfolgt und das sich trotz divergierender Auffassungen in ihm äußernde grundsätzliche Anliegen herausgehoben wird, so steht fest, daß nach der seit der Beendigung des Zweiten Weltkrieges entwickelten wirtschaftsdemokratischen Konzeption die Demokratisierung der Wirtschaft *nicht als ein Mittel für ein Zwischenziel, sondern für ein Endziel* begriffen wird. Das entscheidende Kriterium ist dabei, *daß sich dieses Endziel in einer prinzipiell markt- und wettbewerbsorientierten Wirtschaftsform mit spezifischen wirtschaftsdemokratischen Maßnahmen äußert*. Die volle Verwirklichung dieser wirtschaftsdemokratischen Vorstellungen soll einerseits dem Bürger, speziell dem Arbeitnehmer, zu einer selbst- und mitverantwortlichen Stellung in allen gesellschaftlichen Bereichen, insbesondere innerhalb des Arbeitslebens verhelfen, andererseits aber auch einer sozialökonomisch als notwendig erachteten Kontrolle wirtschaftlicher Macht dienen.

b) Die wirtschaftsdemokratische Konzeption konzentriert sich auf eine *Mitbestimmung* der Arbeitnehmerschaft, vor allem über ihre gewerkschaftlichen Organisationen, innerhalb eines breiten Bereiches des Wirtschaftslebens. Insofern kennt der Gesetzesvorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Neuordnung der deutschen Wirtschaft sowohl eine Forderung nach überbetrieblicher als auch nach betrieblicher Mitbestimmung, wobei der vorgelegte Vorschlag „als unteilbares Ganzes“ (H. Böckler) angesehen wird. Doch ist es bezeichnend, daß die Vorschläge für eine Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Betrieb an erster Stelle stehen, gefolgt von dem Entwurf für eine Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Organisationen der Wirtschaft.

Diese Anordnung im Entwurf zur Neuordnung der Wirtschaft dokumentiert schon äußerlich eine wesentliche Verschiebung der Bewertung der Mitbestimmung auf den beiden Ebenen. Während in der wirtschaftsdemokratischen Konzeption vor 1933 die überbetriebliche Mitbestimmung schlechthin dominierte und als zentrales Anliegen für die Verwirklichung einer sozialistischen Wirtschaftsordnung angesehen wurde, bleibt nach 1945 zwar die Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung bestehen, doch wird der betrieblichen Mitbestimmung „im Sinne einer paritätischen Mitentscheidung in allen wesentlichen Fragen des Unternehmens“ der entscheidende Platz eingeräumt — ein Vorgang, der als „eine durchaus folgerichtige Entwicklung“ bezeichnet

worden ist<sup>50</sup>. Dabei ist daran zu erinnern, daß in der früheren Konzeption der betrieblichen Mitbestimmung nur eine vorübergehend helfende Funktion zugestanden wurde, während mit dem Wegfall marxistisch-sozialistischer Vorstellungen und Zielsetzungen die betriebliche Mitbestimmung notwendiges Korrelat zur überbetrieblichen Mitbestimmung werden mußte, wobei sie praktisch sogar bevorzugt gefordert und realisiert werden konnte, was einerseits auf die gegebenen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse, andererseits aber auch auf die politische Entwicklung vor und nach der Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland zurückgeführt werden kann. Auf alle Fälle erhielt die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Wirtschaftsführung der Unternehmen auf betrieblicher Ebene ein bevorzugtes Gewicht, und zwar sowohl in der Begründung als auch im Zuge ihrer praktischen Verwirklichung.

c) Insofern befaßt sich auch der gewerkschaftliche Entwurf zur Neuordnung der Wirtschaft speziell mit der *betrieblichen Mitbestimmung*.

aa) Allgemein drängen die gewerkschaftlichen Vorschläge auf eine *Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit*, „um die arbeitenden Menschen an der unternehmerischen Leistung teilnehmen zu lassen“. Da Kapital und Arbeit aufeinander angewiesen seien, da das Kapital weder ohne Arbeit, noch die Arbeit ohne Kapital bestehen könne, so „sollte eigentlich eine Gleichberechtigung beider Partner im Interesse der gemeinsamen Aufgaben für die Volkswirtschaft naturgegeben sein“<sup>51</sup>. Abgesehen davon, daß mit diesen Argumenten zweifellos auch eine Problematik der beiderseitigen Rechte der Arbeit und des Kapitals im Unternehmen sowie der Quellen dieser Rechte verbunden ist<sup>52</sup>, will die gewerkschaftliche Auffassung in keiner Weise die unternehmerische Leistung in Frage stellen, wie immer wieder betont wird. Doch wird verlangt, dem arbeitenden Menschen die Möglichkeit zu geben, an der unternehmerischen Leistung teilzunehmen, teilzuhaben, und zwar organisatorisch derart, „daß der Ablauf der betrieblichen Arbeit im Interesse des Betriebes und der Wirtschaft ungestört bleibt“<sup>53</sup>. Es wird anerkannt, daß auch den verschiedenen Formen der Unternehmungswirtschaft, der unterschiedlichen vermögensrechtlichen Struktur und der unterschiedlichen Größe Rechnung getragen werden muß.

Letztlich mündet das Anliegen, Kapital und Arbeit als gleichberechtigte Faktoren anerkannt zu wissen, in die der wirtschaftsdemokrati-

<sup>50</sup> F. Koenigs, Grundsatzfragen der betrieblichen Mitbestimmung. Hamburg 1954, S. 32.

<sup>51</sup> Gesetzesvorschlag des DGB, a.a.O., S. 30.

<sup>52</sup> Vgl. F. Koenigs, a.a.O., S. 35.

<sup>53</sup> Gesetzesvorschlag des DGB, a.a.O., S. 31.

schen Konzeption entsprechende Vorstellung nach *Partnerschaft* ein. Wie auf überbetrieblicher Ebene prinzipiell eine *soziale Partnerschaft* oder *Sozialpartnerschaft* angestrebt wird, so wird innerhalb des Unternehmens eine *betriebliche Partnerschaft* auf der Grundlage der Mitbestimmung in sozialen, personellen und insbesondere in wirtschaftlichen Fragen verlangt. Denn es soll nicht mehr wie bisher der Kapitalbesitz eine primäre und dominierende Stellung inne haben, wobei es im Arbeitsvertragsverhältnis zwischen Kapital und Arbeit immer so gewesen sei, daß das Kapital größere Rechte für sich beansprucht habe. „Es ist nur zu fragen, ob allein derjenige, der mit dem Kapital am Betrieb beteiligt ist, dazu berufen ist, die leitende Tätigkeit im Betrieb auszuüben, während diejenigen, die ihre Arbeit einbringen, sich dieser Leitung unterzuordnen und sich nur mit einer ausführenden Tätigkeit zu begnügen haben sollen<sup>54</sup>.“ Deshalb geht es der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmerschaft offenbar darum, im unternehmerischen Bereich die Arbeit als *gleichwertigen und gleichgewichtigen Faktor* anerkannt zu wissen, wobei aus dieser Anerkennung ein *betriebliches Partnerschaftsverhältnis* erhofft wird.

Der Vollständigkeit wegen sei erwähnt, daß in den gewerkschaftlichen Vorschlägen die betriebliche Partnerschaft nur sehr allgemein angesprochen wird. Doch ist in Weiterführung der Erörterungen über das betriebliche Partnerschaftsverhältnis von anderer Seite her sein Inhalt nicht unwesentlich angereichert worden. So sieht insbesondere O. v. Nell-Breuning im Gedanken der Partnerschaft eine Abwendung vom „rein klassenkämpferischen Denken“<sup>55</sup>. Er betont, daß „kein vernünftiger Arbeiter“ daran denke, die sachnotwendige Über- und Unterordnung im Betriebe aufheben zu wollen. In kritischer Auseinandersetzung mit der gewerkschaftlich geforderten Mitbestimmung, nach der das Lohnarbeitsverhältnis mit seiner individuellen Unterordnung des einzelnen Arbeiters unter das fremde Interesse bestehen bleibt, jedoch durch das Gegengewicht der kollektiven Mitbestimmung der organisierten Arbeitnehmerschaft aufgewogen werden solle, wird hervorgehoben, daß der Weg zur echten wirtschaftlichen Mitbestimmung im Vollsinn des Wortes, zur echten Partnerschaft und damit zur vollen Gleichberechtigung als Wirtschaftsbürger erst durch die Überwindung des Lohnarbeitsverhältnisses aufgebrochen werden könne<sup>56</sup>. Die in dieser Auffassung sich äußernde nähere Bestimmung des Partnerschaftsverhältnisses beinhaltet im wesentlichen die Einbeziehung der Gewinnbeteiligung oder der Mitunternehmerschaft der Arbeitnehmer,

<sup>54</sup> Ebda., S. 30.

<sup>55</sup> O. v. Nell-Breuning, Mitbestimmung und Partnerschaft auf der Ebene von Betrieb und Unternehmen. In: Wege zum sozialen Frieden, a.a.O., S. 121.

<sup>56</sup> Vgl. ebda., S. 127 ff.

ohne daß aber einzelne konkrete Formen und Arten vorgeschlagen werden<sup>57</sup>.

bb) In der allgemeinen Begründung der gewerkschaftlich angestrebten Mitbestimmung schwingt auch erneut die ethisch bezogene Forderung mit, den in abhängiger Arbeit stehenden Menschen vom Objekt zum Subjekt zu erheben. Der seiner Lage bewußte Arbeiter habe den Willen, „nicht mehr nur Objekt der Wirtschaft zu sein, sondern auch in ihr bestimmend und verantwortlich an den Entscheidungen beteiligt zu sein“<sup>58</sup>. In scharfer Zuspitzung der Formulierungen wird verlangt, an die Stelle des „Wirtschaftsuntertanen“ den „Wirtschaftsbürger“ treten zu lassen.

Allerdings fällt die inhaltliche Interpretation, was unter einem Wirtschaftsbürger zu verstehen ist, wenig ergiebig aus, so daß der Ausdruck nicht selten als programmatische, propagandistische oder schlagwortartige Formulierung verstanden worden ist. Einen Versuch, den Ausdruck Wirtschaftsbürger näher zu bestimmen, hat beispielsweise F. Koenigs unternommen, indem er sagt, daß es darauf ankomme, den arbeitenden Menschen richtig in den Wirtschaftsprozess einzuordnen, ihm den ihm zustehenden Einfluß im Unternehmen zu verschaffen und den Unternehmer zu zwingen, beim Gebrauch seiner zweifellos vorhandenen wirtschaftlichen Macht auf die Interessen seiner Arbeitnehmer Rücksicht zu nehmen<sup>59</sup>.

Auf alle Fälle läßt sich aber der Ausdruck Wirtschaftsbürger aus der grundlegenden wirtschaftsdemokratischen Konzeption ableiten und begründen. Denn entsprechend der politischen Demokratie, die den gleichberechtigten Staatsbürger kennt, verlangt die Wirtschaftsdemokratie den Wirtschaftsbürger als gleichberechtigten selbst- und mitverantwortlichen Arbeitnehmer, der durch das Recht seiner mitbestimmenden Stellung im Wirtschaftsleben wie im Betrieb nachhaltigen Einfluß auf die bislang autoritär getroffenen Entscheidungen wirtschaftlicher Aufgaben- und Funktionsträger ausübt. Seine wirtschaftsbürgerliche Kompetenz äußert sich nicht nur in der Teilnahme oder dem „Teilhaben“ an den zu treffenden Maßnahmen, sondern auch in der Zuständigkeit, daß diejenigen Entscheidungen, die ohne seine Mitwirkung gefällt werden können, ihm gegenüber zu rechtfertigen, zu be-

<sup>57</sup> Vgl. zur Information über diesen insbesondere von der Arbeitgeber-schaft aufgegriffenen Problemkreis vor allem F. Spiegelhalter, „Miteigentum“ und „Gewinnbeteiligung“. Kritische Analyse einiger Schlagworte. Schriftenreihe der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. H. 17, Köln 1957.

<sup>58</sup> F. Grosse, Gewerkschaften und soziale Neugestaltung. München 1952, S. 13. — Vgl. auch das Grundsatzprogramm der SPD von 1959, a.a.O., wo es heißt: „Der Arbeitnehmer muß aus einem Wirtschaftsuntertanen zu einem Wirtschaftsbürger werden.“

<sup>59</sup> Vgl. F. Koenigs, a.a.O., S. 35.



gründen sind<sup>60</sup>. Der tiefste Sinn liegt analog der politisch-demokratischen Entwicklung durchaus darin, den früher schlechthin als Untertanen angesehenen und behandelten Arbeitnehmer nunmehr auch in der Wirtschaft, vor allem im Unternehmen und im Betrieb, voll und ganz als Menschen sowie als Persönlichkeit, zugleich mit all den damit verbundenen Rechten und Pflichten in einer freien gesellschaftlich-wirtschaftlichen Ordnung, gewertet zu wissen.

### **3. Die Stellungnahme der Arbeitgeberschaft zur gewerkschaftlichen Begründung der wirtschaftlichen Mitbestimmung**

Gegen diese allgemeine Begründung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Wirtschaftsführung der Unternehmung auf betrieblicher Ebene hat die Unternehmerschaft entschieden Stellung genommen.

a) Grundsätzlich wird geltend gemacht, daß die nach 1945 aufgekommene Forderung des Mitbestimmungsrechts mit dem überlieferten Gedanken der Wirtschaftsdemokratie verknüpft sei. Wenn auch zugegeben wird, daß sich die vom Deutschen Gewerkschaftsbund gegebene Begründung ausdrücklich der Zielsetzung einer sozialistischen Wirtschaftsordnung enthalte, so wird doch die gewerkschaftliche Argumentation, nach der politischen Gleichberechtigung müsse dem Arbeiter über eine wirtschaftliche Mitbestimmung auch die wirtschaftliche Gleichberechtigung zuerkannt werden, als „eine Verknennung wirtschaftlicher und politischer Tatbestände“ bezeichnet. Denn es sei unmöglich, die für das politische Gemeinwesen entwickelten und richtigen Formen der Demokratie innerbetrieblich auf die Gemeinschaft der Arbeitskräfte in einem wirtschaftlichen Betrieb zu übertragen, da eine *Parlamentarisierung dem Wesen und der Aufgabenstellung der Unternehmensleitungen widerspreche*. „Die Übertragung der in der politischen Sphäre möglichen und richtigen Prinzipien auf das Leben und die Arbeit in wirtschaftlichen Unternehmungen ist ebenso unverträglich, wie etwa s. Z. die Übertragung des dem militärischen Bereich entnommenen Führerprinzips auf Staat und Wirtschaft unsinnig war“<sup>61</sup>.

In den weiteren Auseinandersetzungen schlägt in Kreisen der Arbeitgeberschaft immer mehr die Ansicht durch, daß das alte wirtschafts-demokratische Programm als ein „Programm der Politik“ in erster Linie auf die Funktionäre der Gewerkschaften abgestellt sei, „die die

---

<sup>60</sup> Vgl. dazu auch W. Weddigen, Begriff und Produktivität der Mitbestimmung, a.a.O., S. 13 ff., insbesondere die dort vorgelegten Ausführungen über den Begriff der Mitbestimmung.

<sup>61</sup> Das Problem des Mitbestimmungsrechts, a.a.O., S. 4.

gewerkschaftliche Macht verkörpern und realisieren“. Diese macht- und funktionsbedingte Linie sei nach 1945 seitens der Gewerkschaften wieder aufgenommen worden, „so daß von vornherein das Berechtigte in den Bestrebungen nach einer angemessenen Mitwirkung und Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den wirtschaftlichen und sozialen Fragen eine einseitige organisationspolitische Überschattung zugunsten der Funktionäre erfuhr“<sup>62</sup>.

Bei diesen Argumenten ist zu beachten, daß in der ursprünglichen Stellungnahme im wesentlichen die Übertragung demokratischer Prinzipien, wie sie für das politische Leben anerkannt bleiben, auf wirtschaftliche Verhältnisse als undurchführbar, als unvertretbar abgelehnt wird. In den jüngeren und jüngsten Auffassungen wird praktisch eine angemessene wirtschaftliche Mitbestimmung und Mitwirkung zugestanden, aber entschieden eine Ausdehnung gewerkschaftlicher Macht mit Hilfe der Erweiterung des bestehenden wirtschaftlichen Mitbestimmungsrechts abgelehnt. Dabei muß berücksichtigt werden, daß vor allem die in letzter Zeit laut gewordenen Forderungen gemeint sind, die sich darauf erstrecken, das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie vom 21. Mai 1951 infolge seiner Bewährung, wie gesagt worden ist, auch auf andere Produktionszweige auszudehnen. Dagegen wird in den jüngst aufgeflammtten Erörterungen das Betriebsverfassungsgesetz vom 11. Oktober 1952 ausgeklammert, da es dem konträren Charakter wirtschaftlicher Interessengegensätze wesentlich besser angepaßt sei. Bei ihm sei mit einem ausreichenden Raum für die Freiheit beider Partner das freie Schwingen der sozialen Kooperation erhalten geblieben<sup>63</sup>.

Diese Entwicklung schließt nicht aus, daß die ursprüngliche Ablehnung des wirtschaftlichen Mitbestimmungsrechts der Arbeitnehmer in den Betrieben, wie sie vor allem in der grundlegenden Stellungnahme der Arbeitgeberschaft zum Ausdruck kommt, auch weiterhin prinzipiell gültig ist, wobei allerdings festgehalten werden muß, daß die inzwischen gesetzlich eingeführte Mitbestimmung als Tatbestand im wesentlichen anerkannt und gewertet wird<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Nochmals Streit um Mitbestimmung? In: Der Arbeitgeber. Ztschrft. d. BDA, 13. Jg., H. 11 v. 5. Juni 1961, S. 327.

<sup>63</sup> Vgl. ebda., S. 327 u. S. 330. (Im Original teilweise gesperrt und kursiv gedruckt.)

<sup>64</sup> Vgl. dazu die Bemerkung: „Kohle und Eisen haben sich mit Anstand mit dieser Regelung abgefunden, um nach Möglichkeit das Beste daraus zu machen“; ebda., S. 328. — Vgl. auch: Die Bundesvereinigung zum DGB-Programm. In: Der Arbeitgeber, a.a.O., S. 658, wo es heißt: „Die Arbeitgeberverbände bekennen sich zu den Grundlagen des Betriebsverfassungsgesetzes, das sich in der Praxis bewährt hat und der deutschen Arbeitnehmerschaft Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte wie in keinem anderen Lande der Welt gibt.“

b) Eine weitere Stellungnahme hat die Arbeitgeberschaft gegen die gewerkschaftliche Begründung der Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit bezogen. Es wird geltend gemacht, daß auch dieses Argument auf einer völligen und höchst bedenklichen Verkennung des wirtschaftlichen Lebens beruhe, nämlich des Wirtschaftens. Denn „Wirtschaften“ heiße nicht allein Kapital und Arbeit in Produktion zusammenfügen, sondern vor allem sich ausrichten an Versorgungswünschen, wie sie durch Preis und Kosten gekennzeichnet seien, heiße ständige Anpassung an immer neue wechselnde Umstände und Erfordernisse. „Alle hierzu nötigen Entscheidungen ergeben sich weder aus dem Wesen des Kapitals, noch aus dem Vorhandensein der betrieblichen Arbeitskräfte.“ Vielmehr bedürfe es neben und über Kapital und Arbeit eines anderen übergeordneten Elementes, an dessen wirtschaftliches Tätigsein beide in gleicher Weise geknüpft seien, nämlich *einer besonderen Art unternehmerischer Leistung*. Sie wird als etwas Drittes, Geistiges, wirtschaftlich Schöpferisches bezeichnet, das hinzukommen müsse, damit Kapital und Arbeit überhaupt erst ökonomisch bedeutsam werden können. Es wird darauf verwiesen, daß dieser Faktor in der gewerkschaftlichen Argumentation völlig übersehen werde<sup>65</sup>.

Mit Nachdruck hebt die Begründung der Arbeitgeberschaft darauf ab, die unternehmerische Leistung als einen eigenen, selbständigen Faktor nachzuweisen. Er stehe als das ökonomisch aktive Element den zunächst passiv wartenden Faktoren Kapital und Arbeit im Betriebe gegenüber. Erst von Grad und Richtung seiner Aktivität seien die Funktionsfähigkeit von Kapital und Arbeit und damit die einzel- wie volkswirtschaftliche Produktivität abhängig. „Die Werteschaffung in einer Volkswirtschaft, ihre Export- und Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt — in unserer gegenwärtigen Lage die Existenzfrage unseres Volkes — sind also im wesentlichen in der Wirksamkeit dieses Elements bestimmt. Seine Lähmung bedroht daher unweigerlich das Kapital mit der Verkümmernng oder Vernichtung seiner Ertragsfähigkeit und Existenz und die Träger der Arbeit mit der Gefahr der Einkommensminderung oder der Arbeitslosigkeit<sup>66</sup>.“

Aufschlußreich ist dabei, daß unausgesprochenerweise neben den drei klassischen Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital die unternehmerische Leistung als vierter Faktor konstituiert wird. Im wissenschaftlichen Bereich vertritt diese Ansicht vor allem E. Gutenberg, der betont, daß die Person oder Personengruppe, die die Vereinigung der

<sup>65</sup> Vgl. Das Problem des Mitbestimmungsrechts, a.a.O., S. 4/5. — Allerdings ist der letztgenannte Vorwurf nicht zutreffend, da in den gewerkschaftlichen Argumenten die unternehmerische Leistung generell anerkannt wird. — Vgl. dazu oben S. 34.

<sup>66</sup> Ebda., S. 5. (Im Original teilweise kursiv gedruckt.)



Elementarfaktoren zu einer produktiven Kombination durchführe, einen vierten produktiven Faktor darstelle. Von seiner Leistungsfähigkeit sei der Erfolg der Faktorkombination nicht weniger abhängig als von der Beschaffenheit der Elementarfaktoren selbst, wobei er diesen vierten zusätzlichen Faktor als „Geschäfts- und Betriebsleitung“ bezeichnet. „Ihre Aufgabe besteht darin, die drei Elementarfaktoren zu einer produktiven Kombination zu vereinigen<sup>67</sup>“.

Unter Betonung des Wesens sowie der Bedeutung der unternehmerischen Leistung hält die Arbeitgeberschaft die Begründung der Forderung auf volle wirtschaftliche Mitbestimmung mit dem Anspruch auf Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit für einen verhängnisvollen Irrtum. Denn der Kampf um die wirtschaftliche Mitbestimmung sei in Wahrheit und in seiner ökonomischen Wirkung nicht etwa ein Kampf gegen die Herrschaft des Kapitals, sondern gegen das Wirken dieses Faktors in der Wirtschaft, damit aber letztlich ein Kampf gegen die Produktivität der Arbeit selbst. Die Forderung auf das volle wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht im Betrieb bedeute deshalb eine Kampfansage gegen das Kapital wie auch gegen die Arbeit, weil beide auf längere Sicht in gleicher Weise an einer gesunden und schöpferischen Wirkung dieses neben und über ihnen stehenden Faktors interessiert seien<sup>68</sup>.

Für die Beurteilung der Auffassung der Arbeitgeberschaft scheint es nicht unwichtig zu sein, darauf hinzuweisen, daß zwar die unternehmerische Leistung schlechthin als unantastbar behauptet wird, wenn eine ökonomisch sinnvolle und erfolgreiche Kombination der Produktionsfaktoren gesichert sein soll. Doch ist zugleich die Nuancierung nicht zu übersehen, die sich darin äußert, daß vor allem eine *volle wirtschaftliche Mitbestimmung* abgelehnt wird, dagegen weniger oder kaum eine generelle Mitwirkung oder Mitsprache, wofür auch die eigenen Vorschläge der Arbeitgeberschaft sprechen<sup>69</sup>. Letztlich geht es der Arbeitgeberschaft nicht um eine radikale Ablehnung der wirtschaftlichen Mitbestimmung, sondern zwecks Sicherung einer funktionsfähigen unternehmerischen Leistung *um den Grad der Einflußnahme* seitens der Arbeitnehmer auf wirtschaftliche Angelegenheiten, der pointiert als *Mitwirkung* auf der Grundlage informierender Be-

<sup>67</sup> E. Gutenberg, Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, I. Bd., Die Produktion. 4. Aufl., Berlin-Göttingen-Heidelberg 1958, S. 5; die 1. Auflage erschien 1951.

<sup>68</sup> Vgl. Das Problem des Mitbestimmungsrechts, a.a.O., S. 5.

<sup>69</sup> Vgl. ebda., S. 18 ff. — Nach den Erörterungen über den Begriff der Mitbestimmung von W. Weddigen, a.a.O., S. 16, entspricht eine solche „Mitwirkung i. e. S.“, die sich nur auf „Auskunft, Gehör oder Mitberatung ohne Mitentscheidungsbefugnis“ erstreckt, dem von ihm vorgeschlagenen Ausdruck „Mitsprache“.

sprechungen bestimmt wird, bei denen es den Arbeitnehmern überlassen bleibt, gegebenenfalls auch durch eigene Vorschläge Anteil an der wirtschaftlichen Fortentwicklung ihres Betriebes zu nehmen. Es soll damit insbesondere auch die Zusammenarbeit sowie das Vertrauensverhältnis zwischen Arbeitgebern und Belegschaft gefördert und gestärkt werden.

c) In diesem Zusammenhang soll noch erwähnt werden, daß sich die Arbeitgeberschaft in ihrer Stellungnahme zum Problem der wirtschaftlichen Mitbestimmung auch mit den diesbezüglichen Verlautbarungen der Kirche beider Konfessionen befaßt, insbesondere mit dem Beschluß des Bochumer Katholikentages vom 31. August 1949, in dem das Mitbestimmungsrecht als ein „natürliches Recht in gottgewollter Ordnung“ bezeichnet worden ist.

Dabei wird vor allem darauf abgehoben, daß dieser Beschluß des Katholikentages nachträglich eine bedeutsame Auslegung durch Joseph Kardinal *Frings* anläßlich des Diözesanvertretertages des katholischen Männerwerks der Erzdiözese Köln erhalten habe. Die von der Arbeitgeberschaft auszugsweise zitierte Erklärung lautet: „Wenn in der Resolution das Mitbestimmungsrecht ein ‚natürliches Recht in gottgewollter Ordnung‘ genannt wird, so ist damit gemeint eine hohe natürliche Angemessenheit, der man sich beim heutigen Stand der Entwicklung nicht mehr grundsätzlich widersetzen kann. Wenn von einem Mitbestimmungsrecht auf sozialem, personalem und wirtschaftlichem Gebiet die Rede ist, so soll damit nicht gesagt sein, daß das Recht auf diesen drei Gebieten gleich ausgelegt oder gar auf jedem Gebiet uneingeschränkt sein solle. Das verbietet schon die wirtschaftliche Vernunft<sup>70</sup>.“ Auch diese Stelle beweist in der Art ihrer von der Arbeitgeberschaft vorgenommenen Wiedergabe, daß generell ein Mitbestimmungsrecht als unumgänglich erscheint, daß zwischen der sozialen, personalen und wirtschaftlichen Mitbestimmung Unterschiede bestehen, wobei zudem die wirtschaftliche Mitbestimmung offenbar nicht uneingeschränkt durchgeführt werden kann.

Einen gewissen Einfluß auf die Haltung der Arbeitgeberschaft zum Problem der Mitbestimmung hat offenbar auch die Veröffentlichung von J. *Frings* über „Verantwortung und Mitverantwortung in der Wirtschaft“ ausgeübt<sup>71</sup>. In ihr wird das Streben nach „größerer Teilhabe“ an den betrieblichen und höheren Führungsaufgaben als ein echtes

<sup>70</sup> Das Problem des Mitbestimmungsrechts, a.a.O., S. 5.

<sup>71</sup> Verantwortung und Mitverantwortung in der Wirtschaft, a.a.O. — In den Vorschlägen zur Durchführung der Mitbestimmung bzw. Mitwirkung nach den Vorstellungen der Arbeitgeberschaft wird ausdrücklich auf die Ausführungen von J. *Frings* Bezug genommen; vgl. Das Problem des Mitbestimmungsrechts, a.a.O., S. 18.

Anliegen des heutigen Arbeitnehmers bezeichnet, weshalb es nicht als ungebührliche Anmaßung verpönt und verübelt werden dürfe, sondern als „angemessenes und verpflichtendes Ziel“ anerkannt und „soweit wie möglich verwirklicht“ werden müsse. An anderer Stelle heißt es: Je mehr ein Unternehmen (Betrieb) den Charakter der reinen Kapitalgesellschaft besitze, desto angezeigter sei es, den Arbeitnehmern Mitwirkung und Mitbestimmung zu gewähren<sup>72</sup>. Allerdings wird auch hier betont, daß für das Problem der Mitbestimmung die namhaftesten Schwierigkeiten im wirtschaftlichen Bereich liegen, während im personellen und besonders im sozialen Bereich die Verhältnisse einfacher und leichter zu handhaben sind<sup>73</sup>. Deshalb wird für den wirtschaftlichen Bereich im wesentlichen eine Mitwirkung bzw. Mitsprache empfohlen, wobei die Arbeitnehmer nicht in den Fehler verfallen sollen, die „bloße“ Mitwirkung zu unterschätzen. „Es ist wahrhaftig nicht gleichgültig, ob der Unternehmer (die Betriebsführung) verpflichtet oder nicht verpflichtet ist, die Belegschaft zu unterrichten, deren Meinung und Rat zu hören und gewissenhaft zu prüfen, — abgesehen davon, daß die verschiedenen Sachgebiete ineinandergreifen und daß Entscheidungen, die der Arbeitnehmer in personellen und sozialen Fragen mitbestimmt, die wirtschaftlichen Belange gehörig beeinflussen<sup>74</sup>.“ Im übrigen solle der Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet werden, vor der Belegschaft wirtschaftliche Entscheidungen zu rechtfertigen, durch die diese, ganz oder zu einem beträchtlichen Teil, schwer in Mitleidenenschaft gezogen werde oder gezogen werden könne. Denn die Belegschaft müsse in der Lage sein, sich durch geeignete Rechtsmittel gegen vermeidbare, ihre Existenz bedrohende Maßnahmen zu schützen<sup>75</sup>. Jedoch erfordere es die Lebens- und Leistungsfähigkeit des Unternehmens (Betriebes), daß die wirtschaftlichen Entscheidungen endgültig vom Arbeitgeber gefällt und verantwortet werden. Ebenso seien die laufenden Geschäfte der Entscheidung und Verantwortung der Geschäftsleitung zu überlassen: die Betriebsführung (der Unternehmer)

<sup>72</sup> Vgl. Verantwortung und Mitverantwortung in der Wirtschaft, a.a.O., S. 94 u. S. 109.

<sup>73</sup> Vgl. ebda., S. 116. — Abgesehen davon, daß in der genannten Schrift versucht wird, neben der Mitbestimmung in personellen und sozialen Angelegenheiten auch die Mitwirkung in wirtschaftlichen Angelegenheiten auf betrieblicher Ebene näher zu bestimmen, hat die parlamentarische Behandlung des wirtschaftlichen Mitbestimmungsrechts in der Tat zu harten Auseinandersetzungen geführt. Vgl. dazu beispielsweise: Das Betriebsverfassungsgesetz. Aus dem Bericht des Ausschusses für Arbeit an den Bundestag. In: Der Arbeitgeber. Ztschrft. d. BDA, 4. Jg., Nr. 15/16 v. 1./15. August 1952, S. 587 ff.; ferner: Das Betriebsverfassungsgesetz im Bundestag. Eine Stellungnahme der SPD und Abstimmungsziffern der Parteien (o. O. und o. J.), insbes. S. 34 ff.

<sup>74</sup> Verantwortung und Mitverantwortung in der Wirtschaft, a.a.O., S. 119.

<sup>75</sup> Vgl. ebda.

<sup>76</sup> Vgl. ebda., S. 121.

müsse das Recht haben, in außergewöhnlichen und dringlichen Fällen selbst zu beschließen<sup>76</sup>.

Es ist zweifellos kein Vergleich zwischen den Ausführungen der katholischen Gesellschaftslehre und den Auffassungen der Arbeitgeberschaft zum Problem der wirtschaftlichen Mitbestimmung beabsichtigt. Doch kann nicht übersehen werden, daß eine gewisse Parallele zwischen den beiden Ansichten vorliegt. Das gemeinsame Kriterium ist die prinzipielle Anerkennung mitverwaltender Einflußnahme der Arbeitnehmer, wobei auch im wesentlichen gemeinsam einer Mitbestimmung in sozialen und personellen Angelegenheiten zugestimmt wird, während für wirtschaftliche Angelegenheiten die volle Mitbestimmung abgelehnt und lediglich auf eine Mitwirkung oder Mitsprache, vor allem in Form der Information, der Unterrichtung und Aussprache, abgehoben wird. In der praktischen Verwirklichung des Mitbestimmungsrechts in Form des Gesetzes über die Neuordnung der Beziehungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in den Betrieben (Betriebsverfassungsgesetz) haben sich diese Auffassungen zumindest in ihren entscheidenden Grundlagen niedergeschlagen.

d) Schließlich wird in der Stellungnahme der Arbeitgeberschaft die Begründung der Forderung auf Mitbestimmung aufgegriffen, die sich darauf erstreckt, den Menschen vom Objekt zum Subjekt werden zu lassen. Nach Ansicht der Arbeitgeberschaft handele es sich dabei um psychologische Momente sowie um das Streben nach Sicherheit<sup>77</sup>. Unter Bezugnahme auf diesbezügliche Ausführungen von O. v. Nell-Breuning<sup>78</sup>

<sup>77</sup> Vgl. Das Problem des Mitbestimmungsrechts, a.a.O., S. 6.

<sup>78</sup> Vgl. O. v. Nell-Breuning, Mitbestimmung. Landshut 1950, S. 19, wo es heißt: „Der Arbeiter will im Betrieb kein ‚lebendiges Werkzeug‘, nicht bloßes Arbeitsmittel sein, sondern als Mensch und Mitarbeiter in seiner Menschenwürde geachtet, nicht nur menschenwürdig behandelt, sondern auch entsprechend seinen menschlichen Anlagen und Fähigkeiten im Betrieb eingesetzt sein.“ — Über die Stellungnahme der evangelischen Kirche zur Mitbestimmung, insbesondere zur Zusammenarbeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf betrieblicher Ebene, speziell auch in wirtschaftlichen Angelegenheiten, vgl. H. G. Schachtschabel, Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf überbetrieblicher Ebene, a.a.O., S. 194 ff., wo die Vereinbarkeit der evangelischen Soziallehre mit beiden Arten der Mitbestimmung überprüft wird. Hier sei nur bemerkt, daß von den Vertretern der evangelischen Kirche im wesentlichen eine vertrauens- und verständnisvolle, wenn auch durch Rahmenbestimmungen gesetzlich geregelte Partnerschaft zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern vertreten wird, zugleich mit dem Appell an den Arbeitgeber, im Arbeitnehmer ein Subjekt, eine Person mit all der Würde und den Rechten einer Person zu sehen, und nicht ein Objekt, ein seelenloses Werkzeug, dessen man sich ohne Rücksicht auf seine menschlichen Werte bediene. — Vgl. J. F. Cronin, Mitbestimmung im Streit der Meinungen. Bad Nauheim (1953), S. 49; dazu auch E. Müller, Recht und Gerechtigkeit in der Mitbestimmung. Ein evangelischer Ratschlag. Hrsg. im Auftrag der Evangelischen Akademie. Stuttgart (1950), sowie E. Kuß, a.a.O., ferner für die letzte Zeit insbes. H. Symanowski u. F. Vilmar, Die Welt

wird betont, daß es über die Berechtigung des in dieser Begründung laut werdenden Wunsches auf Anerkennung der Personen- und Menschenwürde und einer möglichst weitgehenden sozialen Sicherheit zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern keine Meinungsverschiedenheiten gebe.

Doch wird entschieden darauf hingewiesen, daß die vom Deutschen Gewerkschaftsbund gemachten Vorschläge zur Durchführung eines innerbetrieblichen Mitbestimmungsrechts in wirtschaftlichen Fragen nicht geeignet seien, gerade diese Wünsche der im Betrieb tätigen Arbeitnehmer zu erfüllen. Allerdings wird damit nicht das gewerkschaftlich vertretene wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht allgemein abgelehnt, sondern lediglich das spezielle gewerkschaftliche Anliegen, außerbetriebliche Personen in die innerbetriebliche Mitbestimmung einzuschalten. „Die auch dem Unternehmer am Herzen liegende Anerkennung und Achtung der Persönlichkeitswerte des Arbeitnehmers können nicht wahrgenommen werden durch betriebsfremde Funktionäre, die von außen zwischen Betriebsleitung und Beschäftigte gestellt werden — als Beauftragte und Vertreter einer überbetrieblichen Organisation, die zudem nur eine Minderheit der insgesamt in den Betrieben Beschäftigten repräsentiert<sup>79</sup>.“ Auch hierbei wird wieder geltend gemacht, daß gerade durch eine solche Maßnahme die unternehmerische Leistungsfähigkeit in ihrer Entfaltungsmöglichkeit gehemmt werde, so daß auch nicht dem Streben nach sozialer Sicherheit gedient werden könne. Demgegenüber sehen die Unternehmer in den von ihnen entwickelten Vorschlägen über das innerbetriebliche Mitbestimmungsrecht geeignete Wege, die sie mit den in ihren Betrieben tätigen Arbeitnehmern zu beschreiten bereit sind, um die berechtigten Wünsche nach Anerkennung der Persönlichkeit sowie nach sozialer Sicherheit zu erfüllen.

### **III. Die einzelnen Probleme wirtschaftlicher Mitbestimmung auf betrieblicher Ebene**

Im Rahmen der Auseinandersetzungen über die prinzipielle Berechtigung der wirtschaftlichen Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf betrieblicher Ebene blieb es nicht nur bei den allgemeinen Begründungen und Ablehnungen. Vielmehr kam es auch zu eingehenden Erörterungen der vom Deutschen Gewerkschaftsbund zur Regelung des wirtschaftlichen Mitbestimmungsrechts gemachten Vorschläge, die nach

---

des Arbeiters. Junge Pfarrer berichten aus der Fabrik. Frankfurt a.M. (1963), wo nachdrücklich der Ausbau der betrieblichen Mitbestimmung vertreten wird.

<sup>79</sup> Das Problem des Mitbestimmungsrechts, a.a.O., S. 6.



ihren konkreten Bestrebungen von der Arbeitgeberschaft abgelehnt, denen aber auch eigene Vorschläge entgegengesetzt wurden. Aus der Fülle strittiger Punkte lassen sich die wesentlichsten Probleme übersichtlich machen.

### 1. Die Besetzung der Aufsichtsräte

Das entscheidende Anliegen der gewerkschaftlichen Forderungen erstreckt sich auf die Verwirklichung des wirtschaftlichen Mitbestimmungsrechts in *Großbetrieben*. Nach dem Gesetzesvorschlag des DGB von 1950 fallen unter den Begriff des Großbetriebes alle rechtlich selbständigen Unternehmen, die einerseits in der Regel mehr als 300 Belegschaftsmitglieder beschäftigen oder andererseits in der Reichsmark-Schlußbilanz oder einem späteren Abschluß an Aktien-, Stamm-, Einlage-, Eigenkapital oder Geschäftsguthaben einschließlich gesetzlicher Rücklagen, Reservefonds und/oder freier Rücklagen von mindestens 3 Mill. RM oder DM verzeichnet haben oder verzeichnet werden. Im Grundsatzprogramm des DGB von 1963 wird von Großunternehmen gesprochen; nach gewerkschaftlicher Interpretation gehören dazu alle Unternehmen, die zwei der folgenden Voraussetzungen erfüllen: wenn sie mehr als 2000 Beschäftigte haben, einen Umsatz von über 100 Mill. DM jährlich oder eine Bilanzsumme von mehr als 50 Mill. DM aufweisen. Von entscheidender Bedeutung ist dabei, daß im letzten Programm die Forderung aufgestellt worden ist, die Mitbestimmung der Arbeitnehmer nicht nur für alle wirtschaftlichen, sozialen und personellen Entscheidungen zu sichern, sondern sie auf alle privaten, öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen der erwähnten Größenordnung zu erstrecken. Dafür sind bei allen Großunternehmen — unabhängig von ihrer Rechtsform — Aufsichtsräte zu bilden, die aus Vertretern der Anteilseigner und Arbeitnehmer zusammengesetzt sind<sup>80</sup>.

a) In derartig aufsichtsratspflichtigen Unternehmen soll *eine paritätische Besetzung des Aufsichtsrats* erfolgen, wobei schon nach dem

<sup>80</sup> Vgl. Gesetzesvorschlag des DGB, a.a.O., S. 3 ff., ferner Grundsatzprogramm des DGB, a.a.O., wobei zu beachten ist, daß diese Fassung, die erst von den Delegierten des außerordentlichen Bundeskongresses vorgeschlagen und beschlossen worden ist, von dem ursprünglichen Vorschlag des Bundesvorstandes v. 7./8. Mai 1963 insofern abweicht, als dort die öffentlichen Unternehmen nicht ausdrücklich erwähnt sind und lediglich die allgemeine Formulierung gewählt worden war, daß die Aufsichtsräte aller Großunternehmen paritätisch aus Vertretern der Anteilseigner und der Arbeitnehmer zu besetzen sind. — Vgl. dazu auch die Stellungnahme der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Die Bundesvereinigung zum DGB-Programm, a.a.O., S. 657 ff., sowie den Beitrag: Zu den Düsseldorfer Beschlüssen des DGB, ebda., S. 659 ff.

früheren Vorschlag des DGB eine entsprechende Bildung und Zusammensetzung der bis dahin nicht aufsichtsratspflichtigen Kapital- und Personalgesellschaften von gleicher Größe (300 Belegschaftsmitglieder) oder bestimmter volkswirtschaftlicher Bedeutung verlangt wurde<sup>81</sup>.

Die mit dieser Forderung aufgekommenen Erörterungen konzentrierten sich im wesentlichen auf die Kapitalgesellschaften, insbesondere auf die Aktiengesellschaften. Abgesehen davon, daß die gewerkschaftliche Begründung auch Argumente enthält, die sich auf den historischen Verlauf der aktienrechtlichen Entwicklung in demokratischen und autoritären Zeiten bezieht, wird im Aufsichtsrat eine Vertretung des Produktionsfaktors Arbeit angestrebt, die gleichberechtigt mit den Aktionären das Betriebsgeschehen bestimmt. Nach dem Grundsatz der Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit solle nicht nur der meist uninteressierte und durch die Banken vertretene Aktionär das Recht haben, die Aufsichtsorgane zu bestellen, sondern es müsse mit dem gleichen Recht die Arbeitnehmerschaft, vertreten durch die Gewerkschaften, hierfür zuständig sein. Der paritätisch besetzte Aufsichtsrat werde dann nach den üblichen Verfahren den Vorstand bestellen, so daß an dem inneren Aufbau durch die gewerkschaftlichen Forderungen nichts geändert werde<sup>82</sup>.

Die Stellungnahme der Arbeitgeberschaft fällt bezüglich der paritätischen Besetzung der Aufsichtsräte relativ schwach aus. Allgemein bezieht man sich auf die vorgebrachten Argumente gegen eine Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit sowie auf die Gefahr der Beeinträchtigung der unternehmerischen Leistung. Zusätzlich begnügt man sich mit Hinweisen auf das durch die Einführung des Prinzips der Parität zu erwartende Übergewicht der von den Gewerkschaften bestimmten und von ihnen zentral zu lenkenden Vertreter in der innerbetrieblichen Ebene<sup>83</sup>. In den Vorschlägen der Unternehmer ist deshalb vorgesehen, daß in den Aufsichtsorganen der Unternehmen ein bis drei Arbeitnehmer vertreten sein sollen, höchstens ein Drittel des gesamten Aufsichtsrats, womit eine paritätische Besetzung entfällt. Da es sich nach unternehmerischer Auffassung um eine Mitwirkung an gemeinsamen innerbetrieblichen Einrichtungen handle, die nur Angelegenheit der in den Betrieben tätigen Arbeitnehmer sei, so solle der Betriebsrat für die Vertreter der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat Belegschaftsmitglieder des Betriebes benennen, die mindestens 30 Jahre alt und 10 Jahre in dem betreffenden Unternehmen tätig sein sollen<sup>84</sup>. Es ist offensichtlich, daß mit diesen Vorschlägen der Anspruch auf Parität

<sup>81</sup> Vgl. Das Problem des Mitbestimmungsrechts, a.a.O., S. 14.

<sup>82</sup> Vgl. Gesetzesvorschlag des DGB, a.a.O., S. 32.

<sup>83</sup> Vgl. Das Problem des Mitbestimmungsrechts, a.a.O., S. 16.

<sup>84</sup> Vgl. ebda., S. 19.

abgewehrt wurde, zugleich aber auch das Eindringen außerbetrieblicher oder betriebsfremder Vertreter der Arbeitnehmerschaft im Aufsichtsrat verhindert werden sollte, das sich als spezifisches Problem niederschlug.

b) Denn in mehrfachen Formulierungen wendet sich die Arbeitgebererschaft gegen „betriebsfremde Funktionäre“, insbesondere in den Aufsichtsräten der Unternehmen, wobei nicht nur eine Ausdehnung der gewerkschaftlichen Macht, sondern auch eine erhebliche Störung des innerbetrieblichen sozialen Friedens befürchtet wird.

Von gewerkschaftlicher Seite ist diese Ablehnung sehr intensiv aufgegriffen worden, um vor allem die arbeitgeberseitig vorgebrachten Argumente, mit denen man die Vertreter der Gewerkschaften als „betriebsfremde Funktionäre“ diffamiere, zu widerlegen.

Zuerst einmal wird geltend gemacht, daß der Vorwurf, der Deutsche Gewerkschaftsbund repräsentiere mit den betriebsfremden Funktionären nur eine Minderheit der insgesamt in der Wirtschaft Beschäftigten, nicht stichhaltig sei. An Hand gegenwärtig nicht mehr aktueller Zahlen wird nachgewiesen, daß der DGB „die überwältigende Mehrzahl aller in der Produktionswirtschaft Stehenden“ repräsentiere. Da es dem freien Ermessen des Einzelnen überlassen sei, sich gewerkschaftlich oder politisch zu organisieren, so müsse derjenige, der hierauf verzichte, damit rechnen, daß der aktive Teil der Bevölkerung für den passiven Teil mithandele und -entscheide. Insofern gebe es keine sachlich begründeten Argumente gegen die Delegation der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat durch die Gewerkschaften, so daß man die Ablehnung deshalb nur in politischen Gründen suchen könne<sup>85</sup>.

Weiter wird aber hervorgehoben, daß der Aufsichtsrat des überkommenen Aktienrechts ausschließlich aus betriebsfremden Persönlichkeiten bestehe, wozu nicht nur das Gesetz zwingt, sondern die praktischen Verhältnisse darüber offenkundig seien. Insofern sei die Besetzung der Aufsichtsräte mit betriebsfremden Persönlichkeiten der Normalfall, weshalb es geradezu unverständlich erscheine, „die berechtigten Forderungen der Gewerkschaften abzulehnen, es sei denn, daß man Vertreter der Gewerkschaften nicht für geeignet und willkommen hält, neben den Vertretern der Großbanken und anderen Wirtschaftsinteressen die Interessen der Arbeit zu vertreten“<sup>86</sup>. Im übrigen sei das gewerkschaftliche Entsendungsrecht keinesfalls so aufzufassen, daß ausschließlich Gewerkschaftsfunktionäre hierzu ausgewählt werden sollen. Denn in der Regel sollen zur Hälfte der Arbeitnehmer auch Belegschaftsmitglieder herangezogen werden. Schließlich wird darauf ver-

<sup>85</sup> Vgl. Gesetzesvorschlag des DGB, a.a.O., S. 33.

<sup>86</sup> Ebda.



wiesen, daß in der großen Mitgliedschaft des Deutschen Gewerkschaftsbundes viele tüchtigste Gewerkschaftsmitglieder vorhanden seien, deren Fachwissen, betriebliche und volkswirtschaftliche Erfahrung nur ein Gewinn in der Arbeit der Aufsichtsräte sein könne<sup>87</sup>.

In diesem Zusammenhang ist immer wieder sowohl generell wie speziell die Frage aufgeworfen worden, ob der Vertreter der Arbeitnehmerschaft im Aufsichtsrat überhaupt die notwendige Sachkunde, die Kenntnis und das Verständnis besitze, um in wirtschaftlichen Angelegenheiten mitentscheiden zu können. Im Rahmen der dazu negativ und positiv aufgetretenen Stellungnahmen ist die Ansicht von *M. Lohmann* aus betriebswirtschaftlicher Sicht aufschlußreich, der prinzipiell die gewerkschaftliche Auffassung unterstützt. Neben verschiedenen Gesichtspunkten hebt er hervor, daß sich Kenntnisse über wirtschaftliche Probleme auch verbreiten lassen, wobei auf einer möglichst weit verbreiteten Bildung nebst der Ausgeglichenheit der wirtschaftlich-sozialen Zustände das Schicksal der Demokratie überhaupt beruhe. „Darf man nicht daran erinnern, daß vom kaufmännischen Vorstand einer Maschinenfabrik auch nicht verlangt wird, daß er ein perfekter Dreher sei; es genügt, wenn er ein allgemeines Urteil hat. Sollte man nicht in begrenztem Umfang auch dem qualifizierten Arbeiter zugestehen, daß er zwar die Geschäfte des Unternehmers nicht zu führen, sie aber im allgemeinen zu beurteilen versteht<sup>88</sup>?“ Im übrigen wird darauf verwiesen, daß der Aufsichtsrat schon lange durch die Beteiligung von betriebsfremden Personen aus einem Kontrollorgan der Aktionäre teils zu einem Beziehungs-, teils zu einem Verwaltungsrat geworden sei, der seine Kontrollaufgabe neuerdings sogar Wirtschaftsprüfern, also außenstehenden Fachleuten, übertragen habe. Der Vertreter der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat könne in der Belegschaft als Vertrauensmann um Verständnis für die Maßnahmen der Leitung werben. „Wenn er Bilanzen nicht lesen kann, so ist das schade; aber können alle anderen Mitglieder des Aufsichtsrates Bilanzen lesen<sup>89</sup>?“

Diese Auffassung, die hier nur beispielsweise wiedergegeben ist, findet keineswegs die Zustimmung der Arbeitgebererschaft, zumindest nicht ihre volle, wobei zu berücksichtigen ist, daß sich die entscheidende Ablehnung auf den „gewerkschaftlichen Funktionär“ bezieht, wie sie deutlich etwa bei *S. Landshut* zum Ausdruck kommt. Das Recht der Gewerkschaftsfunktionäre, maßgebende Direktiven für die Betriebsführung zur Geltung zu bringen, die nicht ohne weiteres mit den Bestrebungen der betreffenden Betriebsangehörigen übereinzustimmen

<sup>87</sup> Vgl. ebda., S. 33/34.

<sup>88</sup> *M. Lohmann*, Wirtschaftsordnung, Unternehmungen und Mitbestimmung. Der betriebswirtschaftliche Aspekt. In: *Wege zum sozialen Frieden*, a.a.O., S. 111.

<sup>89</sup> Ebda., S. 112.

brauchen, besage faktisch, daß innerhalb des besonderen Interesses des Betriebes ein zweites exogenes Interesse anzuerkennen sei. „Dies zweite, dem Betrieb äußere Interesse ist aber nicht — etwa im Gegensatz zu dem privaten Interesse des Betriebs — ein allgemein-öffentliches Interesse, sondern es ist seinerseits wiederum ein privates Sonderinteresse, nämlich das kollektive Sonderinteresse der in den Gewerkschaften organisierten Arbeiterschaft<sup>90</sup>.“

c) Im Endergebnis läuft die Argumentation der Arbeitgeberschaft bezüglich der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat darauf hinaus, daß eine paritätische Besetzung abgelehnt, dafür eine solche im Verhältnis eins zu zwei vorgeschlagen wird, wobei vehement für Vertreter aus der Belegschaft plädiert wird, während außerbetriebliche Vertreter der Arbeitnehmerschaft, insbesondere gewerkschaftliche Funktionäre, zumindest außerordentlich kritisch beurteilt werden. Vor allem wird befürchtet, daß die Verwirklichung der gewerkschaftlichen Forderung zu einer Konzentration wirtschaftlicher und politischer Macht in einer zentral zusammengefaßten Interessenorganisation führe, wobei die Ausübung einer solchen innerbetrieblichen wirtschaftlichen Mitbestimmung durch betriebsfremde Funktionäre, die von einer außenstehenden Organisation bestimmte und damit für sie bindende Aufträge erhielten, nicht mehr mit einer erstrebenswerten Befriedigung der menschlichen und sozialen Verhältnisse des Betriebes, mit der innerbetrieblichen Ordnung der Beziehungen zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern zu tun habe. Vielmehr bedeute eine solche Regelung „in Wahrheit die kollektive Kontrolle und Bemächtigung der Betriebe durch das Monopol der Gewerkschaft“<sup>91</sup>. Letztlich müsse die damit zu erwartende Aufhebung der gegenwärtigen Wettbewerbswirtschaft in eine zentral gelenkte Wirtschaft münden, deren Spitze identisch wäre mit der Spitze der Gewerkschaften. Einer solchen Macht müsse sich schließlich auch Regierung und Parlament beugen, da sich die mit ihr verbundene Einflußmöglichkeit nicht nur wirtschaftlich, sondern auch auf jede politische Ordnung auswirken werde<sup>92</sup>.

Gegen dieses Argument wird von gewerkschaftlicher Seite relativ verhalten Stellung genommen. Denn im wesentlichen begnügt man sich mit dem Hinweis, daß in der kapitalistischen Wirtschaftsordnung das Privateigentum an den Produktionsmitteln das bis heute unverändert gebliebene Monopol der Unternehmer darstelle. Die Zusammenfassung der Arbeitnehmer in Gewerkschaften sei eine notwendige Maßnahme gewesen, um das Gleichgewicht zwischen Arbeit und Kapital wieder

<sup>90</sup> S. Landshut, Mitbestimmung und Wirtschaftsdemokratie. In: Wege zum sozialen Frieden, a.a.O., S. 39.

<sup>91</sup> Das Problem des Mitbestimmungsrechts, a.a.O., S. 16.

<sup>92</sup> Vgl. ebda.

herzustellen, ganz zu schweigen davon, daß die Gewerkschaften auf Grund ihrer echt demokratischen Arbeit und Verantwortung keine autoritären Führungsorgane seien<sup>93</sup>.

Weiterhin wird auf die organisatorische Machtstellung einiger hundert verantwortlicher Wirtschaftsvertreter hingewiesen, die natürlich behaupten, keiner des Zentralismus verdächtigen Organisation anzugehören. „Sie besitzen aber den ‚Vorteil der kleinen Zahl‘, der ihnen eine zwanglose Organisation in Clubs, Casinos, Altherrenverbänden usw. ermöglicht, mit einer praktisch durchaus spürbaren einheitlichen Willensbildung<sup>94</sup>.“ Die Entsendung von Vertretern der Gewerkschaften werde somit genau das Gegenteil von dem erreichen, was man ihr nachsage, nämlich die Durchbrechung des bereits vorhandenen Monopols der Manager und einiger Großaktionäre und die Einschaltung des bewährten Verantwortungsbewußtseins der arbeitenden Menschen in das Wirtschaftsgeschehen und ihre Beteiligung an der unternehmerischen Leistung<sup>95</sup>.

Ohne eine nähere Interpretation dieser Auffassung anstreben zu wollen, soll lediglich bemerkt werden, daß in diesen Argumenten in etwa die Vorstellung einer gegengewichtigen organisatorischen Macht durchschlägt, wie sie für die allgemeinen Marktverhältnisse späterhin in Form der „theory of countervailing power“ von J. K. Galbraith entwickelt worden ist<sup>96</sup>. Von gewerkschaftlicher Seite wird offenbar nicht unabsichtlich erwähnt, daß die maßgebliche Denkschrift der Unternehmer von zahlreichen Organisationen unterschrieben sei<sup>97</sup>. Letztlich äußert sich in diesen Auseinandersetzungen das sehr komplexe Problem der Organisationen oder Verbände in der modernen Wirtschaft, worüber an dieser Stelle nicht weiter befunden werden soll.

## 2. Der Arbeits- oder Sozialdirektor

Eine weitere eingehende Erörterung hat die gewerkschaftliche Forderung hervorgerufen, daß in aufsichtsratspflichtigen Gesellschaften

<sup>93</sup> Vgl. Gesetzesvorschlag des DGB, a.a.O., S. 34.

<sup>94</sup> Ebda.

<sup>95</sup> Vgl. ebda.

<sup>96</sup> Vgl. J. K. Galbraith, *American Capitalism. The concept of countervailing power*. Cambridge (Mass.) 1952; dt. Übersetzung: *Der amerikanische Kapitalismus im Gleichgewicht der Wirtschaftskräfte*. Stuttgart-Wien-Zürich 1956.

<sup>97</sup> Vgl. Das Problem des Mitbestimmungsrechts, a.a.O., S. 21, wo zehn Spitzenorganisationen der Unternehmerschaft angeführt sind. Da nach den Darlegungen im Gesetzesvorschlag des DGB, a.a.O., S. 34/35, die maßgeblichen Repräsentationen der Grundstoffindustrien Kohle und Eisen fehlen, so werden in dieser Schrift positive Äußerungen von Vertretern der Unternehmerschaft der Wirtschaftsbereiche Kohle und Eisen zitiert.

und nichtaufsichtsratspflichtigen Kapital- und Personengesellschaften solche Vorstandsmitglieder, die für die arbeits-, sozial- und personalpolitischen Maßnahmen verantwortlich sind, nicht gegen die Stimmen der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat bestellt werden dürfen. Diese Art der Mitbestimmung im Sinne einer entscheidenden Einflußnahme auf die Geschäftsleitung eines großen Unternehmens durch die Eingliederung eines *Arbeitsdirektors* oder *Sozialdirektors* war schon 1947 in der westdeutschen Montanindustrie verwirklicht worden, doch schlug sie sich als besonderes gewerkschaftliches Anliegen in den Bestrebungen einer Neuordnung der Wirtschaft nieder<sup>98</sup>. Insofern ist auch festzustellen, daß von der Arbeitgeberschaft die gesetzliche Regelung der wirtschaftlichen Mitbestimmung und damit auch die Bestellung des Arbeitsdirektors in den Bereichen der Montanindustrie anerkannt wird, aber man wendet sich unmißverständlich gegen eine Übertragung des Rechts der Einführung des Arbeitsdirektors und seiner Bestellung durch die Vertreter der Arbeitnehmerschaft auf die Unternehmen anderer Wirtschaftszweige.

Von der Arbeitgeberschaft werden deshalb die bestehenden rechtlichen Verhältnisse bezüglich des Arbeitsdirektors in der Montanindustrie prinzipiell ausgeklammert, unbeschadet kritischer Äußerungen über die Bewährung dieser Einrichtung in den betreffenden Betrieben. Doch wird geltend gemacht, daß die Bestellung eines Sonderbeauftragten des Vorstandes für Arbeitnehmerfragen in einer für die soziale Befriedigung höchst bedenklichen Weise die Betriebsleitung von der ihr total obliegenden Funktion der personellen und sozialen Verantwortung für die Belegschaft des Betriebes lösen würde<sup>99</sup>. Es wird weiterhin betont, daß die gewerkschaftlichen Vorschläge in ihrer tatsächlichen Bedeutung weit über die bisherigen Vorstellungen von der Bestellung und Funktion eines Sozialdirektors hinausgingen. „Während der Sozialdirektor als Sonderbeauftragter für arbeits- und personalpolitische Fragen im Vorstand neben den übrigen Vorstandsmitgliedern tätig sein soll, wäre nach der Forderung des Deutschen Gewerkschaftsbundes jedes Vorstandsmitglied und darüber hinaus auch jedes

<sup>98</sup> Vgl. Gesetzesvorschlag des DGB, a.a.O., S. 6. — Vgl. dazu auch L. Rosenberg, Das Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer in Deutschland. Manuskript. Düsseldorf (o. J.); E. Potthoff, Zur Geschichte der Montan-Mitbestimmung, a.a.O.; J. F. Cronin, a.a.O.; G. Briefs, Zwischen Kapitalismus und Syndikalismus. Die Gewerkschaften am Scheidewege. Bern (1952), sowie E. Martin, Der Arbeitsdirektor als Träger betrieblicher Personal- und Sozialpolitik in den Unternehmen der Westdeutschen Montanindustrie, a.a.O. — Vgl. ferner die Fassung im neuen Grundsatzprogramm, wo es heißt, daß in die Vorstände und Geschäftsführung aller Großunternehmen mindestens ein Mitglied zu berufen sei, das nicht gegen die Mehrheit der Stimmen der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat bestellt werden könne.

<sup>99</sup> Vgl. Das Problem des Mitbestimmungsrechts, a.a.O., S. 16 f.

Mitglied der Geschäftsleitung in nichtaufsichtsratspflichtigen Unternehmungen, das neben kaufmännischen oder technischen Funktionen auch personelle und soziale Aufgaben zu erfüllen hat, von der Zustimmung der von der Gewerkschaft bestimmten Vertreter im Aufsichtsrate und damit in seiner beruflichen Arbeit und in seiner eigenen wirtschaftlichen Existenz und Zukunft mit allen sich hieraus für ihn und seine Arbeit ergebenden Folgen von der Gewerkschaft abhängig<sup>100</sup>.“ Die entscheidende Auffassung äußert sich letztlich in der immer wieder aufklingenden ernsten Befürchtung, daß durch eine solche Ausdehnung des innerbetrieblichen Mitbestimmungsrechts auf die Wirtschaftsführung der Betriebe notwendigerweise die Macht und die Einflußmöglichkeiten der Gewerkschaft unverantwortlich vergrößert würden.

Ergänzend muß noch erwähnt werden, daß der Deutsche Gewerkschaftsbund im Rahmen der Erörterungen des Regierungsentwurfes eines Aktiengesetzes und eines Einführungsgesetzes zum Aktiengesetz ebenfalls wesentliche Forderungen angemeldet hat<sup>101</sup>. Abgesehen davon, daß die Einführung der einfachen Mitbestimmung, wie sie im Betriebsverfassungsgesetz von 1952 für die Zusammensetzung der Aufsichtsräte vorliege (also im Verhältnis 1 zu 2 der Arbeitnehmer- und Aktionärsvertreter), nicht auf ernsthaften Widerstand gestoßen sei, und als gesichertes Rechtsinstitut gelten könne, habe sich die qualifizierte Mitbestimmung in der Eisen- und Stahlindustrie durchaus bewährt, wofür verschiedene Hinweise gegeben werden. Deshalb gebe die Aktienrechtsreform den Gewerkschaften Anlaß, erneut ihre schon wiederholt angekündigte Forderung nach Ausdehnung der qualifizierten Mitbestimmung auf alle großen Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien zu erheben. Es bestehe kein Grund, den Arbeitnehmern der großen Gesellschaften der übrigen Wirtschaftszweige noch länger vorzuenthalten, was sich in der Montanindustrie seit 1947 so vortrefflich bewährt habe<sup>102</sup>. Allerdings wird zugestanden, daß bei der Bestimmung des Kreises der zusätzlich in die qualifizierte Mitbestimmung einzubeziehenden Gesellschaften von der sich aus dem Mitbestimmungsgesetz ergebenden Größenordnung auszugehen

<sup>100</sup> Ebda.

<sup>101</sup> Vgl. Stellungnahme des DGB zum Regierungsentwurf eines Aktiengesetzes und eines Einführungsgesetzes zum Aktiengesetz. Manuskript. Düsseldorf, 1. November 1960; ferner: Änderungsvorschläge des DGB zum Regierungsentwurf eines Aktiengesetzes und eines Einführungsgesetzes zum Aktiengesetz. Düsseldorf 1961. — Vgl. dazu auch G. Höpp, Unternehmensverfassung und Gewerkschaften (zur Stellungnahme des DGB zur Aktienrechtsreform). In: Die Aktiengesellschaft. Ztschrft. f. d. ges. Aktienwesen, 6. Jg., 1961, Nr. 1, S. 9 ff.

<sup>102</sup> Vgl. Stellungnahme des DGB, a.a.O., S. 6.



sei, da wirtschaftssoziologisch und gesellschaftspolitisch die qualifizierte Mitbestimmung Unternehmen einer gewissen erheblichen Größe voraussetze. Es könne sich also immer nur um einen verhältnismäßig kleinen Kreis von bedeutenden Unternehmen handeln. Doch würde die Erstreckung der qualifizierten Mitbestimmung auf alle großen Kapitalgesellschaften eine erhebliche und unbegründete Ungleichheit im bestehenden Unternehmensrecht beseitigen<sup>103</sup>.

Diese Begrenzung schließt aber nicht aus, daß für „gewisse ganz große Kapitalgesellschaften“ (sog. Mammutunternehmen) das geltende qualifizierte Mitbestimmungsrecht nicht als ausreichend erachtet wird. Für diese Größtunternehmen müsse es als mit rechtsstaatlichen Erfordernissen unvereinbar angesehen werden, daß die Hauptversammlung, also allein die Anteilseigner, über alle die Gesellschaft berührenden Grundfragen (Auflösung, Verschmelzung, Umwandlung und Übertragung des Vermögens auf ein anderes Unternehmen usw.) allein entscheide<sup>104</sup>. Der Deutsche Gewerkschaftsbund behält sich vor, dazu zur gegebenen Zeit näher begründete Vorschläge vorzulegen.

Es ist naheliegend, daß gerade diese Bestrebungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes die entscheidende Ablehnung seitens der Arbeitgeber und Unternehmer sowie deren Organisationen gefunden haben. Aus der Fülle der Stellungnahmen und Gegenargumente der Arbeitgeberschaft klingt immer wieder durch, daß man sich über das volle gesellschaftspolitische Gewicht des Mitbestimmungsproblems, wie es in Deutschland durch den Gewerkschafts- und Parteisozialismus aufgeworfen worden sei, grundsätzlich im klaren sein müsse<sup>105</sup>. Unter Berücksichtigung der alten Forderungen nach volkswirtschaftlicher Gesamtplanung sowie nach Überführung der Schlüsselindustrien in Gemeineigentum sei es nicht verwunderlich, wenn nunmehr die aus gänzlich anderen als mitbestimmungsrechtlichen Gesichtspunkten in Gang gekommene Reform des Aktienrechts zum Anlaß genommen werde, „eine im einzelnen genau umrissene grundlegende Verstärkung und Erweiterung der Mitbestimmung zu verlangen“<sup>106</sup>. Allerdings werden in den Stellungnahmen gegen die gewerkschaftlichen Forderungen im wesentlichen die bereits bekannten Argumente in neuer Form vorgebracht, wobei prinzipiell dafür plädiert wird, daß die zur Ruhe gekommene geistige und politische Auseinandersetzung um das Mitbe-

<sup>103</sup> Vgl. ebda.

<sup>104</sup> Vgl. ebda.

<sup>105</sup> Vgl. H. Franke, Betriebsverfassung, Mitbestimmung, Wirtschaftsdemokratie. In: Der Arbeitgeber. Ztschrft. d. BDA, 13. Jg., H. 1/2 v. 30. Januar 1961, S. 51. (Im Original teilweise gesperrt gedruckt.)

<sup>106</sup> Ebda., S. 51.

stimmungsrecht nicht neu entfacht werden soll. Für die Unternehmen sei die Notwendigkeit gegeben, sich auf Grund des bestehenden Mitbestimmungsrechts um praktische Lösungen zu bemühen, die das bestmögliche Funktionieren einer schlagkräftigen Unternehmensführung gewährleisten, während dagegen für die Arbeitgeberverbände die Pflicht bestehe, „Mitbestimmungsprobleme nach ihrer prinzipiellen rechts-, gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Seite zu durchdenken und ein System klarer unternehmerischer Verantwortung vor den Einbrüchen andersgerichteter politischer Kräfte oder eines zentralen gewerkschaftlichen Machtapparates zu schützen“<sup>107</sup>. Denn selbst dann, wenn man zu der Feststellung käme, was keineswegs der Fall sei, daß die Mitbestimmung in den letzten Jahren in Ansehung der beteiligten Persönlichkeiten in der Unternehmenspraxis zu nennenswerten Schwierigkeiten nicht geführt habe, so würde dies allenfalls etwas über diese Persönlichkeiten aussagen, über ihren guten Willen, doch erlaube dies noch kein Urteil zu der Frage, ob und wie sich das System der Mitbestimmung bewährt habe<sup>108</sup>. Dabei wird im Gegensatz zu den gewerkschaftlichen Ansichten die Auffassung vertreten, daß die eigentliche Bewährungsprobe der Mitbestimmung noch ausstehe. Auch lasse sich keineswegs absehen, welche Auswirkungen sich unter anderen wirtschaftlichen und auch allgemein-politischen Verhältnissen ergeben können, „wie sie auch bei einem Wandel der gewerkschaftlichen Haltung auf dem Wege über die Mitbestimmung aus den in der Mitbestimmung notwendig angelegten Konfliktstellen für die betroffenen Unternehmen und die gesamte Wirtschaft möglich sind“<sup>109</sup>.

In diesen Argumenten wird also nachdrücklich darauf abgehoben, eine bisherige positive Praxis des Mitbestimmungsrechts, sofern man diese überhaupt feststellen will, nicht als Bewährung der Mitbestimmung zu werten. Wenn im wesentlichen gute Erfahrungen gemacht worden sind, so ist dies den unternehmerischen Persönlichkeiten zu verdanken. Damit warnt die organisierte Arbeitgeberschaft offensichtlich davor, weiteren Ansprüchen der Gewerkschaften nachzugeben, wobei vor allem geltend gemacht wird, daß ein Wandel der politischen Machtverhältnisse auch einen Wandel der gewerkschaftlichen Haltung mit sich bringen könne. Der Appell, wenn man ihn so nennen will, ist in erster Linie an die Mitglieder der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände gerichtet, in der Stabilität der politischen Verhältnisse zugleich die entscheidende Voraussetzung zur Abwehr weiterer gewerkschaftlicher Vorstöße auf dem Gebiet der Mitbestimmung zu sehen.

<sup>107</sup> Ebda., S. 52. (Im Original teilweise kursiv gedruckt.)

<sup>108</sup> Vgl. ebda.

<sup>109</sup> Ebda. (Im Original teilweise kursiv gedruckt.)

### 3. Die Wirtschaftsausschüsse

Schließlich war innerhalb des Komplexes der wirtschaftlichen Mitbestimmung auf betrieblicher Ebene die Bildung von *Wirtschaftsausschüssen* Gegenstand lebhafter Auseinandersetzungen.

Die gewerkschaftliche Auffassung beinhaltet die Forderung, daß einerseits in allen aufsichtsratspflichtigen Unternehmen die zuständigen Aufsichtsorgane verpflichtet sein sollen, zur Durchführung der wirtschaftlichen Mitbestimmung im Betrieb Wirtschaftsausschüsse zur Beratung der Geschäftsführung in denjenigen technischen und wirtschaftlichen Fragen zu bilden, die nicht der Entscheidung durch Kontrollorgane unterliegen. Andererseits sind in allen sonstigen Betrieben, die in der Regel mindestens 20 Personen beschäftigen, Wirtschaftsausschüsse zu berufen, die das Recht haben sollen, die Geschäftsführung in allen technischen und wirtschaftlichen Fragen des Unternehmens oder Betriebes zu beraten. Die Wirtschaftsausschüsse sowohl in aufsichtsratspflichtigen Unternehmen als auch in den sonstigen Betrieben sollen monatlich mindestens einmal zusammentreten, wobei ihnen die erforderlichen Auskünfte und Nachweise unter Auflage und Sicherstellung vertraulicher Behandlung zur Verfügung stehen sollen. Zum Vergleich mit den bestehenden gesetzlichen Regelungen sei noch hinzugefügt, daß nach den gewerkschaftlichen Vorschlägen für die eine Art von Wirtschaftsausschüssen die Mitgliederzahl mindestens 6 betragen und durch 2 teilbar sein soll. Mitglieder können nur Betriebsangehörige sein. Die Hälfte der Mitglieder soll von der Betriebsvertretung vorgeschlagen werden, wobei der Vorschlag der Zustimmung des Landesbezirksvorstandes der fachlich zuständigen Gewerkschaft bedarf. Die weiteren Ausschußmitglieder soll die Geschäftsführung des jeweiligen Unternehmens oder Betriebes vorschlagen. Für die andere Art von Wirtschaftsausschüssen ist eine Mitgliederzahl von mindestens 4, ebenfalls durch 2 teilbar, vorgesehen, doch soll sie insgesamt 8 Personen nicht übersteigen. Die Hälfte der Mitglieder soll von der Betriebsvertretung im Einvernehmen mit der zuständigen Gewerkschaft bestellt werden. Die weiteren Ausschußmitglieder soll die Geschäftsführung des jeweiligen Unternehmens nach eigenem Ermessen berufen<sup>110</sup>.

Gegen diese Forderungen hat die Arbeitgeberschaft vorgebracht, daß die unter Einflußnahme der Gewerkschaften zusammengestellten Wirtschaftsausschüsse mit unbeschränktem Mitbestimmungsrecht in wirtschaftlichen Fragen weitere Institutionen seien, die in die unternehme-

---

<sup>110</sup> Vgl. Gesetzesvorschlag des DGB, a.a.O., S. 7/8. — Vgl. auch die Abänderungsvorschläge des Gemeinschaftsausschusses der deutschen gewerblichen Wirtschaft zum Regierungsentwurf eines Betriebsverfassungsgesetzes. Manuskript. Januar 1951, S. 31 ff.



rische Leistungsaufgabe eingriffen, so daß für sie die gleichen Beanstandungen gelten, wie sie allgemein gegen eine Einführung der wirtschaftlichen Mitbestimmung im Betriebe bestehen<sup>111</sup>. Weiterhin wendet man sich aber auch gegen den gewerkschaftlichen Vorschlag, daß bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertretern der Arbeitnehmer und der Betriebsleitung im Wirtschaftsausschuß der paritätisch zusammengesetzte Aufsichtsrat entscheiden soll, was eine „totale Verschiebung der derzeitigen gesellschaftsrechtlichen Grundlagen im Verhältnis zwischen Aufsichtsrat und Vorstand“ bedinge<sup>112</sup>. Denn in allen solchen Fällen würden die dem Vorstand gesellschaftsrechtlich obliegenden Aufgaben auf den Aufsichtsrat übergehen. Zudem erhebe sich die Frage, was aber geschehen solle, wenn auch der Aufsichtsrat infolge seiner paritätischen Zusammensetzung zu keiner Entscheidung komme. „In vielen Fällen müßte daher ein solches System der wirtschaftlichen Mitbestimmung zu einer völligen Lahmlegung der Funktionsfähigkeit der betreffenden Unternehmung führen, es sei denn, sie fügt sich in allem den von der Gewerkschaft bestimmten und zentral beeinflussbaren Vertretern<sup>113</sup>.“ Aber auch der gewerkschaftliche Vorschlag kann nicht angenommen werden, in den nichtaufsichtsratspflichtigen Unternehmen bei Meinungsverschiedenheiten im Wirtschaftsausschuß die Entscheidung einer außerbetrieblichen Instanz zu überantworten, also auf eine Schiedsstelle bei der jeweilig zuständigen Wirtschaftskammer (als Organ der überbetrieblichen Mitbestimmung) zu verlegen. Die gegen eine solche Absicht vorgetragenen Bedenken erstrecken sich vor allem darauf, daß normalerweise jedes Schiedsgericht zwangsläufig vor der Aufgabe versagen müsse, die gegebene, nur von der verantwortlichen Betriebsleitung zu überblickende Betriebslage zu übersehen und wirtschaftlich werten zu können, wie dies zur Abgabe einer solchen Entscheidung notwendig sei. Sofern aber eine solche Schiedsinstanz aus für eine solche Aufgabe geeigneten, d. h. branchenmäßig sachkundigen Persönlichkeiten zusammengesetzt sei, müsse ein solches Verfahren zu einer schweren Gefährdung der Konkurrenzbeziehungen und damit zu einer empfindlichen Störung der Grundlagen der Wettbewerbsordnung führen<sup>114</sup>. Zudem bliebe die für die Wirtschaft folgenschwere Frage völlig offen, wer für die wirtschaftlichen Folgen aus Entscheidungen außerbetrieblicher Instanzen aufkommen solle, und zwar gerade aus denjenigen Entscheidungen, die nach dem gewerkschaftlichen Vorschlag durch neu zu schaffende staatliche Stellen, nämlich durch die „Wirtschaftsaufsichtsstellen“ bei den Landes-

<sup>111</sup> Vgl. Das Problem des Mitbestimmungsrechts, a.a.O., S. 17.

<sup>112</sup> Vgl. ebda.

<sup>113</sup> Ebda.

<sup>114</sup> Vgl. ebda., S. 17/18.

wirtschaftsministerien, zwangsweise vollstreckt werden können und die damit einen schwerwiegenden Eingriff in die Eigentums- und Vermögenssubstanz, unter Umständen sogar zu Lasten der Gläubiger, bedeuten können. „Wirtschaftlich muß also ein solches Verfahren schwerwiegende Folgen für die Kredit- und Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Betriebe im In- und Ausland nach sich ziehen<sup>115</sup>.“

Die Arbeitgeberschaft hat zum Problem der Wirtschaftsausschüsse nicht nur ihre Stellungnahme dargelegt, sondern auch in den eigenen Vorschlägen die Ansichten entwickelt, wie sie sich eine Mitwirkung der Belegschaft in wirtschaftlichen Angelegenheiten vorstellt. Nach ihrer Auffassung sind Wirtschaftsausschüsse überhaupt nicht erforderlich. Vielmehr hält man zur Förderung der Zusammenarbeit und zur Stärkung des Vertrauensverhältnisses zwischen Arbeitgeber und Belegschaft eine regelmäßige Unterrichtung der Belegschaft über die Wirtschaftslage des Betriebes durch den Arbeitgeber zwar für notwendig, aber auch für ausreichend. Eine solche Unterrichtung solle den Arbeitnehmern Einblick in die wirtschaftlichen Vorgänge des Unternehmens vermitteln und ihnen Möglichkeit und Gelegenheit geben, nicht nur unterrichtet zu werden, sondern gegebenenfalls auch durch eigene Vorschläge Anteil an der wirtschaftlichen Fortentwicklung ihres Betriebes zu nehmen. Zu diesem Zweck solle der Arbeitgeber verpflichtet werden, dem Betriebsrat mindestens vierteljährlich einen mündlichen Bericht zu erstatten über die wirtschaftliche Lage und den Gang des Betriebes, insbesondere über die Produktion, den Umsatz, den Auftragsbestand und die voraussichtliche Entwicklung des Unternehmens<sup>116</sup>.

Damit wird also auf ein unmittelbares Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat abgehoben, wobei mit dem Betriebsrat als dem legitimen Organ der Belegschaft innerhalb der Betriebsverfassung auch grundsätzliche Fragen der Arbeitsplanung besprochen werden sollen, zu denen dieser in beratender Form Stellung nehmen kann. Das gleiche Verfahren wird für besondere Maßnahmen wie Änderung des Betriebszwecks, wesentliche Änderung des Betriebsumfanges, umfangreiche Betriebseinschränkungen sowie grundlegende Veränderung der Betriebsanlage und grundlegende Umstellung einzelner Abteilungen empfohlen<sup>117</sup>. Einige dieser Punkte entsprechen den gewerkschaftlichen Vorschlägen, die allerdings nach dieser Auffassung in den Wirtschaftsausschüssen erörtert werden sollen, zugleich mit der Maßgabe, daß nicht nur das Recht der Information eingeräumt ist, sondern auch der Mitentscheidung über betreffende Maßnahmen und Beschlüsse.

---

<sup>115</sup> Ebda., S. 18.

<sup>116</sup> Vgl. ebda., S. 19.

<sup>117</sup> Vgl. ebda.

#### 4. Stellungnahmen anderer gewerkschaftlicher Organisationen

Die dargelegten Auffassungen der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Wirtschaftsführung der Unternehmung auf betrieblicher Ebene umfassen bezüglich der gewerkschaftlichen Vorstellungen in erster Linie jene Vorschläge, wie sie vom Deutschen Gewerkschaftsbund entwickelt worden sind und in ihren Grundlagen auch gegenwärtig noch vertreten werden, und zwar unabhängig von der inzwischen erfolgten gesetzlichen Regelung des Mitbestimmungsrechts, insbesondere für wirtschaftliche Angelegenheiten des Betriebes.

Aber auch die *Deutsche Angestellten-Gewerkschaft* (DAG) hat sich in ihrem Grundsatzprogramm, beschlossen vom Hauptvorstand am 9. Mai 1953 in Hamburg, sowie in weiteren programmatischen Verlautbarungen zum Prinzip der Wirtschaftsdemokratie und damit zur Mitbestimmung bekannt, vor allem auch auf betrieblicher Ebene für wirtschaftliche Angelegenheiten<sup>118</sup>.

Die wirtschaftsdemokratischen und mitbestimmungsrechtlichen Auffassungen der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft decken sich im wesentlichen mit denjenigen des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Auch hier wird die Herstellung einer echten Wirtschaftsdemokratie als unerläßliche Ergänzung der politischen Demokratie betont. Die Durchführung des Mitbestimmungsrechts bedeute „eine Anerkennung der Arbeitnehmerschaft als Subjekt der Wirtschaft“<sup>119</sup>. Dabei sei das Mitbestimmungsrecht keine von den Gewerkschaften den Massen der Arbeitnehmer oktroyierte Vorstellung, sondern die Gewerkschaften seien hier durchaus Sprecher und Träger von Vorstellungen und Wünschen der gesamten Arbeitnehmerschaft. „Die Arbeitnehmerschaft will in ihren Mitbestimmungsfunktionen nicht auf den betriebssozialen Teil abgedrängt werden, sondern gerade das Mitbestimmungsrecht in wirtschaftlichen Angelegenheiten ist der Kern aller Forderungen, weil hier alle Ansatzpunkte einer Mitwirkung mit dem Ziel der Zusammenarbeit gegeben sind“<sup>120</sup>.

Im übrigen werden von der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft ihre Vorstellungen über das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht generell interpretiert, und zwar mit dem Akzent, daß sich die Mitbestim-

<sup>118</sup> Vgl. bes. Das Grundsatzprogramm der DAG. Beschlossen vom Hauptvorstand am 9. Mai 1953 in Hamburg. Hamburg (1953), ferner Staat, Wirtschaft, Gewerkschaft. Forderungen der DAG zur Wirtschafts- und Sozialpolitik (Hamburg 1955).

<sup>119</sup> Das Grundsatzprogramm der DAG, a.a.O., S. 14.

<sup>120</sup> Staat, Wirtschaft, Gewerkschaft, a.a.O., S. 16.

mung als eine Kontrolle darstelle, wobei es weder die Aufgabe noch die Zielsetzung der Gewerkschaften sei, sich mit der Unternehmenseite in Managementfunktionen zu teilen<sup>121</sup>. Schließlich wird auch hier hervorgehoben, daß in den bestehenden gesetzlichen Regelungen der wirtschaftlichen Mitbestimmung nur ein erster Schritt auf dem Wege zu einem umfassend durchgeführten Mitbestimmungsrecht gesehen werden könne<sup>122</sup>. Die in diesem Zusammenhang vorgebrachten Erläuterungen sind als Ergänzungen der gesamtgewerkschaftlichen Auffassungen über das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht in den Betrieben zu werten.

Zu der Auffassung der *christlichen Gewerkschaften*, am 27. Juni 1959 in Mainz zum *Christlichen Gewerkschaftsbund* (CGB) zusammengeschlossen, über die innerbetriebliche Mitbestimmung in wirtschaftlichen Angelegenheiten ist lediglich zu bemerken, daß sie sich zu den Grundsätzen des Christentums bekennen und deren Verwirklichung in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft erstreben<sup>123</sup>. Damit ist ihre Auffassung bestimmt durch die von der christlichen Anschauung, insbesondere von den beiden großen christlichen Konfessionen und ihren Vertretern entwickelten Vorstellungen der Mitwirkung oder Mitsprache der Arbeitnehmerschaft in der allgemeinen Wirtschaft wie im Betriebe. Bei grundsätzlicher Anerkennung der Mitwirkung der Arbeitnehmerschaft auch in wirtschaftlichen Angelegenheiten des Betriebes soll aber die Stellung des Unternehmers und seiner Funktion sowie die Grundlage des Privateigentums unangetastet bleiben. Letztlich münden die Auffassungen in eine soziale und betriebliche Partnerschaft auf der Basis vertrauensvoller Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Es ist in diesen Ausführungen die deskriptive Darstellung der Auffassungen der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zum Problem der wirtschaftlichen Mitbestimmung auf betrieblicher Ebene bevorzugt worden, um den Ausgangspunkt, aber auch die Entwicklung sowie den Wandel in den grundlegenden Konzeptionen und zu speziellen Fragen deutlich zu machen. Dabei ist es offensichtlich, daß von gewerkschaftlicher Seite ein weiterer Ausbau des wirtschaftlichen Mitbestimmungsrechts auf betrieblicher Ebene angestrebt wird, während die Arbeitgeberschaft die jetzige gesetzliche Regelung anerkennt, sich aber gegen eine Ausweitung entschieden ablehnend verhält, nicht zu-

<sup>121</sup> Vgl. ebda., S. 17.

<sup>122</sup> Vgl. ebda., S. 17/18.

<sup>123</sup> Vgl. H. Reichel, F. Ringer, Das Koalitionsrecht und die Sozialpartner. Sozialpolitik in Deutschland. Hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Heft 18, Stuttgart 1961, S. 27.

letzt mit dem Argument, das geltende Mitbestimmungsrecht in wirtschaftlichen Angelegenheiten des Betriebes einer ausreichenden Bewährungsprobe zu unterwerfen. Auf keinen Fall aber kann angenommen werden, daß die Erörterungen und Auseinandersetzungen über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Wirtschaftsführung der Unternehmung auf betrieblicher Ebene abgeschlossen sind.

# **Wirtschaftsräte und überbetriebliche Mitbestimmung in Deutschland**

Von

**Dr. Anton Felix Napp-Zinn**

**o. Professor der Wirtschaftlichen Staatswissenschaften,  
insbesondere Verkehrswissenschaft,  
an der Universität Frankfurt/Main**





## Inhaltsverzeichnis

A. Gegenstand der Untersuchung .....	65
B. Geschichtliche Übersicht über die Wirtschaftsräte in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der überbetrieblichen Mitbestimmung ..	68
1. Der Preußische Volkswirtschaftsrat (1880—1887) .....	68
a) Entstehung und Aufbau .....	68
b) Tätigkeit .....	73
2. Der Plan des Deutschen Volkswirtschaftsrates (1881) .....	76
3. Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat (1919—1934) .....	84
a) Der Weg zu dem Räte-Artikel der Verfassung von Weimar ....	84
b) Entstehung und Aufbau des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates	88
c) Tätigkeit des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates .....	97
d) Der Plan eines endgültigen Reichswirtschaftsrates .....	109
e) Die Auflösung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates .....	117
4. Die Vorläufige Hauptwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz (1947 bis 1962) .....	119
a) Entstehung und Aufbau .....	119
b) Tätigkeit .....	124
c) Aufhebung .....	129
5. Die Wirtschaftskammer Bremen (seit 1947) .....	132
a) Entstehung und Aufbau .....	132
b) Tätigkeit .....	135
C. Erfahrungen und Gedanken über Wirtschaftsräte .....	138
1. Die Frage der grundsätzlichen Zweckmäßigkeit .....	139
2. Die Frage der Zusammensetzung .....	146
3. Die Frage regionaler Wirtschaftsräte .....	152



## A. Gegenstand der Untersuchung

Die überbetriebliche Mitbestimmung im Sinne einer Mitwirkung der Arbeiterschaft in über den einzelnen Betrieben und Unternehmungen stehenden Körperschaften der Wirtschaft kann sich auf nach Art und Erstreckung recht verschiedenen Gebieten vollziehen. Neben spezielleren Institutionen, etwa der Sozialversicherung (so Versicherungsträger) oder der übrigen Sozialpolitik (so Schlichtungsausschüsse), stehen allgemeinere (so die Kammern für Landwirtschaft, für Handwerk, für Industrie und Handel). Als alle Gebiete der Wirtschaft umfassende, zugleich sich über das Gesamtgebiet eines Staates, zumindest das Gebiet eines zu einem Bundesstaat gehörenden Landes erstreckende Einrichtung stellen Wirtschaftsräte ein mögliches Anwendungsgebiet für die überbetriebliche Mitbestimmung dar.

Hier sollen unter Wirtschaftsräten verstanden werden: in durch eine vorwiegend pluralgesteuerte Wirtschaft und durch konstitutionelle oder demokratische Regierung gekennzeichneten Staaten durch staatlichen Willen für das Gebiet eines Staates geschaffene Personenverbindungen von Vertretern verschiedenster Wirtschaftskreise zur Beratung der Regierung, gegebenenfalls auch der gesetzgebenden Körperschaften, auf wirtschaftlichem Gebiet. Mit dieser Umreißung sind einerseits Wirtschaftsräte in durch Zentralverwaltungswirtschaft und/oder Diktatur gekennzeichneten Staaten, andererseits Kammern aus der Betrachtung ausgeschaltet.

Aufgabe dieser Abhandlung ist es, in erster Linie darzustellen, in welcher Weise bisher in Deutschland, eingeschränkt auf das Deutsche Reich 1871—1945 und Westdeutschland seit 1945, die überbetriebliche Mitbestimmung in Wirtschaftsräten verwirklicht worden ist.

Hierbei ist von folgendem Sachverhalt auszugehen: Die primäre Problematik der Wirtschaftsräte liegt in der Frage, ob und unter welchen Bedingungen aus Wirtschaftsvertretern zusammengesetzte Beratungsorgane für die wirtschaftspolitische Gesetzgebung und Verwaltung nutzbringend sein können. Die Frage, inwieweit durch die Zusammensetzung dieser Räte auch die überbetriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer verwirklicht wird und was diese hier zu leisten vermag, erscheint, von der Institution her gesehen, hingegen als sekundäres Problem. Freilich hat das Gewicht dieser Problemstellungen im Lauf der Jahrzehnte gewechselt. So ist bei der ersten

Verwirklichung eines Wirtschaftsrates in Deutschland, bei der Errichtung des Preussischen Volkswirtschaftsrates 1880, allein die Frage der Zweckmäßigkeit eines solchen Beratungsorgans lebhaft umstritten worden, während die, wie zu zeigen, geringe Beteiligung der Arbeiterschaft an diesem Organ ein wenig beachteter Tatbestand war. Weder hatte damals die Arbeiterschaft die Mitbestimmung bereits als politisches Ziel erfaßt noch die Unternehmerschaft eine bejahende oder verneinende Stellung zu dieser Frage bezogen. Anders 1919 bei der Festlegung eines Wirtschaftsrauteaufbaus durch die Verfassung von Weimar. Hier setzte sich vor allem das Verlangen der Arbeiterschaft nach Einfluß auf die Wirtschaftspolitik durch. Die Schaffung paritätisch aus Arbeitnehmern und Arbeitgebern zusammengesetzter Wirtschaftsraute konnte damals als die Vermeidung eines anderen Extrems, nämlich reiner über die gesamte Wirtschaft entscheidender Arbeiterräte nach russischem Vorgang angesehen werden. In der Zeit nach dem 2. Weltkrieg stehen die Probleme der Wirtschaftsraute als Beratungsorgane an sich und der Mitbestimmung der Arbeiterschaft in ihnen einigermaßen gleichgewichtig nebeneinander. Für den hier anstehenden Untersuchungskreis ist die letztgenannte Fragestellung die maßgebende. Indessen wird auch auf die erste einzugehen sein, da die Institution der Wirtschaftsraute als solcher eben die Grundlage für die in ihnen realisierte oder realisierbare Mitbestimmung bildet.

Ohne Mitbehandlung der Gesamterscheinung eines Wirtschaftsrates läßt sich die sich in ihm vollziehende Mitbestimmung kaum befriedigend darstellen. Auf das Gesamtbild und -Problem der Wirtschaftsraute einzugehen empfiehlt sich aber auch unter einem Gesichtswinkel praktischer Wirtschaftspolitik: Die Frage einer Verwirklichung des Wirtschaftsraute-Gedankens in Gestalt eines Bundeswirtschaftsrates beschäftigt die Öffentlichkeit der Bundesrepublik immer wieder, obschon man weiß, daß bei einer von der CDU geführten Bundesregierung die Chancen der Verwirklichung zur Zeit gering sind. Die Befürwortung eines Bundeswirtschaftsrates erfolgt zum Teil durch Kreise, die mit ihm der Mitbestimmung weiteren Raum geben möchten. Für diese ist es wichtig zu wissen, welche generelle Bewandnis es mit den Wirtschaftsrauten hat, welche Möglichkeiten sie bieten, welchen Gefahren sie ausgesetzt sind. Aber auch derjenige, der der Mitbestimmung ablehnend gegenübersteht, bedarf der Kenntnis des Gesamtphänomens eines zur Mitbestimmung verwendbaren Organs. Somit dürfte es gerechtfertigt sein, wenn hier die Wirtschaftsraute als Ganzes, indessen unter Betonung der Mitbestimmungsfunktion, dargestellt werden.

Diese Abhandlung trägt vorwiegend geschichtlichen Charakter. Sie zeigt, warum und wie innerhalb von 80 Jahren in Deutschland Wirt-

schaftsräte gewollt und errichtet worden sind und wie sie funktionierten. Sie bietet keine Ideengeschichte, geht also nicht den geistigen Kräften und Bewegungen nach, die die Wirtschaftsräte trugen, wie z. B. die Ideen der Berufsstände oder der Wirtschaftsdemokratie. Diese Seite zu schildern, bleibt dem Beitrag des Kollegen H. G. Schachtel überlassen. Der meine beschränkt sich möglichst auf Institutionengeschichte.

Die geschichtliche Darstellung soll indessen nicht ohne Auswertung bleiben. Wir werden bestimmte positive wie negative Erfahrungen als Grundlage für eine Umreißung der heutigen Problematik der Wirtschaftsräte verwenden.

Diese Untersuchung zu übernehmen, bestand für mich ein doppelter Anlaß: Bereits während meines eigenen Studiums beschäftigte ich mich 1920, als die Realisierung des Räte-Artikels der Verfassung von Weimar zur Diskussion stand, intensiv mit Wirtschaftsräten. Und als mehrjähriges Mitglied der Vorläufigen Hauptwirtschaftskammer (= Landeswirtschaftsrat) von Rheinland-Pfalz gehöre ich heute zu den ganz wenigen Professoren, die von Wirtschaftsräten eine praktische Anschauung haben.

Bevor ich in die geschichtliche Darstellung eintrete, sei noch kurz versucht, die Stellung der Wirtschaftsräte in der von Weddigen in seinem Beitrag „Begriff und Produktivität der Mitbestimmung“<sup>1</sup> entwickelten Aufgliederung der Mitbestimmung zu kennzeichnen.

Faßt man zunächst die Gliederung in „Mittelstufe“ und „Spitze“ der Volkswirtschaft ins Auge, so erscheinen Wirtschaftsräte für das Gebiet eines Einheitsstaates oder für den Oberstaat eines Bundesstaates als Instrumente der Mitbestimmung an der Spitze. Dagegen sind Wirtschaftsräte für das Gebiet eines Unterstaates (Landes) eines Bundesstaates als Instrumente der Mitbestimmung in der Mittelstufe anzusehen. Allerdings unterliegt ihre Wirksamkeit Abstufungen. Soweit sie sich mit Materien befassen, deren Entscheidung beim Oberstaat liegt, können sie nur Ansichten äußern, die entweder durch Vermittlung der Landesregierung oder direkt an die zuständigen Organe des Oberstaates gegeben werden, der diese Ansichten mit denen anderer Länder kombiniert, soweit er den Ansichten und Forderungen der Länder Rechnung tragen muß oder will. Soweit hingegen der Unterstaat über bestimmte Sachgebiete der Wirtschaft entweder voll oder teilweise selbst entscheidet, kann der Landeswirtschaftsrat immerhin mit einer größeren Wirksamkeit rechnen, da die Landesregierung nur ihn hört, soweit sie ihn hören muß oder will.

<sup>1</sup> Im ersten Band der vorliegenden Untersuchung „Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung“ unter I.



Was die Stellung der Wirtschaftsräte innerhalb der Antithese Mitberatung — Mitentscheidung betrifft, so spricht die Tatsache, daß die Wirtschaftsräte gegenüber Regierung und gesetzgebenden Körperschaften lediglich eine beratende Funktion ausüben, dafür, sie dem Bereich der Mitberatung zuzusprechen. Damit ist hier aber nicht das Verhältnis der Arbeitnehmer zu den Arbeitgebern getroffen. Denn auch die letztgenannten üben ja in den Wirtschaftsräten nur eine beratende Funktion aus. Entscheidend ist vielmehr, welches Gewicht den Stimmen der Arbeitnehmer gegenüber den Stimmen der Arbeitgeber zukommt. Faßt man das Verhältnis rein zahlenmäßig, so eröffnet eine Beteiligung der Arbeitnehmer mit einer Minderheit an einem Wirtschaftsrat nur eine Mitsprache. Eine paritätische Beteiligung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in einem Wirtschaftsrat gibt beiden Teilen gleiches Gewicht zur Entscheidung bei den Ratsbeschlüssen, während eine Mehrheit von Arbeitnehmern in einem Wirtschaftsrat die Arbeitgeber in die Funktion der Mitsprache herabdrücken würde und ein ganz aus Arbeitnehmern zusammengesetzter Wirtschaftsrat, der dann als Arbeiterrat zu bezeichnen wäre, überhaupt kein Organ der Mitbestimmung sein würde. Abgesehen davon, daß das rein zahlenmäßige Verhältnis von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in einem Wirtschaftsrat noch nicht unbedingt das Gewicht der beiderseitigen Stimmen und noch weniger den wie nur immer gemessenen „Wert“ des beiderseitigen geistigen Beitrags bestimmt, bleibt hier noch zu berücksichtigen, daß Mitsprache oder Mitentscheidung der Arbeitnehmer ebenso wie die Beteiligung der Arbeitgeber in ihrem Gewicht dadurch geschwächt werden können, daß in dem Wirtschaftsrat außer Arbeitgebern und Arbeitnehmern auch andere Wirtschaftskreise, wie Beamte, Freie Berufe, Verbraucher vertreten sein oder „neutrale“ Wirtschaftssachverständige ihm angehören können.

## **B. Geschichtliche Übersicht über die Wirtschaftsräte in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der überbetrieblichen Mitbestimmung**

### **1. Der Preußische Volkswirtschaftsrat (1880—1887)**

#### *a) Entstehung und Aufbau*

An die Spitze einer Schilderung der ersten Verwirklichung eines Wirtschaftsrates in Deutschland läßt sich die Feststellung setzen:

Die Einrichtung eines Preußischen Volkswirtschaftsrats, einbegriffen die Beteiligung der Arbeiterschaft an ihm, war ein Werk Bismarcks. Sie entsprang seinem Verlangen nach einem Beratungsgremium für die Wirtschaftspolitik der Staatsregierung, das über mehr Sachverstand als das Parlament verfügte.

Bismarck wurde damit zu einem Verwirklicher von Bestrebungen, die eine Gegenbewegung gegen die wachsende Macht der Parlamente, d. h. der sie beherrschenden Parteien, bildeten. Es ist bekannt, daß bereits Claude Henri de Rouvroy Graf von Saint-Simon zu der Forderung einer berufsständischen Ergänzung des Staatsaufbaus gelangt war<sup>2</sup>. Nach 1850 findet sich in Deutschland eine Reihe von Staatsdenkern, die die Unzulänglichkeit der Parlamente und Parteien erkennen und für die Bildung des Staatswillens berufsständische Organisationen fordern<sup>3</sup>. Es wäre eine verdienstvolle, freilich sehr mühevoll Aufgabe, das periodische Wirtschaftsschrifttum des 19. Jahrhunderts (Jahresberichte und Mitteilungen von Handelskammern und Wirtschaftsverbänden, Wirtschaftszeitschriften und Tagespresse) auf berufsständische Forderungen zu durchforschen, um zu erkennen, wieweit die Unzufriedenheit mit Parlamenten und Parteien ging und wieweit man in berufsständischen Organisationen ein Mittel zu wirksamerer — im Eigen- oder Gesamtinteresse? — Durchsetzung wirtschaftspolitischer Forderungen sah.

Das politische Glaubensbekenntnis, das Bismarck in seinen „Gedanken und Erinnerungen“ über sein Leben setzte, umfaßt auch seine allgemeine Absicht bezüglich des Einsatzes berufsständischer Elemente in die Staatsorganisation. Hier sagte er: „Mir hat immer als Ideal eine monarchische Gewalt vorgeschwebt, welche durch eine unabhängige, nach meiner Meinung ständische oder berufsgenossenschaftliche Landesvertretung soweit kontrolliert wäre, daß Monarch oder Parlament den bestehenden gesetzlichen Rechtszustand nicht einseitig, sondern nur *communi consensu* ändern können, bei Öffentlichkeit und öffentlicher Kritik aller staatlichen Vorgänge durch Presse und Landtag<sup>4</sup>.“

Diesem am Lebensabend niedergeschriebenen Resumé stehen seit den 1880er Jahren weitere harte Äußerungen über Parlament und Parteien zur Seite, die belegen, wie sehr sich Bismarck in den Erwartungen, die er ursprünglich in den auf Grund des allgemeinen

<sup>2</sup> Vgl. das Sechste Fragment, in „Über die Gesellschaftsorganisation“; in Übersetzung wiedergegeben in: *Der Frühsozialismus. Ausgewählte Quellentexte*. Hrsg. v. Thilo Ramm. Stuttgart (1956). S. 59 ff.

<sup>3</sup> Vgl. Heinrich *Herrfahrdt*, *Das Problem der berufsständischen Vertretung von der französischen Revolution bis zur Gegenwart*. Stuttgart u. Berlin 1921. S. 45 ff.

<sup>4</sup> *Otto Fürst von Bismarck, Gedanken und Erinnerungen*. Stuttgart 1898. Erster Band, S. 15 f.

Wahlrechts nach Parteien gebildeten Reichstag gesetzt hatte, getäuscht sah: „Ich arbeite dafür, daß das Land womöglich von der Vertretung durch gewerbsmäßige Abgeordnete befreit wird, daß Leute, die die Interessen des Landes fühlen und mit durchmachen, hierher geschickt werden, und daß wir wissen, was das Land denkt, nicht, was die Parteien denken. Die politischen Parteien sind der Verderb unserer Verfassung und der Verderb unserer Zukunft<sup>5</sup>.“ In seinen letzten Jahren forderte Bismarck Vertreter der erzeugenden Wirtschaft wiederholt auf, zusammenzustehen gegen die „Drohnen“, unter denen er Leute verstand, „die nichts tun als Reden halten und abstimmen“, oder „die uns regieren, aber nichts producieren als Gesetze“<sup>6</sup>. Bei der Verfolgung eines Wirtschaftsrates für Preußen und Deutschland durch Bismarck 1880/81 handelte es sich indessen nicht um einen berufsständischen Ersatz für das aus politischen Fraktionen bestehende Parlament, sondern die Schaffung eines berufsständischen Organs neben diesem. Angesichts der beherrschenden Stellung des Reiches in der Wirtschaftspolitik lag es nahe, daß Bismarck einen Wirtschaftsrat für das Reich erstrebte, um für die Reichsregierung ein sachlich arbeitendes Beratungsorgan zu gewinnen. Er hielt es aber für opportun, diese Institution zunächst nur in Preußen zu verwirklichen, wo er Widerstände gegen den Plan leichter überwinden konnte, und erst dann die Erweiterung des Preußischen Volkswirtschaftsrates zu einem Deutschen Volkswirtschaftsrat durchzusetzen. Wie noch zu zeigen sein wird, ist Bismarck mit letzterem Vorhaben gescheitert, wogegen die Einsetzung des Preußischen Volkswirtschaftsrates nach gefaßtem Beschluß schnell in die Tat umgesetzt wurde.

Nachdem im Oktober 1880 dem Preußischen Staatsministerium der Entwurf einer Verordnung mit Begründung vorgelegt und einige von diesem erhobene Bedenken widerlegt worden waren, vollzog der König unter dem 17. Nov. 1880 die Verordnung betreffend die Errichtung eines Volkswirtschaftsrats<sup>7</sup>. Ihr § 1 bestimmte: „Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen, welche wichtigere wirtschaftliche Interessen von Handel, Gewerbe und Land- und Forstwirtschaft betreffen, sind, bevor sie meiner Genehmigung unterbreitet werden, in der Regel von Sachverständigen aus den beteiligten wirtschaftlichen Kreisen zu begutachten. Dasselbe gilt von den auf den Erlaß von Gesetzen und Verordnungen bezüglichen Anträgen und Abstimmungen Preußens im Bundesrate, soweit dieselben das gedachte wirtschaftliche Gebiet be-

<sup>5</sup> Die politischen Reden des Fürsten Bismarck. Hrsg. v. Horst Kohl, Bd. X, S. 130.

<sup>6</sup> Die politischen Reden des Fürsten Bismarck... Bd. XIII, S. 358 u. 443.

<sup>7</sup> (Nr. 8741) Verordnung betreffend die Errichtung eines Volkswirtschaftsrats. Vom 17. Nov. 1880. Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten, 1880, Nr. 35, S. 367—372.

rühren. Die Begutachtung erfolgt durch den nach den Bestimmungen dieser Verordnung zu bildenden Volkswirtschaftsrat.“

Der Aufbau des Volkswirtschaftsrates war durch die Verordnung reichlich kompliziert — hier kurz wiedergegeben — wie folgt geregelt: Er bestand aus 75 vom König für eine Sitzungsperiode von je 5 Jahren zu berufenden Mitgliedern. Hiervon wurden 45 auf Grund im einzelnen geregelter Vorschläge von Handelskammern, kaufmännischen Korporationen und landwirtschaftlichen Vereinen berufen. Die Handelskammern und kaufmännischen Korporationen hatten dabei 60, die landwirtschaftlichen Vereine 30 Personen vorzuschlagen. Aus diesen 90 Personen schlugen die Minister für Handel und Gewerbe, für öffentliche Arbeiten und für Landwirtschaft je 15 Vertreter des „Gewerbes“ — hiermit ist hier ausschließlich die Industrie gemeint —, des Handels und der Land- und Forstwirtschaft dem König vor. Die übrigen 30 Mitglieder wurden nach freier Wahl der drei Minister dem König zur Berufung vorgeschlagen.

Hier begegnen wir nun der ersten Verwirklichung der überbetrieblichen Mitbestimmung, indem zufolge § 4 der genannten Verordnung von diesen 30 Mitgliedern „mindestens 15 dem Handwerker- und dem Arbeiterstande angehören“. Mithin war von der Gesamtzahl der Sitze im Preussischen Volkswirtschaftsrat ein Fünftel den Handwerkern und Arbeitern vorbehalten. Die wenn auch bescheidene Beteiligung der Arbeiter entsprang dem persönlichen Entschluß Bismarcks, wie sich aus meinem folgenden literarischen Fund ergibt: In dem Aktenstück Nr. 2794 der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung „Bericht des Ausschusses für Volkswirtschaft über die Beratung des Entwurfs einer Verordnung über den vorbereitenden Reichswirtschaftsrat“ von 1920 wird aus den Ausführungen „eines Regierungsvertreters“ zitiert: „In den Akten sieht man, daß der damalige Referent an eine Mitwirkung der Arbeiterschaft überhaupt nicht gedacht, Bismarck ihm dann aber Arbeitervertreter in seinen Entwurf hinein-korrigiert hat<sup>8</sup>.“

Der Preußische Volkswirtschaftsrat gliederte sich nach der Verordnung in 3 „Sektionen“: Handel, Gewerbe, Land- und Forstwirtschaft. Jedes Mitglied wurde durch die drei zuständigen Minister einer Sektion zugewiesen. Jede Sektion hatte aus ihrer Mitte 5 Mitglieder zu wählen, die zusammen mit weiteren 10 von den drei Ministern bestimmten Mitgliedern den permanenten Ausschuß des Volkswirtschaftsrates bildeten. Die aus den einzelnen Sektionen dem permanenten Ausschuß angehörenden Mitglieder bildeten die Sektionsausschüsse.

<sup>8</sup> Verhandlungen der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung. Band 343. Anlagen zu den Stenographischen Berichten. Nr. 2676 bis 3076. Berlin 1920. Aktenstück Nr. 2794. S. 3106.

Je nachdem die Vorlagen nur bestimmte Sektionen berührten, konnten diese bzw. ihre Ausschüsse allein mit ihnen befaßt werden. Die Berufung des Plenums, der Sektionen und der Ausschüsse erfolgte auf Beschluß des Staatsministeriums durch die an den Vorlagen beteiligten Minister. Bestimmungen über Vorsitz, Geschäftsordnung, Teilnahme an den Sitzungen gaben den Ministern weitere Befugnisse. Bedenkt man, daß es im Ermessen der Ministerien lag zu entscheiden, welche Gesetze und Verordnungen „wichtigere wirtschaftliche Interessen“ berührten, so liegt zutage, daß der Preußische Volkswirtschaftsrat stark von der Regierung abhängig war, die darüber entschied, ob und in welcher Weise sie sich ihres Beratungsorgans bediente.

Eine kurze Geschäfts-Ordnung für den Volkswirtschaftsrat wurde vom Staats-Ministerium am 18. Januar 1881 erlassen. Am 27. Januar 1881 fand in Berlin im Reichstagsgebäude die Eröffnungs-Sitzung des Preußischen Volkswirtschaftsrates statt, an der Bismarck als Minister für Handel und Gewerbe und 3 weitere Staatsminister (Maybach, Dr. Lucius und von Boetticher) teilnahmen und die Bismarck selbst als Vorsitzender mit einer Ansprache beehrte. Sie begann mit der Feststellung der Unsicherheit über die Gründe der Depression der 1870er Jahre wie der augenblicklichen Belebung und ging schnell zur Zielsetzung des Volkswirtschaftsrates über: „... eine Einrichtung, welche die Garantie bietet, daß diejenigen unserer Mitbürger, auf welche die wirtschaftliche Gesetzgebung in erster Linie zu wirken bestimmt ist, über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der zu erlassenden Gesetze gehört werden. Es fehlte bisher an einer Stelle, wo die einschlagenden Gesetzesvorlagen einer Kritik durch Sachverständige aus den zunächst beteiligten Kreisen unterzogen werden konnten, und die Staatsregierung war außerstande, für ihre Überzeugung von der Angemessenheit der Vorlagen das Maß von Sicherheit zu gewinnen, welches nötig ist, um der von ihr zu übernehmenden Verantwortlichkeit als Grundlage zu dienen<sup>9</sup>.“ Bismarck behandelte dann die beabsichtigte Erweiterung des Preußischen Volkswirtschaftsrates zu einem Deutschen Volkswirtschaftsrat, bezeichnete die nächsten Aufgaben des Preußischen Volkswirtschaftsrates und äußerte sich über die unterschiedliche Größe der Sektionen: „Es habe dies seinen Grund vornehmlich darin, daß unter den von der Staatsregierung unmittelbar Berufenen 15 Vertreter des Handwerker- und Arbeiterstandes sich befinden, wodurch die Sektion für Gewerbe gegenüber den anderen ein numerisches Übergewicht erlangt habe“, ... „Es handle sich nur darum, daß jedes Interesse überhaupt zu Worte komme. Ob dies durch

<sup>9</sup> Protokolle über die Sitzungen des Preußischen Volkswirtschaftsrates während der Zeit vom 27. Januar bis 11. Februar 1881. S. 1 f.



viel oder wenig Stimmen geschehe, sei nicht von erheblicher Bedeutung. Denn die Tätigkeit des Volkswirtschaftsrats sei eine beratende; das Gewicht eines solchen Rats liege aber nicht sowohl in der Zahl der dafür abgegebenen Stimmen als in seinem inneren Werte<sup>10</sup>.“

### *b) Tätigkeit*

Der Anfang 1881 ins Leben getretene Preußische Volkswirtschaftsrat umfaßte 75 Mitglieder, von denen 21 zur Sektion Land- und Forstwirtschaft, 38 zur Sektion Gewerbe, 16 zur Sektion Handel gehörten<sup>11</sup>. Gehobenes Bürgertum und Adel gaben ihm das Gepräge. So saßen in ihm 13 Standesherrn und Rittergutsbesitzer, 6 Geheime Kommerzienräte, 11 Kommerzienräte, zahlreiche Gutsbesitzer und weitere Fabrikanten und Kaufleute. Die vorgesehenen „mindestens 15 dem Handwerker- und dem Arbeiterstande angehörenden“ Mitglieder waren genau in dieser Menge vorhanden, nämlich 7 Handwerksmeister und 8 Arbeiter, wovon 3 in gehobener Stellung. Mithin stellten die Arbeitnehmer rund  $\frac{1}{10}$  der gesamten Mitglieder des Preußischen Volkswirtschaftsrates.

Diesem Volkswirtschaftsrat stellte Bismarck in seiner Eröffnungsansprache vom 27. Januar 1881 zwei Gesetz-Entwürfe zur Beratung, nämlich den einen über die Versicherung von Arbeitern gegen Unfälle, den anderen über die Neugestaltung des Innungswesens. Das Plenum des Volkswirtschaftsrates begann die Beratung des „Gesetzentwurfs betreffend die Versicherung der in Bergwerken, Fabriken und anderen Betrieben beschäftigten Arbeiter gegen die Folgen der beim Betriebe sich ereignenden Unfälle“ am 29. Januar 1881. Dieser Gesetzentwurf zur Unfallversicherung war der Auftakt zu dem großen sozialpolitischen Gesetzgebungswerk des Reichs, das 1883 die Krankenversicherung, 1884 (erst!) die Unfallversicherung, 1889 die Invaliditäts- und Altersversorgung der Arbeiter verwirklichte. Die politische Lage und das politische Ziel dieses Gesetzentwurfs beleuchtet schlaglichtartig der erste Satz seiner Begründung: „Bei der Beratung des Gesetzes vom 21. Oktober 1878 betreffend die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie ist die Notwendigkeit anerkannt worden, die bedenklichen Erscheinungen, welche den Erlaß dieses Gesetzes notwendig gemacht haben, auch durch positive, auf die Verbesserung der Lage der Arbeiter abzielende Maßnahmen zu bekämpfen<sup>12</sup>.“

Die eintägige Debatte im Plenum des Preußischen Volkswirtschaftsrates am 29. Januar 1881 über den Gesetzentwurf zur Unfallversiche-

<sup>10</sup> Protokolle, a.a.O., S. 3 f.

<sup>11</sup> Protokolle, a.a.O., Anlagen.

<sup>12</sup> Protokolle, a.a.O., Anlagen.



rung der Arbeiter — es sprach abwechselnd ein Redner gegen und für den Entwurf — wurde eröffnet durch den Eisenformer Emanuel Hugo Kamien aus Berlin. Somit steht am Beginn der Wirksamkeit eines Wirtschaftsrates in Deutschland zugleich die überbetriebliche Mitbestimmung. Kamien sprach gegen den Unfallversicherungs-Gesetzentwurf, der — wie er für bestimmte Fälle (aber nicht für die Regel) nachweisen konnte — für den Arbeiter eine Verschlechterung gegenüber seinen Ansprüchen zufolge dem Haftpflichtgesetz bringe. Er bekannte sich als prinzipieller Gegner jeden Versicherungszwanges: „Zwangsversicherung sei unmoralisch, da sie den Arbeiter aus der Verbindung mit den übrigen Klassen der Gesellschaft herausdränge und sie dazu führe, sich um nichts mehr zu kümmern, namentlich nicht um die öffentlichen Verhältnisse<sup>13</sup>.“

Auch dem Gesetzentwurf betr. die Änderung der Gewerbeordnung war eine eintätige Beratung im Plenum (31. Januar 1881) gewidmet. Dann gingen beide Entwürfe an den Permanenten Ausschuß des Volkswirtschaftsrates. In diesen war innerhalb der Sektion Gewerbe ein Arbeitnehmer, der erwähnte Eisenformer Kamien, gewählt worden, während ein weiterer Arbeitnehmer von den Ministern hineinberufen wurde, so daß der Permanente Ausschuß unter seinen 25 Mitgliedern 2 Arbeitnehmersvertreter zählte. Innerhalb des Permanenten Ausschusses wurde der Gesetzentwurf betr. die Unfallversicherung in 6 Sitzungen, der Gesetzentwurf betr. die Änderung der Gewerbeordnung in 3 Sitzungen, beide in 2 Lesungen, durchberaten, so daß für beide Materien am Ende den Ministerien die von dem Permanenten Ausschuß in 2. Lesung gefaßten Beschlüsse zur Verfügung standen. Eine nochmalige Befassung des Plenums unterblieb. Am Ende der 9. Sitzung des Permanenten Ausschusses am 11. Februar 1881 schloß der Staatsminister von Boetticher, der allen Sitzungen präsiidiert hatte, die Session 1881 des Volkswirtschaftsrates. Er unterstrich zum Schluß: „Hochzuschätzen sei, daß man bei den Verhandlungen die politische Parteistellung nicht in den Vordergrund geschoben habe. Der mit der gegenwärtigen Vertretung der wirtschaftlichen Interessen gemachte Versuch könne als geglückt und der Volkswirtschaftsrat als ein Instrument bezeichnet werden, welches auch ferner lebensfähig und nutzbar bleiben werde zum Wohle des Vaterlandes<sup>14</sup>.“

In der Tat gab die Preußische Staatsregierung im folgenden Jahr 1882 — inzwischen war Bismarck mit seiner Absicht der Ausweitung des Preußischen zu einem Deutschen Volkswirtschaftsrat am Widerstand des Reichstags gescheitert (s. u.) — dem Volkswirtschaftsrat Ge-

<sup>13</sup> Protokolle, a.a.O., S. 11.

<sup>14</sup> Protokolle, a.a.O., S. 142.

legenheit zu breiterer beratender Tätigkeit. Es wurden ihm nunmehr vorgelegt:

- Entwurf eines Gesetzes über das Reichstabakmonopol,
- Entwurf eines Gesetzes betr. Abänderung der Gewerbe-Ordnung bezüglich des Gewerbebetriebes im Umherziehen,
- Vorlage betreffend den Entwurf eines Gesetzes über die Zwangsvollstreckung in das bewegliche Vermögen,
- Entwurf eines Gesetzes über die Ausstellung von Staatsschuldverschreibungen auf Namen,
- Grundzüge für ein Unfallversicherungsgesetz,
- Grundzüge für ein Hilfskassengesetz,
- Entwurf eines Gesetzes betr. die Anfertigung von Zündhölzern unter Verwendung von weißem Phosphor.

Der Volkswirtschaftsrat entledigte sich seiner Stellungnahme in einer Session vom 28. Februar bis zum 25. März 1882 in je 11 Sitzungen des Plenums und des Permanenten Ausschusses<sup>15</sup>. Die Sektion für Land- und Forstwirtschaft war außerdem mit zwei kleineren agrarpolitischen Vorlagen befaßt.

Später ist der Preußische Volkswirtschaftsrat nur noch 1884 und 1887 zu kurzen Sitzungen zur weiteren Beratung von Sozialversicherungs-Vorlagen zusammenberufen worden<sup>16</sup>. Offenbar war inzwischen das regierungsseitige Interesse erlahmt, wensschon es andererseits überrascht, daß er doch noch sporadisch in Anspruch genommen wurde. In der Session vom 22. bis 28. Januar 1884 beschäftigte sich der Volkswirtschaftsrat in 6 Plenarsitzungen nochmals mit dem Gesetz für die Unfallversicherung der Arbeiter, in der Session vom 5. bis 14. Dezember 1887 in 4 Sitzungen des Plenums und 6 Sitzungen des Permanenten Ausschusses mit den Grundzügen der Alters- und Invalidenversorgung der Arbeiter.

Danach wurde der Preußische Volkswirtschaftsrat nicht mehr einberufen. Er verfiel — ohne daß ein konstituierender oder konstatierender Rechtsakt vollzogen wurde — der Auflösung.

<sup>15</sup> Siehe Protokolle über die Sitzungen des Preußischen Volkswirtschaftsrates während der Zeit vom 28. Februar bis zum 25. März 1882.

<sup>16</sup> Abgesehen davon, daß auch Julius Curtius, Bismarcks Plan eines deutschen Volkswirtschaftsrats, Heidelberg 1919, nur Sitzungen des Preußischen Volkswirtschaftsrats in den Jahren 1881, 1882, 1884 und 1887 anführt, schließe ich dies daraus, daß zufolge Mitteilung der Bibliothek des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel außer den dort vorliegenden, von mir durchgesehenen Protokollen über die Sitzungen des Preußischen Volkswirtschaftsrates 1881, 1882, 1884 und 1887 in keiner westdeutschen, ostdeutschen oder österreichischen Bibliothek Protokolle aus anderen Jahren ausfindig gemacht werden konnten.

Sucht man abschließend das Wesentliche der Konstruktion und Wirkungsweise des Preußischen Volkswirtschaftsrates zu erfassen, so läßt sich sagen: Es handelt sich um ein wirtschafts- und sozialpolitisches Beratungsorgan, das sich die Regierung zu ihrer besseren Information schuf, sicher nicht ohne die Absicht, damit auch ihre Stellung gegenüber dem Parlament zu stärken. Diesem Beratungsorgan stellt die Regierung nach ihrem Gutdünken Aufgaben; wie wir sahen, hauptsächlich hinsichtlich der Einführung der Sozialversicherung, während für andere damals aktuelle Fragen (z. B. Agrarschutz, Eisenbahnverstaatlichung, Ausbau der Wasserstraßen) keine Beratung begehrt wurde. Als Berater innerhalb des Organs fungierten in erster Linie führende und gehobene Unternehmer aus Industrie, Handel und Landwirtschaft. Manche als Wirtschaftsführer in die Geschichte eingegangene Persönlichkeit (z. B. Mevissen oder Baare) gehörte dem Volkswirtschaftsrat an und ergriff hier das Wort. Die Arbeitnehmer erscheinen noch nicht als eine selbständige Beteiligung fordernde Wirtschaftsfront, sondern sozusagen noch an der Hand des Staates und der Unternehmerschaft und sind zahlen- und mitwirkungsmäßig von geringer Bedeutung. Sieht man von dem wie ein Bahnbrecher der Mitsprache der Arbeiter wirkenden Eisenformer Kamien ab, so war, wie die Protokolle belegen, die Beteiligung der Arbeitnehmer an dem Zustandekommen der Beschlüsse des Preußischen Volkswirtschaftsrates nur sehr bescheiden.

## **2. Der Plan des Deutschen Volkswirtschaftsrates (1881)**

Die Errichtung des Preußischen Volkswirtschaftsrates war von Bismarck als Vorstufe zur Errichtung eines Volkswirtschaftsrates für das Deutsche Reich gedacht. Bei der Eröffnung des Preußischen Volkswirtschaftsrates am 27. Januar 1881 führte er hierzu aus: „Die Gemeinschaftlichkeit des deutschen Wirtschaftsgebiets und der deutschen Wirtschaftsinteressen wie die Bestimmungen der Reichsverfassung, wonach die wirtschaftliche Gesetzgebung der Hauptsache nach dem Reiche zusteht, führen von selbst dahin, die Errichtung auch eines Volkswirtschaftsrates für das Deutsche Reich ins Auge zu fassen. Es würde dies von vornherein geschehen sein, wenn nicht zur Erreichung dieses Zieles eine längere Vorbereitung nötig gewesen wäre . . . Der Preußische Volkswirtschaftsrat wird sicherlich nicht zu einer partikularistischen Institution werden; die Einrichtung desselben erscheint vielmehr als der kürzeste Weg, um zur Herstellung einer entsprechenden Reichs-

institution zu gelangen<sup>17</sup>." Mit diesen und weiteren Worten gab Bismarck seiner Erwartung der Schaffung eines Deutschen Volkswirtschaftsrates Ausdruck.

Wie Aufgabe und Aufbau des Deutschen Volkswirtschaftsrates gedacht waren, ging aus Ausführungen des Staatssekretärs des Innern, Staatsministers von Boetticher, hervor, die er vor dem Deutschen Reichstag bei der Verfechtung der Institution am 24. Mai 1881 machte<sup>18</sup>. Der Entwurf einer Kaiserlichen Verordnung, auf Grund derer der Deutsche Volkswirtschaftsrat errichtet werden sollte und die bereits vom Bundesrat beschlossen und vom Kaiser genehmigt worden war, sah — ähnlich wie es beim Preussischen Volkswirtschaftsrat der Fall war — vor, daß Entwürfe von Gesetzen und Anordnungen, welche wichtige Interessen von Handel, Gewerbe und Landwirtschaft betreffen, bevor sie dem Bundesrat zur Beschlußfassung vorgelegt werden, in der Regel von dem Deutschen Volkswirtschaftsrat zu begutachten seien, und daß Entwürfe, die bereits an den Bundesrat gelangt waren, vom Volkswirtschaftsrat zu begutachten seien, sofern es der Bundesrat beschlösse. (Man sieht auch hier, daß die Tätigkeit des Rates von der Zuweisung von Aufgaben durch die Regierung abhängig sein sollte.) Der Deutsche Volkswirtschaftsrat sollte dadurch zustandekommen, daß zu den 75 Mitgliedern des Preussischen Volkswirtschaftsrates, der zunächst weiter bestehen bleiben sollte, 50 Mitglieder der übrigen deutschen Staaten hinzutreten<sup>19</sup>. Hiervon sollten auf Bayern 15, Sachsen 8, Württemberg 6, Baden und Elsaß-Lothringen je 4, Hessen 3, die übrigen Staaten insgesamt 10 Mitglieder entfallen. Die Einwohnerzahl der Staaten sollte mithin für die Zahl ihrer Vertreter maßgebend sein. Es sollte jedem einzelnen Staat überlassen bleiben, die Bestellung seiner Vertreter nach dem Beispiel Preußens oder nach einem ihm für seine Verhältnisse besser dünkenden Verfahren zu regeln. Hieraus ist ersichtlich, daß bei der Bildung des Deutschen Volkswirtschaftsrates das bundesstaatliche Prinzip maßgebend sein sollte. Eine angemessene Vertretung der verschiedenen Wirtschaftszweige war nicht gewährleistet. Ebensowenig war die Vertretung der Arbeitnehmerschaft außerhalb Preußens gesichert. Man konnte es sogar für wahrscheinlich ansehen, daß die kleineren Staaten mit ihren wenigen Sitzen sich im wesent-

<sup>17</sup> Protokolle über die Sitzungen des Preussischen Volkswirtschaftsrates während der Zeit vom 27. Januar bis 11. Februar 1881, S. 2.

<sup>18</sup> Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags. 4. Legislaturperiode. IV. Session. 2. Band (S. 865—1786), S. 1273.

<sup>19</sup> Diesem preussischen Vorschlag hatte der Bundesrat zunächst nicht zugestimmt, sondern 60 nichtpreussische Vertreter gefordert, um jedem Bundesstaat wenigstens einen Sitz einräumen zu können. Er unterwarf sich dann aber dem Wunsch Bismarcks nach alleiniger Berücksichtigung der Volkszahl. Siehe: Die politischen Reden des Fürsten Bismarck. Hrsg. v. Horst Kohl. Bd. IX, S. 178 ff.

lichen auf die Vertretung von Industrie, Handel und Landwirtschaft durch Unternehmer beschränken würden. Nach diesen Wirtschaftsabteilungen sollte auch der Deutsche Volkswirtschaftsrat in Sektionen gegliedert sein. Der Vorsitz in ihm sollte dem Reichskanzler zustehen, der sich indessen vertreten lassen konnte.

Den Mitgliedern des Deutschen Volkswirtschaftsrates sollten Diäten (Sitzungs- und Reisegelder) gewährt werden, was für die Handwerks- und Arbeitervertreter unerlässlich schien. Dies setzte etatmäßige Bewilligung voraus. Bismarck wählte diese finanzpolitische Nebentür, um den Volkswirtschaftsrat zu verwirklichen: In einem Nachtrag zum Reichshaushaltsplan für 1881/82 wurden für den Deutschen Volkswirtschaftsrat 84 000 Mark gefordert. Diese Anforderung gab dann dem Deutschen Reichstag Gelegenheit, die Einrichtung des Volkswirtschaftsrates in allen Richtungen zu diskutieren und darüber zu entscheiden. Die erste Beratung erfolgte am 24. Mai 1881 und führte zu Überweisung an eine Kommission. Obwohl die Kommission die Annahme der Regierungsvorlage empfahl, endete die zweite Beratung am 10. Juni 1881 mit ihrer Ablehnung, mithin der Verwerfung eines Deutschen Volkswirtschaftsrates.

Die Debatten vom 24. Mai und 10. Juni 1881, an denen sich insbesondere verschiedene führende Parlamentarier beteiligten, erbrachten eine große Zahl von Gesichtspunkten pro et contra von Wirtschaftsräten. Neben mehr aus den Zeitumständen abgeleiteten Argumenten standen solche, die bei der Bewertung von Wirtschaftsräten dauernd in die Waagschale gelegt werden können. Einen umstandsgemäßen Anstoß nahm man daran — gleich der erste Redner, Sonnemann, tat es —, daß die Institution durch eine Nebentür eingeführt werden solle: „Das werden die wenigsten im Haus erwartet haben, daß uns diese wichtige organisatorische Maßregel in Form einer Erläuterung zum Etat vorgelegt wird, wie wir etwa eine Vorlage über eine Kaserne oder eine Speiseanstalt in der Regel vorgelegt bekommen<sup>20</sup>.“ Es kam auch der Ärger darüber zum Ausdruck, daß der damals ohne Diäten arbeitende Reichstag Diäten für eine als überflüssig angesehene Organisation bewilligen sollte. Als entscheidend für die überwiegende Ablehnung eines Deutschen Volkswirtschaftsrates läßt sich indessen die die objektiven Einwände überlagernde oder tragende Angst von einer Beeinträchtigung der Stellung des Reichstages erkennen. Man wollte kein Gremium, das, neben dem Reichstag stehend, als sachverständiger erscheinen konnte und das mit seinem Sachverstand der Regierung diene und so ihre Stellung stärkte. Wiederholt griff Staatsminister von Boetticher in die Debatte ein, um Befürchtungen dieser Art die Spitze

<sup>20</sup> Stenographische Berichte, a.a.O., S. 1270.



abzubrechen: „Es handelt sich um eine Institution, die einfach eine beratende Stimme haben soll, deren Mitglieder einfach sagen sollen, was sie über eine gegebene wirtschaftliche Frage für das Richtige halten. Und wenn die Reichsregierung wirklich in ihren Plänen, die sie vor den Reichstag bringt, dadurch sachlich gestärkt wird, so ist das etwas Gutes. Daraus aber folgt noch nicht, daß sie auch politisch ein unzulässiges Übergewicht erhält<sup>21</sup>.“ Er unterstrich, daß die verbündeten Regierungen nicht gesonnen seien, „die politische Wirksamkeit dieses hohen Hauses zu beeinträchtigen . . . Versagen Sie der Regierung die Mittel für dieses zur Information bestimmte Institut nicht<sup>22</sup>!“

Ein weiteres politisches Bedenken gegen den Deutschen Volkswirtschaftsrat wurde von Mitgliedern des Zentrums, unter diesen Windthorst persönlich, vorgebracht. Diese Föderalisten erblickten in einem Deutschen Volkswirtschaftsrat ein abzulehnendes zentralistisches Element. Windthorst hatte hingegen keine Bedenken gegen eine Nachahmung des preußischen Beispiels in den anderen deutschen Staaten, um auf diese Weise im Bundesrat ihre Ansichten besser geltend machen zu können<sup>23</sup>.

Neben diesen politisch motivierten Bedenken konnten die Gegner des Deutschen Volkswirtschaftsrates aber auch gegen die Institution als solche sprechende Einwände geltend machen. So bekämpfte man die Schaffung eines neuen Sachverständigen-Gremiums mit dem Hinweis auf bereits hinreichend vorhandenen konsultierbaren Sachverstand. Zunächst wurde darauf hingewiesen, daß der Reichstag selbst bereits Sachverständige aus allen Berufskreisen aufweise und daß die einzelnen Reichstagsabgeordneten, soweit sie in bestimmten Fragen der Sachkunde entbehrten, sich anderwärts in geeigneten Kreisen zu informieren pflegten. Auch sei es dem Bundesrat nicht benommen, für die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen Sachverständige in beliebiger Zahl heranzuziehen. Man verwies des weiteren auf die vielfältige Unterrichtungsmöglichkeit der Regierung durch Befragung von Kammern und Verbänden. Wiederholt wurde die Regierung zur gründlichen und unabhängigen Information auf den Weg der Enquête verwiesen, wobei Großbritannien als Beispiel angeführt wurde.

Auf der anderen Seite wurde gerade die Sachverständigkeit eines Wirtschaftsrates als Ganzen in Zweifel gezogen und die Abhängigkeit seiner Urteile von Einzelinteressen und zwischen diesen geschlossenen Kompromissen herausgestellt. Mit solchen Argumenten wandte sich insbesondere von Bennigsen, der große Führer der Nationalliberalen, „im Namen der ganz überwiegenden Mehrzahl seiner Freunde“ gegen

<sup>21</sup> Stenographische Berichte, a.a.O., S. 1272.

<sup>22</sup> Stenographische Berichte, a.a.O., S. 1600.

<sup>23</sup> Stenographische Berichte, a.a.O., S. 1287.



die Vorlage<sup>24</sup>. In seinen weitschweifenden Ausführungen stellte er u. a. heraus, daß die Reichstagsabgeordneten vor allem ein politisches Mandat hätten und nicht die Interessen einzelner Gruppen, sondern des Ganzen zu vertreten hätten. Hingegen: „Ein Vertreter in dem beabsichtigten volkswirtschaftlichen Nebenparlament kann sich eine solche Aufgabe nicht stellen... Er soll das bestimmte wirtschaftliche Interesse vertreten, zu dessen Vertretung er in eine solche Körperschaft berufen ist.“ Dazu kommt die Sorge, daß „unter den drei oder vier Gruppen, welche in dem Volkswirtschaftsrat vertreten sein werden, noch ganz andere Kompromisse, Abmachungen, Überrumpelungen und Unterdrückungen der Minderheit vorkommen werden als in einem politischen Parlament“. Die Sorge um die Qualifikation der Mitglieder eines Wirtschaftsrates für die Gesamtheit der an sie herangetragenen Probleme brachte von Bennigsen wie folgt zum Ausdruck: „Auch bei der ausgezeichnetsten, sorgfältigsten Auswahl dieser Körperschaft sind in jedem einzelnen Fall, bei jedem einzelnen Gesetzentwurf, der diesem Körper unterbreitet wird, von diesen 125 Personen zwei Drittel, ja drei Viertel und mehr Ballast, ohne geeignete Erfahrung und Einsicht in den speziellen Fall; als technisch Befähigte scheiden sie aus, sie stimmen aber mit ab.“ So war auch von Bennigsen eher bereit, „eine kleinere Zahl von Personen (10 bis 12) für jeden einzelnen Fall in einer Enquêtekommission zusammenberufen zu lassen“ und hierfür die Mittel zu bewilligen.

Bei der Behandlung des Für und Wider eines Deutschen Volkswirtschaftsrates wurde auch wiederholt Bezug genommen auf bereits mit gleichen Institutionen gemachte Erfahrungen. Hierfür boten sich einerseits der Französische Volkswirtschaftsrat (*Conseil supérieur du commerce et des manufactures*), andererseits der Preußische Volkswirtschaftsrat an. Beide wurden teils als nachzuahmendes Vorbild, teils als warnendes Exempel hingestellt. Wennschon die Weisheit des Preußischen Volkswirtschaftsrates von einigen Rednern (Sonnemann, Windthorst, Richter)<sup>25</sup> bezweifelt wurde, so überwog doch die Anerkennung dieser Institution (seitens der Abgeordneten Rentzsch, Frege, Stumm, Frhr. v. Schorlemer-Alst), freilich mit der Einschränkung, daß man ihren Empfehlungen teilweise nicht zustimmen könne<sup>26</sup>. Bestimmte nicht abstreitbare Schwächen in der Organisation des Preußischen Volkswirtschaftsrates wurden von den Gegnern auch bei einem Deutschen Volkswirtschaftsrat befürchtet. Sie betrafen die Möglichkeit, daß die Regierung Zusammensetzung und Tätigkeit des Volkswirtschaftsrates in ihrem Interesse manipulierte. Hierzu zählte die Möglichkeit,

<sup>24</sup> Stenographische Berichte, a.a.O., S. 1596 f.

<sup>25</sup> Stenographische Berichte, a.a.O., S. 1271, 1287, 1604.

<sup>26</sup> Stenographische Berichte, a.a.O., S. 1275, 1280, 1285, 1594.

bei der Entscheidung über wahlweise präsentierte Personen oder der freien Auswahl von Personen für den Volkswirtschaftsrat genehme Leute zu berufen, weiter die Möglichkeit, dem Volkswirtschaftsrat nur die Vorlagen zuzuweisen, von denen man eine den Regierungsstandpunkt stützende Beratung erwartete, schließlich die Möglichkeit, das Organ (Plenum, Ausschuß, Sektion) heranzuziehen, von dem man die höchste Konformität erhoffte.

Es war mithin eine Fülle von Einwendungen<sup>27</sup>, gegen die sich im Reichstag die Anhänger eines Deutschen Volkswirtschaftsrates mit ihren Argumenten — Seite an Seite mit dem den Regierungsstandpunkt nachhaltig vertretenden Staatsminister von Boetticher — zur Wehr zu setzen hatten. Es ließ sich zunächst einmal darauf hinweisen, daß einige große Wirtschaftsverbände, so der Handelstag (Spitzenorgan der Handelskammern), der Centralverband Deutscher Industrieller und — allerdings nur bedingt — der Deutsche Landwirtschaftsrat, sich zugunsten des Deutschen Volkswirtschaftsrates ausgesprochen hatten. Allerdings waren im Handelstag die größeren Handelsplätze meist gegen den Volkswirtschaftsrat aufgetreten, dagegen die Industriestandorte größtenteils für ihn. Der überwiegende Teil der Industrie versprach sich von dem Volkswirtschaftsrat ein stärkeres Eintreten für den Schutzzoll, als man es vom Reichstag erwarten zu dürfen glaubte<sup>28</sup>. Indessen erwarteten die Befürworter des Deutschen Volkswirtschaftsrates nicht nur das Zur Geltung-Bringen der Ansichten der Verbände, sondern auch die Vertretung der damals weitgehend außerhalb dieser stehenden Wirtschaftskreise, wie des Handwerks und der Arbeiterschaft. Der Abgeordnete Dr. Rentzsch, neben Dr. Frege einer der Hauptbefürworter des Deutschen Volkswirtschaftsrates, begrüßte „den Gedanken als einen sehr glücklichen, daß man diese, ich will sagen, fünf große Gewerksgruppen — gemeint waren: Landwirtschaft, Industrie, Handel, Handwerk, Arbeiterschaft — zusammenruft in eine große Korporation, denselben gemeinschaftlich die Fragen vorlegt und nun abwartet, daß die etwa vorhandenen gegenteiligen Interessen sich dort abschleifen“<sup>29</sup>. Auch

<sup>27</sup> Eine kurze Übersicht gegen den Volkswirtschaftsrat vorgebrachter Bedenken gab bereits Curtius, a.a.O., S. 25 f.

<sup>28</sup> Vgl. hierzu: Jacob Herle, *Erinnerungen an die Zentralverbände*. In: *Der Weg zum industriellen Spitzenverband*. (Hrsg. v. Bundesverband der Deutschen Industrie) Darmstadt 1956. S. 274. Herle weist hier auch darauf hin, daß erst damals die Industrie mittels der Verbände begann, im Parlament auf die Politik Einfluß zu üben. „Es ist bemerkenswert, daß die Industriellen für diese verstärkte Mitarbeit im Parlament sich den erwünschten Einfluß zunächst nicht durch direkte Einwirkung auf die Zusammensetzung des Parlaments zu verschaffen suchten, sondern daß sie bei diesem ersten Versuch einen Ausweg einschlagen wollten, indem sie im Zusammenhang mit der Schutzzollagitation die Forderung auf Errichtung eines Preußischen und Deutschen Volkswirtschaftsrates nach französischem Muster erhoben.“

<sup>29</sup> Stenographische Berichte, a.a.O., S. 1274.

Staatsminister von Boetticher stellte den Nutzen des gegenseitigen Aussprechens und des Versuchs einer Angleichung heraus, einen Vorteil, den man bei Befragung einzelner Verbände verlor. Auch gegen Enquêtes wurde geltend gemacht, daß man durch sie nur eine Anhäufung von Einzelansichten gewinnen könne. Das durch von Bennigsen vorgebrachte Bedenken, daß auch im Volkswirtschaftsrat die Mehrzahl der Mitglieder für die einzelnen Fragen nicht sachverständig sein könnten, glaubte Dr. Rentzsch mit dem Hinweis entkräften zu können, daß die nicht direkt Beteiligten die Interessen der Gegenpartei, der Konsumenten, vertreten könnten. Man wies auch darauf hin, daß in den gesetzgebenden Körperschaften gar nicht genügend Vertreter der wirtschaftlichen Praxis vorhanden sein könnten, weil diese nicht in der Lage seien, das Opfer an Zeit für die gesetzgeberische Tätigkeit zu bringen.

Die Befürworter des Deutschen Volkswirtschaftsrates wußten, daß mit dieser Institution Neuland beschritten wurde. Sie waren indessen bereit, die Probe auf das Exempel zu machen. Sie scheiterten aber, wie bereits erwähnt, weniger am Gewicht der Gegengründe als an der Abneigung der Mehrheit des Reichstages, der Reichsregierung — genauer: dem Reichskanzler Bismarck — einen Beirat zur Verfügung zu stellen, von dem man eine Schwächung der eigenen Stellung befürchtete. Bei der Abstimmung im Reichstag am 10. Juni 1881 glänzte ein Drittel des hohen Hauses (136 Abgeordnete, davon 81 unentschuldigt) durch Abwesenheit. Von den anwesenden 255 Abgeordneten stimmten 102 für, 153 gegen die Bewilligung der für den Deutschen Volkswirtschaftsrat beantragten Mittel. Hiermit war seine Errichtung verhindert.

Bismarck ließ sich durch diese Niederlage nicht abschrecken, sondern versuchte nochmals den Reichstag für seinen Plan des Deutschen Volkswirtschaftsrates zu gewinnen, obschon bei dem 1881 neu gewählten Reichstag die dem Plan gewogene Rechte schwächer, die ihm abholde Linke stärker vertreten war. Er ließ in den Reichshaushaltsplan für 1882/83 für Reisekosten und Tagegelder des Deutschen Volkswirtschaftsrates wieder einen Betrag, diesmal von 85 000 Mark, einsetzen, so daß es erneut zu einer Debatte im Reichstag über den Volkswirtschaftsrat kommen mußte. Hatte Bismarck in den früheren Sitzungen seine Verteidigung dem Staatsminister von Boetticher überlassen, so ergriff er in der neuen Debatte des Reichstags am 1. Dezember 1881<sup>30</sup> zweimal selbst zu längeren Ausführungen das Wort<sup>31</sup>. Die Oppositionsreden wie der vorzeitige Abbruch der Debatte lassen erkennen, daß

<sup>30</sup> Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags. 5. Legislaturperiode. I. Session. 1881/82. 1. Band (S. 1—1068), S. 130—146.

<sup>31</sup> Stenographische Berichte, a.a.O., S. 131 ff. und S. 139 ff. Ferner: Die politischen Reden des Fürsten Bismarck. Hrsg. v. Horst Kohl, Bd. IX, S. 182—198.

der Reichstag von der vorigen Behandlung her genug vom Volkswirtschaftsrat hatte, wohingegen Bismarck sich alle erdenkliche Mühe gab, den Reichstag doch von dem Bedürfnis der Regierung nach einem Volkswirtschaftsrat und dessen Ungefährlichkeit für das Parlament zu überzeugen. Für den Volkswirtschaftsrat sprachen Leuschner und Frege, gegen ihn von Benda und — in längerer, geistreicher Rede — Bamberger, der große Repräsentant des Freisinns. von Benda verwies im wesentlichen auf von Bennigsen und fügte das eigenartige Bedenken zu, „daß eine solche Institution, eine Versammlung ansehnlicher Personen, welchen man das Gefühl einer großen Bedeutung beilegt, ohne daß sie die Empfindung der Verantwortlichkeit für ihre Beratungen und Beschlüsse haben, sehr leicht und fast unaufhaltsam auf Abwege gerät und daß sich in ihr sehr leicht ein gewisser Kastengeist ausbildet, welcher unbequem und störend wird, nicht allein für die Gesetzgebung, sondern auch für die Regierung selbst“<sup>32</sup>. Bambergers Rede brachte die Sorge zum Ausdruck, daß der Volkswirtschaftsrat berufen und geeignet sei, „dem Reichstag eine kleine Nebenkonzurrenz zu machen“<sup>33</sup>. Er befürchtete, daß der Volkswirtschaftsrat, heute als „kleines Konsultationchen“ hingestellt, später von der Regierung gegen den Reichstag ausgespielt werde. Gerade im politischen Parlament sah er ein Instrument der allgemeinen Urteilsbildung, während er von dem Urteil der „Berufsleute“ nur die Vertretung von Parteiinteressen erwartete. So erklärte er sich gegen „ein neues Volkswirtschaftsparlament mit allen Fehlern eines Parlaments ohne dessen gute Eigenschaften“.

Bismarck versuchte demgegenüber in den verschiedensten Redeweisen das Parlament davon zu überzeugen, daß die Regierung des geforderten Beratungsorgans bedürfe und daß dieses die Stellung des Reichstages keineswegs beeinträchtigen werde. Die Ablehnung setze ihn in die Notwendigkeit, „an die Befürchtung zu glauben, als wenn durch die Concurrenz Sachkundiger die parlamentarische Autorität gefährdet wäre, als wenn eine Rivalität eintreten könnte, während wir nur ein Hilfsorgan für alle Faktoren der Gesetzgebung damit anstreben, was Ihnen im gleichen Maße dienstbar sein soll“<sup>34</sup>. Er drohte — Heiterkeit erregend — damit, in jeder Session wieder den Wunsch nach einem Sachverständigenngremium vorzubringen, und deutete an, daß, wenn der Reichstag den Deutschen Volkswirtschaftsrat nicht verwirkliche, mit den nichtpreussischen Regierungen geklärt werden könne, ob sie ihrerseits durch Entsendung von Vertretern den Preussischen Volkswirtschaftsrat vervollständigen wollten. Sarkastisch meinte

<sup>32</sup> Stenographische Berichte, a.a.O., S. 131.

<sup>33</sup> Stenographische Berichte, a.a.O., S. 134 ff.

<sup>34</sup> Stenographische Berichte, a.a.O., S. 131.

er: „Ich glaubte, Sie wären Ihrer Stellung und Herrschaft sicherer, als daß Sie sich vor dem Wirtschaftsrat fürchteten“<sup>35</sup> und empfahl dem Reichstag wieder: „Seien wir also beide bescheiden und räumen wir beide ein, daß wir der Belehrung bedürfen“<sup>36</sup>.“

Bismarcks persönlicher Appell nützte nichts. Die Abstimmung im Reichstag am 1. Dezember 1881 ergab sogar — z. T. infolge der veränderten Parteienstärke — ein noch ungünstigeres Zahlenverhältnis als die am 10. Juni 1881. Wieder fehlte ein Drittel des Hauses, größtenteils unentschuldigt. Von 253 abstimmenden Abgeordneten stimmten bei 1 Stimmenenthaltung 83 für und 169 gegen die Bewilligung der für den Volkswirtschaftsrat beantragten Mittel. Damit war seine Errichtung erneut abgelehnt.

Bei beiden Abstimmungen gehörten die Befürworter des Deutschen Volkswirtschaftsrates größtenteils der Rechten des Reichstages (Deutsch-Konservative und Frei-Konservative) an, die Verneiner der Mitte und der Linken (Nationalliberale, Zentrum, Freisinnige, Sozialdemokraten — damals nur wenige — ). Man kann die Abstimmungsergebnisse auch nach Adeligen und Bürgerlichen erfassen. Hiernach stimmten für den Volkswirtschaftsrat 71 bzw. 52 Adelige und beide Male 31 Bürgerliche; gegen den Volkswirtschaftsrat 29 bzw. 36 Adelige und 124 bzw. 133 Bürgerliche. Somit läßt sich sagen: „Konservatismus“ oder Adel waren vorzugsweise bereit, der Regierung den Volkswirtschaftsrat und — implicite — auch eine Beteiligung von Arbeitnehmern an diesem zuzugestehen. „Fortschritt“ oder Bürgertum verworfen überwiegend den Volkswirtschaftsrat und damit auch eine Arbeitermitwirkung an diesem.

Nach der zweiten, härteren Niederlage gab sich Bismark geschlagen. Weder kam es zu einer Heranziehung außerpreußischer Regierungsvertreter zum Preußischen Volkswirtschaftsrat noch zur angedrohten erneuten Einbringung einer Vorlage. Mit dem sanften Tod des Preußischen Volkswirtschaftsrates siechte auch der Gedanke an einen Deutschen Volkswirtschaftsrat dahin.

### 3. Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat (1919—1934)

#### a) *Der Weg zu dem Räte-Artikel der Verfassung von Weimar*

Die nächste und diesmal zu einem Erfolg führende politische Bewegung zur Errichtung eines Volkswirtschaftsrates in Deutschland hatte

<sup>35</sup> Stenographische Berichte, a.a.O., S. 139.

<sup>36</sup> Stenographische Berichte, a.a.O., S. 140.



ihre Wurzeln in bestimmten politischen Institutionen des Umsturzes von 1918, nämlich den Arbeiter- und Soldatenräten. Jetzt war es nicht die „Rechte“ — eine konservative Regierung, ferner Adel und „hohes“ Bürgertum —, die ein wirtschaftspolitisches Beratungsorgan begehrte, an dem auch die Arbeiterschaft in bescheidenem Maß mitwirken durfte, sondern die „Linke“, eine revolutionäre Arbeiterschaft, die an die Macht gekommen war und mit ihren Räten auch die Herrschaft über die Wirtschaft handhaben wollte.

Arbeiter- und Soldatenräte hatten nach dem Muster der russischen Februar-Revolution im November 1918 in Deutschland allenthalben die politische Macht ergriffen, während die oberste Regierungsgewalt des Reiches an den sechsköpfigen Rat der Volksbeauftragten übergegangen war. Es war in den ersten Wochen der Revolution durchaus unbestimmt, ob aus ihr als Dauerlösung eine Räteverfassung mit alleiniger oder überwiegender Gewaltführung durch die Arbeiterschaft oder eine demokratische Verfassung mit gleichem Stimmrecht der Gesamtbevölkerung hervorgehen werde. Die entscheidende Weichenstellung in letzterer Richtung kam dadurch zustande, daß einerseits der Rat der Volksbeauftragten am 30. November 1918 eine Verordnung über die Wahlen zur Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung — auf Grund des allgemeinen, unmittelbaren, geheimen Wahlrechts — beschloß, und daß andererseits eine vom 16. bis 19. Dezember 1918 in Berlin tagende Reichskonferenz der Arbeiter- und Soldatenräte 1. dem Rat der Volksbeauftragten bis zum Zusammentritt der Nationalversammlung die vollziehende und gesetzgebende Gewalt zusprach, 2. als Kontrollorgan einen „Zentralrat der Arbeiter- und Soldatenräte“ einsetzte, 3. als Wahltag zur Nationalversammlung den 19. Januar 1919 vorsah, der dann von dem Rat der Volksbeauftragten als solcher bestimmt wurde<sup>37</sup>. Die Nationalversammlung wurde am 19. Januar 1919 gewählt und trat am 6. Februar 1919 in Weimar zusammen. Der „Zentralrat der Arbeiter- und Soldatenräte“ betrachtete damit seine Funktion als beendet. Die Nationalversammlung beschloß am 10. Februar 1919 ein Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt, auf dessen Grund eine Regierung aus Demokraten, Zentrum und Sozialdemokraten, mithin gemischt bürgerlich-sozialistisch, gebildet wurde. Nachdem bereits im Januar 1919 ein erster Entwurf der künftigen Reichsverfassung, an dem der Staatssekretär Dr. Preuss maßgeblich beteiligt war, veröffentlicht worden war, legte die Reichsregierung am 21. Februar 1919 der Nationalversammlung einen weiteren Entwurf einer Reichsverfassung vor. In bei-

<sup>37</sup> Georg Meyer und Gerhard Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., München-Leipzig 1919, S. 1038.



den Entwürfen war von Räten nicht die Rede. Der Rätegedanken, gleich welcher Prägung, schien in diesem Zeitpunkt als erledigt.

Erst eine neue Welle linkssozialistischen Radikalismus, die kurz darauf durch verschiedene deutsche Länder ging und die sich gegen die durch die überwiegend nicht sozialistische Nationalversammlung drohende Nichtverwirklichung der sozialistischen Forderungen richtete, führte dazu, daß den viel weiter reichenden politischen Räteforderungen wenigstens auf dem Gebiet der Wirtschaft Raum gegeben wurde. Unter dem Druck von Drohungen nach wie vor bestehender Arbeiter- und Soldatenräte und an verschiedenen Stellen ausgebrochener Generalstreiks sah sich die Reichsregierung am 5. März 1919 veranlaßt, folgende programmatische Erklärung abzugeben<sup>38</sup>:

„a) Die Arbeiterräte werden als wirtschaftliche Interessenvertretung grundsätzlich anerkannt und in der Verfassung verankert. Ihre Abgrenzung, Wahl und Aufgaben werden durch ein sofort zu veranlassendes Gesetz geregelt.

b) Für die einzelnen Betriebe sind Betriebs-, Arbeiter- und Angestelltenräte zu wählen, die bei der Regelung der allgemeinen Arbeitsverhältnisse gleichberechtigt mitzuwirken haben.

c) Zur Kontrolle und Regelung der Produktion und Warenverteilung werden für alle Industrie- und Gewerbszweige Arbeitsgemeinschaften gebildet, in denen die Unternehmer und Betriebsleiter, Arbeiter und Angestellten und die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen mitwirken.

d) Für bestimmte territoriale Bezirke werden Bezirksarbeitsräte (Arbeitskammern) und für das ganze Reich ein Zentralarbeitsrat gebildet. In den Bezirks- und Zentralarbeitsräten sollen alle selbst Arbeit Leistenden, auch die Arbeitgeber, freien Berufe usw. vertreten sein. Diese Räte haben bei Sozialisierungsmaßnahmen mitzuwirken und sind zur Kontrolle sozialisierter Betriebe und Gewerbezüge heranzuziehen. Sie haben alle wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetze zu begutachten und das Recht, selbst solche Gesetze zu beantragen. Die Reichsregierung wird den Zentralrat vor der Einbringung wirtschaftlicher und sozialer Gesetze hören.“

Teils diese Zusage verwirklichend, teils sie abändernd, teils sie ergänzend ließ sich die Regierung bewegen, am 6. April 1919 den Entwurf eines zusätzlichen Verfassungsartikels bekanntzugeben, der die Grundlage für die Regelung von Arbeiterräten und Wirtschaftsräten

<sup>38</sup> Verhandlungen der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung. Band 335. Anlagen zu den Stenographischen Berichten. Aktenstück Nr. 385. Anlage 1, S. 231.

bieten sollte. Dieser Entwurf war der Vorläufer des späteren Artikels 165 der Reichsverfassung vom 11. August 1919<sup>39</sup>.

Die Reichsregierung sah sich damals von sozialistischer Seite noch weitergehenden Forderungen ausgesetzt. Im April 1919 tagte in Berlin der 2. Rätekongreß, auf dem sich die Räte-Anhänger der mehr „rechts“ stehenden Mehrheitssozialisten und der mehr „links“stehenden Unabhängigen Sozialisten bekämpften. Während die Vorschläge der letzteren auf eine Rätediktatur der Arbeiterschaft zielten, lief der Vorschlag der Mehrheitssozialisten (Antrag Kaliski—Cohen) auf eine Hierarchie von Wirtschaftsräten als gleichberechtigter Institution neben einer Hierarchie politischer Körperschaften hinaus. Für jedes Gewerbe sollten unter Beteiligung aller in ihm Tätiger (einschl. der Betriebsleiter) Produktionsräte — aufsteigend für Gemeinde, Kreis, Provinz, Land, Reich — gebildet werden. Die Produktionsräte der verschiedenen Gewerbe sollten in jeder Ebene Delegierte in die Kammern der Arbeit entsenden, die mithin auch für Gemeinde, Kreis, Provinz, Land, Reich bestanden. Zu jeder Kammer der Arbeit sollte eine Volkskammer in Parallele stehen. Gesetzentwürfe wirtschaftlichen Charakters sollten zuerst der Kammer der Arbeit, Gesetzentwürfe allgemein politischen und kulturellen Charakters zuerst der Volkskammer zugehen. Jedes Gesetz sollte die Zustimmung beider Kammern haben<sup>40</sup>.

Diese Konstruktion ihrer Räte-Ideologen fand indessen selbst nicht die Zustimmung der Sozialdemokratischen Partei. Ihr Parteitag lehnte im Juni 1919 den Plan einer „Kammer der Arbeit“ als eine Erschwerung der Gesetzgebung und eine Gefährdung der Demokratie ab. Erst recht nicht waren Zentrum und Demokratische Partei für Zugeständnisse an den Rätegedanken über den am 6. April 1919 von der Reichsregierung eingebrachten Räte-Artikel der Verfassung hinaus bereit. Dieser wurde durch die Nationalversammlung nur geringfügig, vornehmlich durch Stärkung des Initiativrechtes des Reichswirtschaftsrates, modifiziert. So enthielt dann die Reichsverfassung vom 11. August 1919 den folgenden Art. 165<sup>41</sup>:

„Die Arbeiter und Angestellten sind dazu berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn-

---

<sup>39</sup> Da der spätere Artikel 165 der Reichsverfassung (s. u.) nur relativ geringfügig von diesem Entwurf abweicht, kann hier von der Wiedergabe des Entwurfs abgesehen werden. Siehe das in der vorhergehenden Fußnote angeführte Aktenstück Nr. 385, S. 227 ff.: Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Art. 34 des Entwurfs einer Verfassung des Deutschen Reichs. Auch bei H. *Herrfahrdt*, a.a.O., S. 117 f.

<sup>40</sup> Näheres über die Vorschläge auf dem 2. Rätekongreß siehe bei H. *Herrfahrdt*, a.a.O., S. 118–126. Hier (S. 111 ff.) auch weitere Daten zur Vorgeschichte von Art. 165 der Reichsverfassung v. 11. August 1919.

<sup>41</sup> Reichs-Gesetzblatt 1919, Nr. 152, S. 1415.

und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken. Die beiderseitigen Organisationen und ihre Vereinbarungen werden anerkannt.

Die Arbeiter und Angestellten erhalten zur Wahrnehmung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen gesetzliche Vertretungen in Betriebsarbeiterräten sowie in nach Wirtschaftsgebieten gegliederten Bezirksarbeiterräten und in einem Reichsarbeiterrat.

Die Bezirksarbeiterräte und der Reichsarbeiterrat treten zur Erfüllung der gesamten wirtschaftlichen Aufgaben und zur Mitwirkung bei der Ausführung der Sozialisierungsgesetze mit den Vertretungen der Unternehmer und sonst beteiligter Volkskreise zu Bezirkswirtschaftsräten und zu einem Reichswirtschaftsrat zusammen. Die Bezirkswirtschaftsräte und der Reichswirtschaftsrat sind so zu gestalten, daß alle wichtigen Berufsgruppen entsprechend ihrer wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung darin vertreten sind.

Sozialpolitische und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe von grundlegender Bedeutung sollen von der Reichsregierung vor ihrer Einbringung dem Reichswirtschaftsrat zur Begutachtung vorgelegt werden. Der Reichswirtschaftsrat hat das Recht, selbst solche Gesetzesvorlagen zu beantragen. Stimmt ihnen die Reichsregierung nicht zu, so hat sie trotzdem die Vorlage unter Darlegung ihres Standpunktes beim Reichstag einzubringen. Der Reichswirtschaftsrat kann die Vorlage durch eines seiner Mitglieder vor dem Reichstag vertreten lassen.

Den Arbeiter- und Wirtschaftsräten können auf den ihnen überwiesenen Gebieten Kontroll- und Verwaltungsbefugnisse übertragen werden.

Aufbau und Aufgabe der Arbeiter- und Wirtschaftsräte sowie ihr Verhältnis zu anderen sozialen Selbstverwaltungskörpern zu regeln, ist ausschließlich Sache des Reichs.“

Ersichtlich schuf Art. 165 die Grundlage für die innerbetriebliche Mitbestimmung durch Betriebsräte wie die überbetriebliche Alleinbestimmung in Bezirksarbeiterräten und Reichsarbeiterrat als auch die überbetriebliche Mitbestimmung in Bezirkswirtschaftsräten und Reichswirtschaftsrat. Nur die Bemühungen um die Verwirklichung der letztgenannten Institutionen sind hier weiter zu verfolgen.

#### *b) Entstehung und Aufbau des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates*

Der Aufbau der Räte nach Art. 165 der Reichsverfassung vom 11. August 1919 erscheint nach dessen Text als eine einheitliche Aufgabe. Tatsächlich sah ihn die Reichsregierung nicht als solche an. Vielmehr betrachtete sie — neben den Betriebsräten — die Schaffung des

zentralen Organs, des Reichswirtschaftsrates, als vordringlich. Sie war dabei der Zustimmung weiter Kreise in und außerhalb der Nationalversammlung sicher, die, ohne an dem Gesamtaufbau der Räte interessiert zu sein, ein zentrales wirtschaftspolitisches Beratungsorgan für zweckmäßig erachteten. Unternehmer und Arbeiter, vertreten durch Verbände, Kammern und Gewerkschaften, waren sich grundsätzlich in der Forderung dieses Zentralorgans<sup>42</sup> einig, und die Nationalversammlung — aufgeschlossener als der weitgehend von Konkurrenzangst beseelte Reichstag zu Bismarcks Zeit — war gleichfalls größtenteils von der Zweckmäßigkeit dieser Institution überzeugt.

Indem die Verwirklichung des gesamten Räteaufbaus einschl. eines endgültigen Reichswirtschaftsrates auf die Zukunft verschoben wurde, leitete die Reichsregierung die Errichtung eines „Vorbereitenden Reichswirtschaftsrates“ sogleich nach Annahme der Weimarer Verfassung ein. Die erste Ankündigung erfolgte am 15. August 1919 in der Nationalversammlung. Der Abgeordnete Vögler hatte in einer Debatte über den Kohlenbergbau die Forderung erhoben: „Rufen Sie den Reichswirtschaftsrat zusammen! Versuchen Sie einmal, Wirtschaft zu treiben ohne direkte Beeinflussung der Politik.“ Darauf erklärte der Reichswirtschaftsminister Schmidt, in seinem Ministerium seien die Vorarbeiten bereits im Gange. Man wolle auf einer freien Grundlage zunächst eine vorläufige Einrichtung schaffen<sup>43</sup>. In den folgenden Monaten stellte das Reichswirtschaftsministerium einen Regierungsentwurf für den Vorbereitenden Reichswirtschaftsrat auf. Während anfänglich das Fachprinzip dominierte und an eine Mitgliederzahl von 80—100 gedacht war, kam man unter dem Druck der Handelskammern zu stärkerer Berücksichtigung des regionalen Prinzips und durch Bewilligung weiterer Vertretungsforderungen auf 200 Mitglieder. Auf dieser Basis bewegte sich der am 4. Dezember 1919 veröffentlichte Entwurf des Reichswirtschaftsministeriums für eine Verordnung über den Vorbereitenden Reichswirtschaftsrat, dem das Reichsarbeitsministerium beigetreten war<sup>44</sup>. Dieser Entwurf fand kurz darauf mit geringfügigen Änderungen die Billigung der Reichsregierung. Die Weiter-

<sup>42</sup> Karl Schwarzkopf, bis 1923 Generalsekretär des Vorl. Reichswirtschaftsrates, leitet seinen Aufsatz „Der vorläufige Reichswirtschaftsrat“ (Die Öffentliche Verwaltung, 5. Jg., 1952, Heft 18, S. 559) mit der Feststellung ein: „Die Gründung des vorläufigen Reichswirtschaftsrates ging seinerzeit zurück auf Besprechungen, die Hugo Stinnes und Carl Legien nach dem Zusammenbruch von 1918 eingeleitet hatten.“ Es ist mir nicht zu klären möglich, welcher Zusammenhang zwischen dieser Verständigung des Großindustriellen und des Gewerkschaftsführers und den hier wiedergegebenen gesetzgeberischen Akten bestand.

<sup>43</sup> Verhandlungen der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung. Band 329, Stenographische Berichte. S. 2492.

<sup>44</sup> Deutscher Reichsanzeiger und Preussischer Staatsanzeiger, 1919, Nr. 278, Erste Beilage, vom 4. Dezember 1919.

behandlung der Einsetzung eines Vorbereitenden Reichswirtschaftsrates vollzog sich zufolge dem Gesetz über eine vereinfachte Form der Gesetzgebung für die Zwecke der Übergangswirtschaft vom 17. April 1919<sup>45</sup>, wonach „während der Dauer der Nationalversammlung die Reichsregierung mit Zustimmung des Staatenausschusses (= später des Reichsrates) und eines von der Nationalversammlung gewählten Ausschusses von 28 Mitgliedern diejenigen gesetzlichen Maßnahmen anordnen“ konnte, „welche sich zur Regelung des Überganges von der Kriegswirtschaft in die Friedenswirtschaft als notwendig und dringend erweisen“. Man wandte damit tatsächlich ein Gesetzgebungsverfahren an, das durch den Aufgabenkreis des Reichswirtschaftsrates nur teilweise gedeckt war. Diesem zufolge befaßte sich zunächst der Reichsrat Anfang 1920 mit dem Verordnungsentwurf für den Vorbereitenden Reichswirtschaftsrat. Da insbesondere die Landwirtschaft die Zahl der ihr eingeräumten Sitze als ungenügend erklärte, sprach man ihr weitere zu, gab aber dann den anderen Wirtschaftsabteilungen zum Ausgleich gleichfalls mehr Sitze. Damit schwoll die vorgesehene Mitgliederzahl auf 280 an. Als hierauf die Vorlage an den Ausschuß für Volkswirtschaft der Nationalversammlung ging, sah sich dieser einem noch größeren Ansturm von Verbänden und Verbändchen auf Zubilligung weiterer Sitze ausgesetzt. Von führenden Organisationen stellte der Reichsausschuß der deutschen Landwirtschaft die Forderung, daß die der Land- und Forstwirtschaft zugebilligte Vertreterzahl mindestens auf ein Drittel der Gesamtzahl gebracht werde; der Reichsverband der Deutschen Industrie verlangte für 25 Fachgruppen der Industrie je ein Vertreterpaar, dazu 6 weitere Vertreter für die regionalen Organisationen der Industrie; der Deutsche Industrie- und Handelstag forderte eine Erhöhung der von ihm zu benennenden Arbeitgebervertreter für die Industrie von 6 auf 17, für Handel, Banken und Versicherung von 5 auf 10. Als Beispiele für „kleinere“ Wünsche seien angeführt, daß der Verband Deutscher Hausfrauenvereine mindestens 4 Vertreterinnen verlangte und auch 4 Vertreterinnen der Hausangestellten befürwortete, oder daß verschiedene Rabattsparvereine auf eine stärkere Vertretung des Kleinhandels drängten<sup>46</sup>. Wie ein Regierungsvertreter äußerte<sup>47</sup>: „Keine Gruppe im deutschen Vaterlande glaubt sich wirklich ihrer Bedeutung nach in den Vorschlägen über die Zusammensetzung des Reichswirtschaftsrates vertreten.“ Mit Hilfe

<sup>45</sup> Reichs-Gesetzblatt, 1919, Nr. 82, S. 394.

<sup>46</sup> Die vorstehenden Forderungen nach: Nr. 2794. Bericht des Ausschusses für Volkswirtschaft über die Beratung des Entwurfs einer Verordnung über den vorbereitenden Reichswirtschaftsrat. In: Verhandlungen der Verfassgebenden Deutschen Nationalversammlung. Band 343. Anlagen zu den Stenographischen Berichten. Nr. 2676 bis 3076. Berlin 1920. S. 3102 f.

<sup>47</sup> Zuzufolge dem in der vorstehenden Fußnote genannten Bericht, S. 3108.



eines kleinen Unterausschusses gelang es dem Ausschuß für Volkswirtschaft der Nationalversammlung, die Vertretungssehnsüchte der Verbände einzudämmen. Immerhin gab man so weit nach, daß die Mitgliederzahl nochmals von 280 auf 326 erhöht wurde. Der Ausschuß nahm auch eine Namensänderung von Vorbereitender Reichswirtschaftsrat in Vorläufiger Reichswirtschaftsrat vor. Darin lag eine gewisse Akzentverschiebung: Die neue Organisation sollte nicht nur eine endgültige Organisation vorbereiten, sondern hatte einen weiteren Aufgabenkreis, wenn auch nur interimistisch, wahrzunehmen.

Vergegenwärtigen wir uns hier, wie damals die Reichsregierung die Aufgaben des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates sah und welche wichtigeren Gesichtspunkte sie bei seinem Aufbau vertrat<sup>48</sup>. Zumal in Anbetracht der Größe der zu lösenden wirtschaftspolitischen Aufgaben wünschte man für eine neue, einheitliche Wirtschaftsgesetzgebung die Mitwirkung und die Mitverantwortung der Wirtschaft. Hierzu sollte der Vorläufige Reichswirtschaftsrat als Wirtschaftsparlament beitragen.

An Funktionen waren ihm zgedacht:

1. Schaffung des Unterbaus und Aufbau des endgültigen Reichswirtschaftsrates.
2. Anhörung vor Erlass wirtschaftspolitischer Gesetze.
3. Anhörung vor wichtigeren Anordnungen und Verordnungen wirtschaftlicher Art.
4. Eigene Initiative zu wirtschaftspolitischen Gesetzentwürfen.

Beim Aufbau vertrat die Regierung strikt das Prinzip der Parität zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, wobei man auf die erfolgreiche Anwendung dieses Prinzips in den Arbeitsgemeinschaften der Arbeitgeber und Arbeitnehmer verwies. Sie begegnete dabei Einwendungen von zwei Seiten: Einerseits wurde von Arbeiterseite darauf hingewiesen, daß bei Wahrung der Parität die Volkszahl nicht berücksichtigt werde, andererseits wurden Ansprüche geltend gemacht von und zugunsten der ohne Arbeitnehmer tätigen Kleinbetriebe der Landwirtschaft und des Handwerks. Die verschiedenen Wirtschaftszweige wollte die Regierung gemäß ihrer „wirtschaftlichen Bedeutung“ im Reichswirtschaftsrat vertreten sehen, wobei ungeklärt blieb, mit welchen Maßstäben diese gemessen werden konnte und sollte. Man war sich klar darüber, daß man der stärkeren Differenzierung der Funktionen in verschiedenen Wirtschaftsabteilungen Rechnung tragen müsse, wodurch dann diese eine gewisse Bevorzugung erfahren. Den

<sup>48</sup> Auf Grund der Begründung zu dem Entwurf vom 4. Dezember 1919 (siehe Fußnote 44) und der Ausführungen des Regierungsvertreters in dem Ausschuß für Volkswirtschaft der Nationalversammlung (siehe Fußnote 46).



Streit zwischen Landwirtschaft und Industrie um Vertreterzahlen löste die Regierung dadurch, daß sie — tatsächlich die Landwirtschaft bevorzugend — beiden Wirtschaftsabteilungen die gleiche Sitzzahl zuwies.

Mit Nachdruck verfolgte die Regierung den Gedanken, außer den an Gütererzeugung und -Umlauf beteiligten Wirtschaftszweigen auch weiteren Berufen, so Beamten und freien Berufen, ferner der Verbraucherschaft eine Vertretung im Reichswirtschaftsrat zu sichern. Sie begegnete dabei mit der Absicht, den Verbrauchern Sitze einzuräumen, Widerspruch. Es wurde darauf hingewiesen, daß schon die Produzenten außerhalb ihres eigenen Erzeugungszweiges Konsumenten seien. Demgegenüber stellte die Regierung heraus, daß auch die Arbeiterschaft zum Produzentenstandpunkt neige und die Gefahr bestehe, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer sich auf Kosten der Konsumenten verständigen. Auch sei das Übergewicht des gesamten Produzenteninteresses gegenüber dem gesamten Verbraucherinteresse bedrohlich. So war die Regierung gesonnen, gerade um des Verbraucherinteresses halber im Reichswirtschaftsrat neben Arbeitgebern und Arbeitnehmern einer dritten Gruppe bedeutenden Raum zu geben.

Hinsichtlich der Gesamtmitgliederzahl war die Reichsregierung der Ansicht, daß der künftige endgültige Reichswirtschaftsrat nicht wesentlich hinter der politischen Volksvertretung zurückstehen werde. (Man sieht hier wieder die Konzeption des Wirtschaftsparlamentes.) Für den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat hielt man hingegen eine wesentlich kleinere Zahl für ausreichend, wozu auch finanzielle Erwägungen drängten.

Gleichwohl gab man den Vertretungswünschen der Wirtschaft nolens volens Schritt für Schritt mehr Raum und gelangte zu einer Mitgliederzahl des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates von 326, mit der er von der Mitgliederzahl der Nationalversammlung von 421 nicht mehr allzuweit entfernt war. Weder die nachgiebige Regierung und politische Volksvertretung noch die mit Eifer eine möglichst starke Vertretung verfechtenden Wirtschaftsverbände waren sich damals bewußt, daß sie damit dem Instrument des Volkswirtschaftsrates wie sich selbst einen schlechten Dienst erwiesen, indem sie ein überdimensioniertes Gebilde schufen.

Unter dem 4. Mai 1920 erging dann die Verordnung über den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat<sup>49</sup>. Sein Aufgabenkreis war hier wie folgt

<sup>49</sup> Reichsgesetzblatt 1920, Nr. 99, S. 858—869. Die Verordnung ist ferner an folgenden Stellen abgedruckt: Deutscher Reichsanzeiger und Preussischer Staatsanzeiger 1920, Nr. 98 vom 8. Mai 1920, S. 2. — Drucksachen des Vorläufigen Reichswirtschaftsrats, Nr. 3. — Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat 1927—1932. Hrsg. v. d. Büro des Vorläufigen Reichswirtschaftsrats. Berlin 1933, S. 257 ff.

umrissen: „Sozial- und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe von grundlegender Bedeutung sollen von der Reichsregierung vor ihrer Einbringung dem Reichswirtschaftsrat zur Begutachtung vorgelegt werden“ (Art. 11, Abs. 1, Satz 1). Es war also kein „Muß“, sondern nur ein „Soll“ statuiert. Dieses Soll bezog sich überdies nur auf Gesetzentwürfe von grundlegender Bedeutung. Mithin war die Vorlagepflicht der Reichsregierung in Prinzip und Ausmaß stark eingeschränkt. Der Reichswirtschaftsrat „hat das Recht, selbst solche Gesetzesvorlagen zu beantragen“ (Art. 11, Abs. 1, Satz 2). Der Reichsregierung blieb mithin die Entscheidung überlassen, ob sie die Vorlagen sich zu eigen machen oder ad acta legen wollte. Als Sonderaufgabe war dem Vorläufigen Reichswirtschaftsrat die Mitwirkung beim Aufbau der in der Reichsverfassung vorgesehenen Arbeiterräte, Unternehmervertretungen und Wirtschaftsräte zugesprochen (Art. 11, Abs. 2). Eine Ausdehnung seiner Mitsprache auf bestimmte Verordnungen und Anordnungen war dem Reichswirtschaftsrat in die Hand gegeben: Er „kann zur Behandlung wirtschaftspolitischer und sozialpolitischer Fragen je einen ständigen Ausschuß bestellen, der von dem zuständigen Ministerium zu hören ist, bevor grundlegende Verordnungen auf Grund der Verordnungen vom 7. und 27. November 1918 und des Gesetzes über eine vereinfachte Form der Gesetzgebung für die Zwecke der Übergangswirtschaft vom 17. April 1919 erlassen oder die für die Kriegs- und Übergangswirtschaft von dem Bundesrate, den Volksbeauftragten oder den Reichszentralbehörden einschließlich des preußischen Kriegsministeriums gegebenen grundlegenden Vorschriften aufgehoben oder in wesentlichen Punkten geändert werden“ (Art. 11, Abs. 3, Satz 1). Zur Förderung seiner Arbeit war dem Reichswirtschaftsrat und seinen Ausschüssen das Recht eingeräumt, „zur Aufklärung wirtschaftlicher und sozialpolitischer Fragen (zu) verlangen, daß die Reichsregierung oder eine von ihr damit betraute Stelle, von ihrem Rechte, Auskünfte über wirtschaftliche Verhältnisse einzuziehen, Gebrauch macht und, soweit nicht das Gesetz dem entgegensteht, ihnen die Ergebnisse ihrer Ermittlungen vorlegt“ (Art. 12).

Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat bestand nach Art. 2 aus 326 Mitgliedern, die sich in 10 Gruppen gliederten, nämlich

- I. 68 Vertreter der Land- und Forstwirtschaft, davon 62 der Landwirtschaft, 6 der Forstwirtschaft;
- II. 6 Vertreter der Gärtnerei und der Fischerei, davon 2 der Gärtnerei, 4 der Fischerei;
- III. 68 Vertreter der Industrie;
- IV. 44 Vertreter des Handels, der Banken und des Versicherungswesens, davon 36 des Handels, 6 der Banken, 2 des Versicherungswesens;

- V. 34 Vertreter des Verkehrs und der öffentlichen Unternehmungen, davon 6 der Seeschifffahrt, 4 der Binnenschifffahrt, 4 der Spedition und des Fuhrgewerbes, 2 der Post, 6 der Eisen- und Straßenbahnen, 4 der Städtischen Betriebe, 4 der Gemeindeverbände, 4 der öffentlich-rechtlichen Spar- und Kreditanstalten;
- VI. 36 Vertreter des Handwerks;
- VII. 30 Vertreter der Verbraucherschaft;
- VIII. 16 Vertreter der Beamtenschaft und der freien Berufe, davon 5 der Beamtenschaft, 11 der freien Berufe;
- IX. 12 von dem Reichsrat zu ernennende, „mit dem Wirtschaftsleben der einzelnen Landesteile besonders vertraute Persönlichkeiten“;
- X. 12 von der Reichsregierung zu ernennende Persönlichkeiten, „die durch besondere Leistungen die Wirtschaft des deutschen Volkes in hervorragendem Maße gefördert haben oder zu fördern geeignet sind“.

Für sämtliche Vertreter der Gruppen I—VIII war in Art. 2 der Verordnung angegeben, welche Verbände oder Verwaltungen sie der Reichsregierung zu benennen hatten, die dann die Betreffenden „einzuberufen“ — man wählte eigenartigerweise diese in Deutschland sonst nur für die Heranziehung zur Wehrmacht übliche Bezeichnung! — hatte. Innerhalb der Gruppen I—VI war durchgehend das Prinzip der Parität gewahrt; d. h. jedem Arbeitgeberstand ein Arbeitnehmervertreter gegenüber. Indessen war die Parität an folgenden Stellen — nicht schwerwiegend — durchbrochen. Einmal gab es sowohl bei der Landwirtschaft wie beim Handwerk je 4 Vertreter des — der Arbeitgeberseite zuzurechnenden — Genossenschaftswesens, denen keine Arbeitnehmervertreter gegenüberstanden. Ein andermal waren innerhalb der Landwirtschaft 14 Vertreter des nur Familienmitglieder beschäftigenden, eine Ackernahrung ausmachenden Kleinbesitzes vorgesehen. Von diesen waren 8 durch landwirtschaftliche Genossenschaften, 6 durch Landarbeiterverbände zu bestellen; ersteres als ein Ausweg hinnehmbar, letzteres unverständlich, da Kleinheit einen Betrieb nicht zu einer Arbeitnehmerangelegenheit macht. Somit zählte der Vorläufige Reichswirtschaftsrat aus den Gruppen I—VI insgesamt 133 von Arbeitgeberseite, 123 von Arbeitnehmerseite benannte Vertreter. Betrachtet man die 14 Vertreter des landwirtschaftlichen Kleinbesitzes als selbständige Gruppe, dann standen 125 Arbeitgebervertretern 117 Arbeitnehmervertreter gegenüber. Hierzu gesellten sich dann die 70 Vertreter der Gruppen VII—X.

Der Großteil der Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Vertreter wurde durch fachlich gegliederte Verbände benannt, wobei die Benennung nach Möglichkeit den Zentralarbeitsgemeinschaften der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, so bei Industrie, Handel, Schifffahrt und Transportgewerbe, übertragen war. Bei der Industrie und dem Handel trat neben die fachliche Entsendung die räumliche, insofern bei der Industrie 24 Arbeitgebervertreter fachlich und 10 Arbeitgebervertreter räumlich (durch den Deutschen Industrie- und Handelstag, das Zentralorgan der Industrie- und Handelskammern), beim Handel 10 Arbeitgebervertreter fachlich und 8 Arbeitgebervertreter räumlich (ebenfalls durch den Deutschen Industrie- und Handelstag) delegiert wurden.

Edgar Tatarin-Tarnheyden hat die Zusammensetzung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates bis in die Einzelheiten geschildert und dabei manche Ungereimtheiten in der Repräsentanz der verschiedenen Wirtschaftskreise und der Beteiligung der verschiedenen Verbände festgestellt<sup>50</sup>, kam aber gleichwohl zu einem positiven Gesamturteil: „Überschaut man das Bild, das der Vorläufige Reichswirtschaftsrat bietet, im ganzen, so kann festgestellt werden, daß in der Hauptsache mit viel Geist und Kunst in demselben ein ziemlich genaues Spiegelbild des deutschen Wirtschaftslebens zustande gebracht worden ist. Daß im einzelnen Lücken und technische Fehlgriiffe vorlagen, ist bei einem solchen ganz neuen Versuch wohl verständlich.“

Der Berufungsvorgang der Mitglieder des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates vollzog sich in 3 Etappen: Zunächst wurden die Vertreter der Gruppen I bis VIII mit Ausnahme der räumlich zu bestimmenden Arbeitgebervertreter benannt; dann erfolgte deren Benennung durch den Deutschen Industrie- und Handelstag; schließlich wurden die Vertreter der Gruppen IX und X durch Reichsrat und Reichsregierung ernannt (Art. 4, Abs. 1—3). Auf die Bestimmungen über Wählbarkeit, Annahme und Ablehnung von Einberufungen, Beendigung der Mitgliedschaft, Neubesetzung einer Stelle braucht hier ebenso wenig eingegangen zu werden wie auf die Regelung gewisser den Mitgliedern wie Parlamentariern eingeräumter Freistellungen (keine Verfolgung wegen getaner Äußerungen; Zeugnisverweigerungsrecht) und auferlegter Verpflichtungen (Verschwiegenheit). Bedeutsam erscheint aber die Feststellung: „Die Mitglieder des Reichswirtschaftsrats sind Vertreter der wirtschaftlichen Interessen des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden“ (Art. 5, Abs. 1). Das Gewissen der Mitglieder mußte hiernach mit Konflikten, die

<sup>50</sup> Edgar Tatarin-Tarnheyden, *Die Berufsstände. Ihre Stellung im Staatsrecht und die Deutsche Wirtschaftsverfassung*. Berlin 1922. S. 165—192; Zitat S. 189.

sich aus der Delegierung eines Mitglieds durch seinen — ihm nun einmal näher stehenden — Wirtschaftszweig und der Verpflichtung auf das Gesamtinteresse ergaben, irgendwie fertig werden. Zuzufolge Art. 5, Abs. 5 hatten die Mitglieder Anspruch auf eine Entschädigung und freie Fahrt nach Maßgabe von Bestimmungen, die vom Reichswirtschaftsminister gemeinschaftlich mit dem Reichsfinanzminister und dem Reichsverkehrsminister zu erlassen waren. Die diesbezügliche Regelung erfolgte durch eine Verordnung vom 28. Juni 1920<sup>51</sup>.

Der Reichswirtschaftsrat und seine Ausschüsse waren befugt, weitere Personen wegen ihrer besonderen Kenntnis der zu behandelnden Fragen als Sachverständige zuzuziehen (Art. 8, Abs. 1).

In der Konstruktion der Geschäftsabwicklung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates tritt die Vorsorge gegen ein Übergehen von Minderheiten hervor. Der Reichswirtschaftsrat hatte als Vorstand „den Vorsitzenden, seine Stellvertreter und die Schriftführer“ zu wählen. Im Vorstand mußten Arbeitgeber, Arbeitnehmer und die Angehörigen der Gruppen VII bis X zu je einem Drittel vertreten sein (Art. 7, Abs. 1). Die Mitsprache der Gruppen VII bis X war auch in den Ausschüssen gesichert, insofern als jedem Ausschuß mindestens 1 Vertreter jeder dieser Gruppen angehören mußte und ihre Gesamtbeteiligung nicht weniger als den dritten Teil der Mitglieder des Ausschusses betragen durfte (Art. 7, Abs. 9). Die Sicherung gegen ein „Unter-den-Tisch-fallen“ der Ansichten von Minderheiten — was ja gerade bei einem beratenden Sachverständigen-Organ mißlich gewesen wäre — wurde der vom Reichswirtschaftsrat sich selbst zu gebenden Geschäftsordnung zur Pflicht gemacht: „Diese muß vorsehen, daß in allen nicht ausschließlich die Handhabung der Geschäfte betreffenden Fragen neben der Abstimmung nach Köpfen eine Abstimmung nach den Gruppen I bis X stattfindet. Auf Verlangen einer überstimmten Gruppe ist auch ihre Stellungnahme der Reichsregierung zu übermitteln. Das Gleiche gilt hinsichtlich der Stellungnahme einer innerhalb einer Gruppe überstimmten Minderheit, die mindestens ein Drittel der Angehörigen der Gruppen beträgt, sowie bei Abstimmungen nach Kopfzahl hinsichtlich der Stellungnahme einer Minderheit, die mindestens den fünften Teil der Abstimmenden beträgt“ (Art. 7, Abs. 2—4). Hiermit war zugleich gesichert, daß bei Divergenzen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern auch der unterlegene Teil seine Ansicht zu Gehör bringen konnte.

Sofern nicht mit  $\frac{2}{3}$ -Mehrheit der Beteiligten das Gegenteil beschlossen wurde, sollten die Sitzungen des Plenums des Reichswirtschaftsrates öffentlich, die Sitzungen der Ausschüsse nichtöffentlich sein (Art. 9, Abs. 1 u. 2).

<sup>51</sup> Reichsgesetzblatt 1920, Nr. 142, S. 1335.



*c) Tätigkeit des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates*

Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat wurde namens der Reichsregierung durch den Reichswirtschaftsminister auf den 30. Juni 1920 einberufen<sup>52</sup>. Die erste Sitzung wurde eingeleitet durch eine Ansprache des Reichskanzlers Fehrenbach, der die neue Institution damit motivierte, daß die wirtschaftlichen Schwierigkeiten einen Grad erreicht hätten, „daß es geradezu ein zwingendes Bedürfnis geworden ist, von der Behandlung dieser Fragen, so gut es geht, den Reichstag zu entlasten durch eine Körperschaft, in der nicht rein zufällig, wie im Reichstag, Vertreter der einzelnen Berufe sich zusammenfinden, sondern in der die beteiligten Kreise organisch vertreten sind“<sup>53</sup>.

In den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat waren sowohl von Arbeitgeber- wie von Arbeitnehmerseite die führenden Köpfe entsandt worden, und die die Gruppen VII bis X benennenden Körperschaften standen in der Auswahl der Vertreter nicht zurück. „Deutschland hatte auf wirtschaftlichem Gebiet wohl niemals eine Versammlung so vieler bedeutender Persönlichkeiten gesehen“<sup>54</sup>. Das hohe Niveau galt auch später bei der — immer nur fallweisen — Bestellung neuer Vertreter beim Ausscheiden bisheriger Vertreter durch Tod, Rücktritt usw. So gehörten dem Vorl. Reichswirtschaftsrat auf der Arbeitgeberseite u. a. an: als Vertreter der Landwirtschaft Ernst Brandes, Frhr. von Herman, Frhr. von Schorlemer; als Vertreter der Industrie Hermann Bücher, Felix Deutsch, Carl Duisberg, Carl Friedrich von Siemens, Kurt Sorge, Hugo Stinnes, Albert Vögler; als Vertreter des Handels Otto Keinath und Karl Kotzenberg, für die Banken Arthur Salomonsohn, für die Seeschifffahrt Wilhelm Cuno, für das Handwerk Karl Hermann und Harry Plate. Auf der Arbeitnehmerseite mögen genannt sein: Friedrich Baltrusch, Adolf Cohen, Heinrich Imbusch, Carl Legien, Theodor Leipart, Paul Umbreit, Otto Urban und Rudolf Wissel. Der Reichswirtschaftsrat zählte auch eine beträchtliche Reihe von Oberbürgermeistern zu seinen Mitgliedern. Teils gehörten sie ihm als Vertreter der städtischen Betriebe (Gruppe V), teils als Vertreter der Verbraucherschaft (Gruppe VII) an. Besonders hervor trat Paul Mitzlaff. Auch zwei spätere Reichs- bzw. Bundeskanzler gehörten in ihrer Oberbürgermeisterzeit dem Reichswirtschaftsrat an: Hans Luther von Essen (1920—1925 als Vertreter der Städtischen Betriebe) und

<sup>52</sup> Verordnung vom 20. Juni 1920, Reichsgesetzblatt 1920, Nr. 139, S. 1327.

<sup>53</sup> Verhandlungen des Vorl. Reichswirtschaftsrats. Stenographische Berichte. 1.—58. Sitzung. Niederschrift der 1. Sitzung am 30. Juni 1920.

<sup>54</sup> Karl Schwarzkopf, Der vorläufige Reichswirtschaftsrat. In: Die öffentliche Verwaltung, 5. Jg., 1952, S. 559. In der Anführung von Persönlichkeiten aus dem Vorl. Reichswirtschaftsrat sind hier viele Unrichtigkeiten unterlaufen.



Konrad Adenauer von Köln (1925—1933 als Vertreter der Mieter). Aus den Vertretern der freien Berufe sind Professor Georg Bernhard (Vertreter der Presse) und Rechtsanwalt Max Hachenburg (Vertreter der Anwaltschaft) zu nennen. Der Reichsrat hat bei der ihm zustehenden Ernennung der Gruppe XI vornehmlich weitere Wirtschaftsführer berufen (so Robert Bosch, Arnold Langen). Die Reichsregierung hat bei der Bildung der Gruppe XII auch verschiedene Professoren herangezogen, so Friedrich Aereboe, Max Endres, Ernst Francke (bereits 1921 †), Heinrich Herkner (1932 †), Eugen Schmalenbach. Weitere Mitglieder in der Gruppe XII waren im Sommer 1920 Reichsarbeitsminister Heinrich Brauns, Schriftsteller Max Cohen, Redakteur (später Professor) Arthur Feiler, Schriftsteller Karl Kautsky — an seine Stelle trat 1921 Rudolf Hilferding, an dessen Stelle wieder 1928 Fritz Naphtali —, Geheimrat Maximilian Kempner, Staatssekretär a. D. August Müller und Walther Rathenau, an dessen Stelle nach seiner Ermordung 1922 Professor Ludwig Heyde trat<sup>55</sup>.

In der ersten Sitzung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates am 30. Juni 1920 entschied das Los, daß Vorsitzender des Reichswirtschaftsrates ein Arbeitgeber, erster Stellv. Vorsitzender ein Arbeitnehmer sein solle. Darauf wurde zum Vorsitzenden ein Vertreter der Landwirtschaft, der Unterstaatssekretär a. D. Friedrich Edler von Braun, zum Ersten Stellv. Vorsitzenden der Vorsitzende des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes Carl Legien gewählt. Legien starb bereits Ende 1920, worauf Adolf Cohen zum Ersten Stellv. Vorsitzenden gewählt wurde. Nach seinem Rücktritt Ende 1922 rückte Theodor Leipart in diese Stelle auf. Der Vorsitzende Friedrich Edler von Braun starb 1923. An seine Stelle trat Carl Friedrich von Siemens. Vorsitzender und Erster Stellv. Vorsitzender wechselten einander in der Führung der Geschäfte in halbjährigem Turnus ab.

In der ersten Sitzung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates am 30. Juni 1920 wurden außer dem Geschäftsordnungsausschuß und den Wahlprüfern auch die in Art. 11 der Verordnung über den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat vorgesehenen beiden großen ständigen Ausschüsse, der wirtschaftspolitische und der sozialpolitische, von je 30 Mitgliedern gewählt. Zu diesen trat Ende 1920 als dritter großer ständiger Ausschuß der finanzpolitische.

Am 30. Juni 1920 wurde auch der erste Antrag eingebracht, von Wissel und weiteren Mitgliedern, wonach sich der wirtschaftspolitische Ausschuß mit den Fragen der Bekämpfung von Betriebs-Stilllegungen und -Einschränkungen und der Ausgestaltung der gegenwärtigen Er-

<sup>55</sup> Auf einige weitere Änderungen in der Gruppe XII, insbesondere in den letzten Jahren des Reichswirtschaftsrates, wird hier nicht eingegangen.

werbslosenfürsorge zu einer produktiven befassen solle. Dieser ersten Arbeitsaufgabe entledigte sich der Reichswirtschaftsrat unter Einsetzung eines gemeinsamen Unterausschusses des wirtschafts- und des sozialpolitischen Ausschusses, der alsbald zwei Berichte erstattete (Nr. 28 und 46 der Drucksachen).

Über die gesamte Tätigkeit des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates von 1920 bis zu seiner Auflösung 1933 kann man sich einmal auf Grund originärer Quellen unterrichten. Es sind dies

1. Die Drucksachen des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates, von denen die Nr. 1—383 erschienen. Sie enthalten neben Mitglieder- und Ausschuß-Aufstellungen Anfragen und Anträge, vor allem aber den Großteil der Berichte von Arbeitsausschüssen und der Gutachten der Ausschüsse.

2. Die „Mitteilungen des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates“, die man als eine für die Mitglieder bestimmte Hauszeitschrift bezeichnen kann. Bis 1923 recht voluminös, sind sie — als Folge der 1923 geänderten Arbeitsweise des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates (s. u.) — seitdem dünn und schrumpfen auf je eine Nummer 1932 und 1933 zusammen. Sie enthalten Einladungen und Tagesordnungen, Änderungen im Mitgliederbestand und in den Ausschüssen, dazu Anfragen von Mitgliedern über wirtschaftliche Mißstände, vor allem Berichte über Ausschußverhandlungen.

3. Die stenographischen Berichte über die Verhandlungen des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates, d. h. der Vollversammlung in den Jahren 1920—1923.

Hierzu treten als sekundäre Quellen die beiden Denkschriften

4. Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat 1920—1926. Verfaßt von Dr. H. Hauschild. Berlin 1926.

5. Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat 1927—1932. Herausgegeben von dem Büro des Vorläufigen Reichswirtschaftsrats. Berlin 1933<sup>56</sup>.

Dr. H. Hauschild war Bürodirektor beim Vorläufigen Reichswirtschaftsrat und hat — er starb 1931 — auch für die zweite Denkschrift die grundlegenden Vorarbeiten geleistet. Die beiden Denkschriften bieten im wesentlichen eine dokumentierte Chronik der Tätigkeit der einzelnen Ausschüsse des Reichswirtschaftsrates und stellen insoweit „nur“ eine — indessen wertvolle — Materialsammlung dar. Jedoch bringen kürzere vorweggeschickte allgemeine Betrachtungen auch wesentliche Aufschlüsse und Urteile über die Gesamttätigkeit des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates.

<sup>56</sup> Die genannten zwei Denkschriften werden fortan als „Denkschrift I“ und „Denkschrift II“ zitiert.

Wer sich eine Vorstellung davon zu machen wünscht, mit welcher gewaltigen Vielzahl wirtschafts- und sozialpolitischer Probleme der Vorläufige Reichswirtschaftsrat sich befaßt hat, sei auf die Stichwortverzeichnisse der beiden Denkschriften verwiesen. Er findet auch in der ersten einen die wichtigsten Leistungen heraushebenden „Überblick über die Gesamtarbeit“. Eine Rekapitulation an dieser Stelle dürfte sich erübrigen. Hingegen scheint es am Platze, die Gesamtfunktion des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates festzustellen und wesentliche Erfahrungen festzuhalten. Hierzu läßt sich sagen:

Es sind in der Tätigkeit des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates zwei sich scharf voneinander abhebende Abschnitte zu erkennen, deren Scheidepunkt Mitte 1923 liegt: In dem ersten Abschnitt ist der Vorläufige Reichswirtschaftsrat ein Wirtschaftsparlament, das mit Hilfe seiner Ausschüsse auch begutachtende Arbeit leistet. In dem zweiten Abschnitt stellt der Vorläufige Reichswirtschaftsrat nur eine Dachkonstruktion zu Gutachten erstattenden Ausschüssen dar.

Nur von Mitte 1920 bis Mitte 1923 hat die Vollversammlung getagt, in insgesamt 58 Sitzungen. Dieses Wirtschaftsparlament hat seine großen Tage gehabt, die den Teilnehmern in Erinnerung blieben, so am 22. Juli 1920, als der Reichswirtschaftsminister Dr. Scholz über die in Spaa mit den Alliierten gepflogenen Verhandlungen betreffend die Reparations-Kohlenlieferungen und ihre Folgen berichtete und unter anderen Hugo Stinnes, Walther Rathenau und Carl Friedrich von Siemens zu diesem Thema sprachen. Der Reichswirtschaftsrat bot aber oft auch das jammerbare Bild der Parlamente: zum größeren Teil leerer Saal, dauerndes Kommen und Gehen, am Pult ein Redner, dem kaum jemand zuhört. Die nützliche Arbeit wurde vorwiegend in den Ausschüssen geleistet. Doch gefiel sich das Plenum oft darin, die Ausschußberatung mit den gleichen Argumenten nochmals aufzuführen. In diesen Jahren gab sich der Reichswirtschaftsrat auch wie ein politisches Parlament, in dem einzelne oder mehrere Mitglieder Anfragen an die Reichsregierung bzw. bestimmte Reichsministerien richteten, in denen sie fragten, welche Maßnahmen diese gegen bestimmte Mißstände zu ergreifen bereit seien. Da beschwerte sich z. B. ein Mitglied darüber, daß die Maul- und Klauenseuche durch die Milchkontrolleure verbreitet würde (Drucksache Nr. 48), ein anderes darüber, daß die Reichsgetreidestelle einer kleinen Mühle in Ostpreußen kein Mahlgut mehr gebe (Drucksache Nr. 92), oder man klagte über zu hohe Hotelpreise (Drucksache Nr. 47). Ein großer Teil der Anfragen hatte Schattenseiten der damaligen Zwangswirtschaft zum Gegenstand. Man beschwerte sich aber auch darüber, daß die Regierung vor bestimmten Maßnahmen den Reichswirtschaftsrat nicht angehört habe (Drucksache

Nr. 96), wie daß sie seinen Empfehlungen nicht voll nachgekommen sei (Drucksache Nr. 85). So hielt man die Ministerien in Atem.

Die Reichsregierung mußte erkennen, daß die Konstruktion eines 326köpfigen Wirtschaftsparlamentes, zu der sie sich hatte bereithalten lassen, ein Fehlgriff war. Zugleich aus Ersparnisgründen schritt sie Mitte 1923 zu einer radikalen Änderung, die dem Reichswirtschaftsrat die Stellung eines Wirtschaftsparlamentes nahm und seine Wirksamkeit auf die Ausschüsse beschränkte. Die nach Beratung zwischen dem Reichswirtschaftsministerium und dem Vorstand des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates verfügten „Ersparnismaßnahmen“ sahen vor:

1. Die Vollversammlung wird vom Vorstand nur nach Fühlungnahme mit der Reichsregierung einberufen werden. — Tatsächlich ist die Vollversammlung nach der 58. Sitzung am 30. Juni 1923 nicht mehr zusammengetreten.

2. Von den Ausschüssen tagen nur noch der Wirtschaftspolitische, der Sozialpolitische, der Finanzpolitische und der Wohnungsausschuß. Unterausschüsse und Arbeitsausschüsse dieser Hauptausschüsse tagen nur, wenn das zuständige Reichsministerium und der Vorstand des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates es als notwendig ansehen. — Tatsächlich haben in der Folgezeit neben den drei Hauptausschüssen und dem Ausschuß für Siedlungs- und Wohnungswesen noch folgende selbständige Ausschüsse gearbeitet: Verfassungsausschuß, Ausschuß zur wirtschaftlichen Förderung der geistigen Arbeit und Umsatzsteuer-Ausschuß. 1931/32 war noch ein als Berater der Reichsregierung bei ihren Notmaßnahmen gedachter, aber nur für mit diesen in lockerem Zusammenhang stehende Fragen in Anspruch genommener „Zentral-Ausschuß“ tätig.

3. Die Ausschüsse behandeln im allgemeinen nur Angelegenheiten, über die ein Gutachten von der Reichsregierung gefordert ist. Eine initiative Tätigkeit der Ausschüsse bedarf der Zustimmung des Vorstandes des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates, die in der Regel nur mit Einverständnis des zuständigen Reichsministeriums erteilt werden soll. — Tatsächlich haben in der Folgezeit Ausschüsse des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates nur in Ausnahmefällen ihrerseits die Initiative zu Stellungnahmen ergriffen.

Die geschilderte Einschränkung der Tätigkeit des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates bedeutete den Verzicht auf die weitere Mitwirkung des größten Teiles seiner Mitglieder. Wie die Reichsregierung 1928 feststellte<sup>57</sup>: „Die nach der Verordnung aus 326 Mitgliedern zu-

<sup>57</sup> Verhandlungen des Reichstages. IV. Wahlperiode 1928, Bd. 430. Anlagen. Drucksache Nr. 348, S. 12.

sammengesetzte Körperschaft besteht heute praktisch nur noch aus etwa 110 Mitgliedern.“ Der bei der Schaffung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates von allen Verbänden geführte Kampf um eine starke Vertretung oder überhaupt eine Vertretung hatte sich damit größtenteils als nutzlos erwiesen. Verständlicherweise rebellierten die „ausgebooteten“ Mitglieder, d. h. diejenigen, die nicht den weiter in Aktion bleibenden Ausschüssen angehörten, wiederholt gegen ihre Ausschaltung, indessen vergebens. Es war für sie ein bescheidener Trost, daß auch sie die Gesetzesvorlagen erhielten und daß sie an den Ausschuß-Sitzungen als Zuhörer teilnehmen durften. Da die Ausschußmitglieder bei der Errichtung der Ausschüsse bestimmt worden waren und ein periodischer Wechsel der Ausschußmitglieder nicht vorgesehen worden war, so war die Zusammensetzung der Ausschüsse zementiert, was nachteilig war, wenn Sachkenntnis und Mitarbeit zu wünschen übrig ließen. Man half sich dann durch die Einsetzung von kleineren Arbeitsausschüssen, die nur die besten Sachkenner umfaßten, die ihrerseits weitere Sachverständige heranzogen. So gelangte man trotzdem zu hochwertigen Gutachten. Die Gutachten wurden nunmehr seitens der Ausschüsse entweder über den Vorstand oder sogar direkt dem zuständigen Reichsministerium zugeleitet.

Neben der Umstellung der Arbeit des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates allein auf die Ausschüsse vollzog sich ohne besondere Anordnung noch ein weiterer innenorganisatorischer Wandel. In der ursprünglichen Konstitution des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates spielten die „Gruppen“ — wie Landwirtschaft, Industrie, Handwerk usw. — eine Rolle. Wie dargelegt, konnten bei Abstimmungen die Gruppen als solche ihre Meinung zur Geltung bringen. In der Praxis sind die Gruppen nicht zum Tragen gekommen. Vor allem deshalb, weil in den Gruppen „Untergruppen“ mit stark unterschiedlichen Interessen enthalten waren, wie z. B. die einzelnen Industriezweige. Hingegen gewann eine andere Gliederung an Bedeutung, nämlich nach drei „Abteilungen“: Abt. I Arbeitgeber, Abt. II Arbeitnehmer, Abt. III Sonstige Mitglieder (Gruppen VII—X). Während in den Ausschüssen von den Gruppen nicht mehr die Rede war, stellten die Abteilungen Unterglieder dar, die wiederholt untereinander eigene Kontakte pflogen.

Bevor wir zu den Fragen der Bewährung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates sowohl als wirtschaftspolitischen Beratungsgremiums im allgemeinen wie als einer Institution der überbetrieblichen Mitbestimmung kommen, mag angesichts der noch darzustellenden Beseitigung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates 1933/34 durch die nationalsozialistische Reichsregierung die Frage beantwortet werden, wie es um Aktivität und Leistung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates in den letzten Jahren seiner Existenz stand. Es war ihm insofern eine



umfassende Beratungstätigkeit versagt, als die Reichsregierung ihn nicht heranzog zur vorherigen Begutachtung der zahlreichen Notverordnungen des Reichspräsidenten, mittels der man der großen Wirtschaftskrise zu Beginn der 1930er Jahre entgegentrat. Auf Vorstellungen des Vorstandes wurde „von seiten der Reichsregierung geantwortet, daß es nicht angängig sei, das Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten von einer vorherigen Begutachtung durch den Reichswirtschaftsrat abhängig zu machen“<sup>58</sup>. Doch ließ die Reichsregierung den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat Gutachten erstatten zu Fragen, die bei der Krisenbekämpfung eine Rolle spielen konnten, so zur Konzessionierung von Warenhäusern und Einheitspreisgeschäften, sowie zur Erweiterung der Untersagungsbefugnis des § 35 der Gewerbeordnung (Drucksache 382), ferner über die Hebung der Produktion, insbesondere durch Arbeitsbeschaffung (Drucksache 381) (beide 1932 durch den Zentralauschuß). Zuvor hatte sich der Wirtschaftspolitische Ausschuß 1930/31 wiederholt mit den auch krisenpolitisch bedeutsamen Fragen der Preisbindung, insbesondere bei Markenartikeln, befaßt (Drucksachen 371, 373, 374, 376, 377). Aus den Jahren 1928—1930 kann insbesondere auf die großen Gutachten des Sozialpolitischen Ausschusses zum Entwurf eines Arbeitsschutzgesetzes (Drucksache 355 A—D), zum Entwurf eines Berufsausbildungsgesetzes (Drucksache 360), zum Entwurf eines Bergarbeitsgesetzes (Drucksache 366) hingewiesen werden. Auf agrarpolitischem Gebiet leistete der Unterausschuß für Landwirtschaft und Ernährung 1930—32 durch mehrere Gutachten zur Einführung von Handelsklassen für verschiedene landwirtschaftliche Erzeugnisse beachtliche Arbeit. Am Schluß der fertiggestellten Gutachten des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates steht — mit Nr. 383 die letzte Drucksache — der umfangreiche „Bericht des Arbeitsausschusses zur Erstattung eines Gutachtens zu dem Entwurf eines Gesetzes über Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien sowie zu dem Entwurf eines Einführungsgesetzes“, eine rechtspolitische Arbeit von hohem Rang. Sie ist gezeichnet: „Berlin, den 7. März 1933. Dr. Hachenburg“, trägt mithin ein Datum kurz nach der Machtergreifung des Nationalsozialismus. Wenn dieser alsbald den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat beseitigte, so hob er damit eine Institution auf, die damals zwar nicht den vollen Bereich ihrer möglichen Wirksamkeit ausfüllte, aber bis zuletzt bedeutende Leistungen als Beratungsorgan erbracht hatte und weitere zu erbringen in der Lage war.

Die Frage der Bewährung des Reichswirtschaftsrates hat die Öffentlichkeit einschließlich von Staats- und Wirtschaftswissenschaftlern zu seinen Lebzeiten wie später viel beschäftigt. Es will mir scheinen, daß

<sup>58</sup> Denkschrift II, S. 241.



bei manchen negativen Urteilen folgende Umstände eine Rolle spielten. Einmal: Wenn Urteile auf den Tenor „Was hat der Reichswirtschaftsrat schon Großes geleistet!“ abgestellt werden, so verkannte man den Unterschied von Rat und Tat. Dem Vorläufigen Reichswirtschaftsrat als einem ausschließlich beratendem Organ war von vornherein ein entscheidendes Mitwirken an der deutschen Wirtschaftspolitik versagt. Mehr als Empfehlungen vermochte er nicht zu geben. Weiter: Diese Empfehlungen entstanden zumeist, nämlich abgesehen von den Voten der Vollversammlung in den Jahren 1920—1923, in den nicht-öffentlichen Sitzungen der Ausschüsse. Den Kritikern war also das Miterleben des Zustandekommens der Gutachten versagt; sie waren auf die Lektüre der Drucksachen angewiesen. Für in der jeweiligen Materie weniger bewanderte Kritiker war dies vielfach eine trockene und wenig besagende Angelegenheit, während extremere Standpunkte vertretenden Sachkennern der vermittelnde Charakter von vielen Gutachten weniger zu paß war. Schließlich ist bei manchem Urteil die große Zäsur in der Tätigkeit des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates im Jahre 1923 nicht ausreichend berücksichtigt. Tatsächlich kann man sehr wohl die Wirksamkeit des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates als eines wirtschaftspolitischen Ausspracheforums in den Jahren 1920—1923 als überflüssig ansehen, wogegen man seine Gutachtertätigkeit während seines ganzen Bestehens oder in zeitlichen oder sachlichen Teilen positiv zu beurteilen vermag.

Es ist unverkennbar, daß die Reichsregierung, wensschon sie — verfassungspolitisch verständlich — 1931/32 den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat nicht als Berater für die von ihr ausgehenden, indessen vom Reichspräsidenten gezeichneten Notverordnungen heranzog und damals durch die Bildung anderer Sachverständigengremien zeitweise eine Diskrepanz zwischen Reichsregierung und Vorläufigem Reichswirtschaftsrat entstand<sup>59</sup>, eine grundsätzlich positive Haltung gegenüber dem Reichswirtschaftsrat einnahm. Das kam u. a. zum Ausdruck, als der Reichskanzler Cuno am 12. Dezember 1922 den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat in seinem neuen Dienstgebäude in der Bellevuestraße in Berlin begrüßte, oder als der letzte Reichskanzler vor Hitler, von Schleicher, noch am 11. Januar 1933 die Zusicherung einer vermehrten Heranziehung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates zu Gutachten gab<sup>60</sup>. Davon zeugen insbesondere die jahrelangen Bemühungen der Reichsregierung um die Verwirklichung eines endgültigen Reichswirtschaftsrates, die fehl am Platze gewesen wären, wenn die Erfahrungen mit dem Vorläufigen Reichswirtschaftsrat diese Institution grundsätzlich als verfehlt hätten erscheinen lassen. Man attestierte indessen die-

<sup>59</sup> Denkschrift II, S. 20/21.

<sup>60</sup> Denkschrift II, S. 22.

sem sein Verdienst<sup>61</sup>: „Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat hat ... Arbeiten von einem außerordentlichen Umfang geleistet, bei deren Würdigung besonders zu berücksichtigen ist, daß die damit befaßten Persönlichkeiten nur die außerhalb ihrer Berufstätigkeit ihnen zur Verfügung stehende Zeit der Erledigung dieser Aufgaben widmen konnten. Die Reichsregierung hat aus diesen Arbeiten mannigfache Anregungen erhalten.“ Sie wies noch besonders auf die wiederholte Mitwirkung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates schon bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen hin, „so daß häufig selbst den gesetzgebenden Körperschaften der Anteil des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates an der Gestaltung eines Entwurfs nicht bekannt geworden ist.“

Als Urteil eines Wissenschafters, der sich wiederholt mit den Fragen der Wirtschaftsräte befaßt hat, sei das von Edgar Tatarin-Tarnheyden angeführt, der in seinem Buch „Berufsverbände und Wirtschaftsdemokratie“ erklärte, daß der Reichswirtschaftsrat sich durchaus bewährt habe und sowohl von der Regierung als auch von dem größten Teil der Wirtschaft selber als ein unentbehrliches Reichsspitzenorgan angesehen werde. Trotz der an ihm geübten, zum großen Teil auf seine noch mangelhafte Struktur zurückzuführenden Kritik sei die von ihm bisher geleistete Arbeit von großer Bedeutung und von außerordentlichem Umfang<sup>62</sup>.

Wir haben über die Tätigkeit des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates auch Urteile von Männern, deren eigene Beziehungen zu ihm eine Neigung zu wohlwollender Kritik fördern könnten, deren Bemühung um ein möglichst objektives Urteil indessen evident ist, und deren Urteil gerade dank ihrer Nähe zu dem Gegenstand schwerer wiegt. So stellt Hauschild die Sachlichkeit der Arbeit des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates heraus<sup>63</sup>. „Parteipolitik wurde bewußt überall ferngehalten. Auch ist stets zu beobachten, daß alle Fragen mit Fleiß und Hingabe ... nur unter dem Gesichtspunkt der Förderung der Gesamtwirtschaft behandelt worden sind. Die oft zum Ausdruck gebrachte Befürchtung, daß ein Wirtschaftsrat naturgemäß nur Interessenpolitik treiben könne, hat sich nicht bewahrheitet. Es hat sich im Gegenteil wiederholt gezeigt, daß die Ausschüsse Interessenstandpunkte bewußt und betont ablehnten.“ Eine weitere Leistung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates erblickt Hauschild darin, daß er durch die Klarstellung wirtschaftlicher Probleme „das politische Parlament, das doch in allen großen wirtschaftlichen Fragen, soweit sie gesetzlich geregelt

<sup>61</sup> Verhandlungen des Reichstages, IV. Wahlperiode 1928, Band 430, Anlagen. Drucksache Nr. 348, S. 13.

<sup>62</sup> Edgar Tatarin-Tarnheyden, *Berufsverbände und Wirtschaftsdemokratie*. Ein Kommentar zu Artikel 165 der Reichsverfassung. 1930. S. 98.

<sup>63</sup> Denkschrift I, S. 635.

werden, die letzte Entscheidung zu fällen hat, von einer Fülle Sach- und Fachkunde erheischender Vorarbeiten entlastet“<sup>64</sup>.

Ein andermal sei der große Sozialpolitiker Ludwig Heyde zitiert. Er, der von 1922 bis 1933 dem Vorläufigen Reichswirtschaftsrat angehört hat, möchte „feststellen dürfen, daß zahlreiche vortreffliche Gutachten auf allen Gebieten der Volkswirtschaft erarbeitet worden sind, die z. T. von den zuständigen Ministerien so früh aufgegriffen und in die Entwürfe der Referenten und der Ressorts hineingearbeitet worden sind, daß sie einer weiteren Öffentlichkeit kaum bekannt wurden (wir hörten dies oben schon regierungsseitig ausgesprochen); andere Gutachten sind nur mit geringen Ausschlußmehrheiten zustande gekommen und von Minderheitsgutachten begleitet gewesen. Alle Beteiligten, auch die vielen Ressortvertreter, die an den Ausschlußberatungen teilnahmen, konnten neben dem Einfluß, der von ihrer Mitwirkung ausging, zugleich auch dankbar die Erweiterung ihres eigenen Blickfeldes feststellen — eine Erscheinung, die sich auf ihre fernere Öffentlichkeits-Arbeit im Sinne des Gemeinwohls oft sehr nützlich ausgewirkt hat“<sup>65</sup>.

Das Urteil über die Leistung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates wird in der Tat nach der sachlichen Seite von der Qualität der erstatteten Gutachten bestimmt sein müssen. Hierzu muß ich mich mit der Feststellung begnügen, daß zahlreiche Gutachten den Eindruck intensivster Durcharbeitung des Gegenstandes erwecken und daß manches Gutachten ob der verarbeiteten Unterlagen und des gewonnenen Urteils auch heute noch der Beachtung bei der erneuten Befassung mit bestimmten Materien wert ist (Beispiele: Arbeitsbeschaffung; Preisbindung von Markenwaren; Recht der Aktiengesellschaften). Eine tiefere Einsicht in die Leistung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates wäre dadurch zu gewinnen, daß man für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Materien die Stellungnahmen des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates mit denen anderer Stellen (Reichsregierung, Reichstag) und mit der konkreten Gestaltung der Dinge in Beziehung setzt, was aber an dieser Stelle nicht möglich ist.

Wir wenden uns nun der Frage zu, was der Vorläufige Reichswirtschaftsrat in der Verwirklichung der überbetrieblichen Mitbestimmung geleistet hat. Es wurde oben dargelegt, daß die Reichsregierung trotz dagegen geltend gemachter Einwände bei der Errichtung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates die zahlenmäßige Parität zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sehr weitgehend verwirklicht hat. Sie gestellte indessen den annähernd gleich stark vertretenen Arbeitgebern

<sup>64</sup> Denkschrift I, S. 639.

<sup>65</sup> Ludwig Heyde, Einige Grundsatz- und Strukturfragen zentraler Wirtschaftsräte. In: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur. Festgabe für Alfred Müller-Armack. Berlin 1961. S. 99 f.

(Abteilung I) und Arbeitnehmern (Abteilung II) die aus den Vertretern der Gruppen VII—X (Verbraucherschaft, Beamte, freie Berufe, von Reichsrat und Reichsregierung frei bestellte Persönlichkeiten) bestehende, zahlenmäßig schwächere Abteilung III zu. Zur Frage der Bewährung der Parität sowie der Zuziehung der Abteilung III enthält die Denkschrift „Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat 1927—1932“ folgende wesentliche Aussage<sup>66</sup>:

„Von der Praxis aus gesehen, wäre ohne die zahlenmäßig durchgeführte Parität eine erfolgreiche Gemeinschaftsarbeit im Vorläufigen Reichswirtschaftsrat nicht möglich gewesen. Das Bewußtsein der Gleichberechtigung hat nach allgemeiner Auffassung den Klassengegensatz zurücktreten lassen. Das Gefühl, daß keine Seite von vornherein das Übergewicht hat, schaffte die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Gemeinschaftsarbeit, für die auch die nicht zahlenmäßig durchgeführte Parität in der Abteilung 3 kein Hindernis bildete. Weder die Befürchtung, daß die Abteilung 3 in ihrer Mehrheit stets mit der Abteilung 2 ginge, noch das Umgekehrte war zutreffend. Die Erfahrung zeigt vielmehr, daß in der Regel weder die Abteilung 1 noch die Abteilung 2 von vornherein der Zustimmung der Abteilung 3 gewiß war. In Fällen, in denen sich die Meinungen der Abteilung 1 und 2 zunächst schroff gegenüberstanden, übernahm vielfach die Abteilung 3 die Vermittlung und führte in zahlreichen Fällen ihre sachliche Ausgleichsrolle erfolgreich durch.

Als Gefahr darf nicht unerwähnt bleiben, daß die unbedingte Wahrung der zahlenmäßigen Parität bei der Zusammensetzung der Ausschüsse eine gewisse Beeinträchtigung des Sachverständnisses mit sich bringen kann. Es kann der Fall eintreten, daß diese oder jene der drei Abteilungen die für einen Ausschuß beschlossene Zahl wirklich Sachverständiger nicht in ihren Reihen hat und alsdann auf Persönlichkeiten zurückgreift, die nicht als sachverständig gelten können, oder daß unter Umständen für ein an der Mitarbeit verhandeltes sachverständiges Mitglied ein Stellvertreter einspringt, der lediglich nach der jeweiligen Verfügbarkeit ausgewählt worden war. Die Möglichkeit dieses Nachteils dürfte jedoch gegenüber den großen Vorzügen der Aufrechterhaltung des Paritätsprinzips nicht schwer in die Waagschale fallen.“

Eine weitere wesentliche Frage betrifft die Verständigung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Wie weit ist es gelungen, zu einheitlichen Auffassungen und Gutachten zu kommen? Die Antwort kann lauten: in erstaunlich großem Umfang, z. T. allerdings erst nach Kämpfen oder unter dem Eindruck von Sachverständigen-Aussagen.

<sup>66</sup> Denkschrift II, S. 14 f.

Wenn auch in bestimmten Materien die Gegensätze zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern unüberbrückbar bestehen blieben, so hat doch der Vorläufige Reichswirtschaftsrat weitgehend die an ihn geknüpfte Erwartung erfüllt, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer um gemeinsame wirtschafts- und sozialpolitische Lösungen rangen und diese fanden. Wie weit dieses Ziel auf den verschiedenen Gebieten erreicht worden ist, hat für die Jahre bis 1926 Hauschild in der Denkschrift „Der vorläufige Reichswirtschaftsrat 1920—1926“ dargelegt<sup>67</sup>. Allgemein sind Spannungen und nicht überwindbare Gegensätze — man kann sagen: verständlicherweise — im sozialpolitischen Ausschuß eher aufgetreten als in anderen Ausschüssen, doch gelang es selbst hier bei zahlreichen Beratungsgegenständen die Gegensätze ganz zu überwinden.

Diese Erfolge waren weitgehend das Ergebnis einer aufgeschlossenen Einstellung der Beteiligten. Hinwieder hat das gemeinsame Ringen das wechselseitige Verständnis gefördert. Karl Schwarzkopf sieht in seinem „Nachruf“ auf den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat diese Verhältnisse durchaus positiv<sup>68</sup>: „Kaum je ist es zu Auseinandersetzungen gekommen, die den Charakter der Bitterkeit trugen. Alle bemühten sich, die gegenseitigen Interessen zu ehren und zu achten, und besonders das oft so schwierige Verhältnis zwischen den großen Gruppen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ist im Rahmen der Verhandlungen des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates stets gemildert und verbessert worden.“

Auch Geheimrat Ludwig Kastl, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Reichsverbandes der Deutschen Industrie, der dem Vorläufigen Reichswirtschaftsrat von 1925 bis zu seinem Ende angehörte, hat außer der gutachtlichen Leistung als solcher die Annäherung der Unternehmer und Arbeiter durch den Reichswirtschaftsrat als einen Erfolg anerkannt<sup>69</sup>: „Es ist schwer, der Gegenwart klar zu machen, daß die Zusammenarbeit in den Ausschüssen auf vielen Gebieten der Wirtschaft die Gegensätze verkleinerte. Wenn auch manchmal in den Ausschüssen die Ansichten sehr stark auseinandergingen und insbesondere auf sozialpolitischem Gebiet voneinander abweichende Voten erfolgten, so gelang es doch auch, gemeinsame Beschlüsse zu fassen. Es sollte dabei nicht vergessen werden, daß zumal die gemeinsame Arbeit der Vertreter der Wirtschaft und der Gewerkschaften sich ohne persönliche Gegensätze durchführen ließ. ... Ich kann mit Nachdruck feststellen, daß alle Teilnehmer — unabhängig von der Verschiedenheit ihrer poli-

<sup>67</sup> Denkschrift I, S. 635—639.

<sup>68</sup> Karl Schwarzkopf, a.a.O., S. 561.

<sup>69</sup> Ludwig Kastl, Der Reichswirtschaftsrat in Idee und Ablauf. Zeitschrift „Der Arbeitgeber“, 13. Jg. 1961, S. 17.



tischen Einstellung — bestrebt waren, sachliche Arbeit zu leisten. Die Beschlüsse wurden nach einer eingehenden Beratung und nach einer sehr verantwortungsvollen Prüfung der einzelnen Grundlagen gefaßt. Es ist niemals zu unfruchtbaren scharfen Auseinandersetzungen gekommen, auch dann nicht, wenn die Ansichten weit auseinandergingen. Die gefaßten Beschlüsse und ihre Begründung bildeten für die Verwaltung und auch für den Reichstag gute Grundlagen für die weitere Arbeit.“

Zusammenfassend dürfte sich von dem Vorläufigen Reichswirtschaftsrat sagen lassen: Als mehrhundertköpfiges wirtschaftspolitisches Ausspracheforum und Beratungsorgan hat er sich nicht bewährt, dagegen in der Gutachtertätigkeit seiner Ausschüsse durchaus. Neben der Erleichterung und Förderung der Tätigkeit von Reichsregierung und Reichstag durch die Gutachten steht als politischer Erfolg das Zusammenwirken von Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Vertretern in Richtung auf eine gemeinsame Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

#### *d) Der Plan eines endgültigen Reichswirtschaftsrates*

Art. 165 der Verfassung von Weimar hatte einen mehrstufigen Aufbau von Arbeiterräten, Unternehmervertretungen und Wirtschaftsräten vorgesehen, und Art. 11, Abs. 2 der Verordnung über den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat bestimmte, daß dieser beim Aufbau der genannten Körperschaften mitzuwirken habe. So sehen wir seit 1920 Reichsregierung wie Vorläufigen Reichswirtschaftsrat um die Lösung dieser Fragen, die auch die Wirtschaftsverbände damals viel beschäftigten, bemüht. Der letztere setzte hierfür schon Herbst 1920 einen besonderen Ausschuß, den sog. Verfassungs-Ausschuß, ein, der sich in den Jahren bis 1923 eingehend mit den Fragen des Unterbaus (Industrie- und Handels-, Handwerks-, Landwirtschaftskammern) und des Mittelbaus (Bezirkswirtschaftsräte) befaßte. Ohne auf Einzelheiten einzugehen, sei erwähnt, daß hier wesentliche Meinungsverschiedenheiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bestanden. Die letzteren wünschten eine paritätische Besetzung der Industrie- und Handelskammern, die ersteren lehnten eine Beteiligung der Arbeitnehmer mit der Begründung ab, daß die Industrie- und Handelskammern nur Unternehmungsfragen behandelten, für die die Unternehmungsleiter zuständig seien. Man einigte sich im Verfassungsausschuß dahingehend, daß die Industrie- und Handelskammern als reine Unternehmer-Zusammenschlüsse bestehen bleiben, daß aber in Parallele zu ihnen Arbeitnehmervertretungen errichtet werden sollten, die mit den Kammern mittels eines paritätischen „Gemeinschaftsorgans“ zu verbinden waren. Bei den



Handwerkskammern sollte ein paritätisches „Gemeinschaftsorgan“ bei jeder Kammer gebildet werden. Für die Landwirtschaftskammern gelang eine Einigung dahin, daß in einer einheitlichen Kammer die Unternehmer  $\frac{2}{3}$ , die Arbeitnehmer  $\frac{1}{3}$  der Mitglieder stellen sollten. — Zu der Frage der Bezirkswirtschaftsräte „bestand auf der Seite der Unternehmer die Neigung, die Schaffung der Bezirkswirtschaftsräte als nicht mehr aktuell einstweilen zurückzustellen, während die Arbeiter die entgegengesetzte Ansicht vertraten und in den Bezirkswirtschaftsräten vor allen Dingen die paritätische Gemeinschaftsarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die ihnen in der Handelskammer nicht restlos erfüllt erschien, suchten“<sup>70</sup>. Trotz dieser Meinungsverschiedenheiten gelang es dem Verfassungsausschuß, auch Leitsätze für den Aufbau und den Aufgabenkreis der Bezirkswirtschaftsräte aufzustellen. Danach sollten als Bezirkswirtschaftsrat Vertreter der gesamten Wirtschaftskreise jeden Bezirks nach Bedarf, mindestens einmal im Jahr, zur Erörterung gemeinsamer Angelegenheiten zusammentreten. Im Bezirkswirtschaftsrat sollten vertreten sein a) je zur Hälfte die amtlichen und die freien Berufsvertretungen in Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Industrie, Handel, Verkehr, Handwerk und Hauswirtschaft, b) die durch die Satzung bestimmten Vereinigungen der sonstigen Wirtschaftskreise, insbesondere Gemeinden und Gemeindeverbände, freie Berufe, Beamte, genossenschaftlich organisierte Verbraucher. Unter a) sollten Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleich stark vertreten sein. Der Bezirkswirtschaftsrat sollte bei wichtigeren wirtschaftlichen und sozialen Fragen, die für den Bezirk von allgemeiner — über das Interesse einer Berufsgruppe hinausgehender — Bedeutung waren, von den Behörden gutachtlich gehört werden. Er sollte befugt sein, seinerseits zur Lösung wirtschaftlicher und sozialer Aufgaben Anregungen zu geben und Anträge an die Behörden zu stellen. Die Bezirkswirtschaftsräte sollten ihrerseits einen Teil der Sitze des Reichswirtschaftsrates — höchstens ein Viertel — besetzen. Tatsächlich sind diesen Vorarbeiten für den Unterbau und Mittelbau des Reichswirtschaftsrates keine weiteren Bemühungen um deren Errichtung gefolgt: Die Räteforderung der Arbeiterschaft klang ab, und die Sorge, hier eine Überorganisation zu schaffen, gewann die Vorhand.

Anders stand es um die Schaffung eines endgültigen Reichswirtschaftsrates. Reichsregierung und Vorläufiger Reichswirtschaftsrat waren sich in der Verfolgung dieses Zieles grundsätzlich einig und kamen auch in den Fragen seines Aufgabenkreises und seines Aufbaus einander nahe. In seinen Vorarbeiten gelangte der Verfassungs-

<sup>70</sup> Denkschrift I, S. 505 f.

ausschuß zu den folgenden grundlegenden Vorstellungen über den endgültigen Reichswirtschaftsrat: Dieser soll begutachtendes Organ bleiben, mithin nicht zu einer mitbeschließenden zweiten Kammer ausgebaut werden. Die im Art. 165 der Verfassung vorgesehenen Zuständigkeiten sollen indessen voll verwirklicht werden. Mithin soll der Reichswirtschaftsrat einerseits Gesetzentwürfe der Regierung auf wirtschafts- und sozialpolitischem Gebiet begutachten, andererseits soll er Gesetzesvorlagen beantragen, eigene Gesetzesvorlagen aufstellen, durch die Reichsregierung beim Reichstag einbringen und selbst vor diesem vertreten können. Das Begutachtungsrecht des Reichswirtschaftsrates soll sich auf alle wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetzentwürfe erstrecken. Seine Anhörung soll in einem möglichst frühen Zeitpunkt, möglichst vor der endgültigen Beschlußfassung des Reichskabinetts erfolgen. Die Gesamtzahl der Mitglieder soll im Interesse der praktischen Arbeit und aus finanziellen Gründen nicht mehr als die Hälfte der Mitgliederzahl des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates betragen. Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Vertreter sollen in gleicher Stärke die Abteilungen I und II, die sonstigen Wirtschaftskreise zusammen mit den von der Reichsregierung ernannten Personen die Abteilung III bilden. Für die einzelnen Arbeitsgebiete sollen ständige Ausschüsse bestellt werden. In der Regel sollen diese die dem Reichswirtschaftsrat obliegenden Beratungen und Entscheidungen endgültig erledigen. Beratungen in der Vollversammlung sollen nur in festgelegten Ausnahmefällen stattfinden.

Unter Verwendung der Grundgedanken des Verfassungsausschusses wurden zunächst im Reichswirtschaftsministerium zwei Gesetzentwürfe aufgestellt, nämlich ein Entwurf eines Gesetzes über den Reichswirtschaftsrat und ein Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes über den Reichswirtschaftsrat. Diese Zweiteilung wurde für notwendig gehalten, da die Konzeption eines Reichswirtschaftsrates ohne Unterbau nicht im Einklang stand mit Art. 165 der Verfassung. Mithin bedurfte es eines verfassungändernden Gesetzes. In dieses nahm man lediglich einige grundlegende Bestimmungen über Wesen, Umfang und Aufgaben des Reichswirtschaftsrates hinein, während alles weitere durch das Ausführungsgesetz geregelt wurde. Die beiden Referentenentwürfe wurden im August 1925 dem Vorläufigen Reichswirtschaftsrat vorgelegt, dessen Verfassungsausschuß sie im Herbst 1925 und Winter 1925/26 beriet.

Im November 1926 legte der Reichswirtschaftsminister Dr. Curtius persönlich in einer Sitzung des Verfassungsausschusses die endgültigen beiden Gesetzentwürfe vor. Ihre Beratung im Verfassungsausschuß erfolgte im Winter 1926/27. Hierbei entzündete sich nochmals der Gegensatz zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der Frage der

Schaffung des Unterbaues zum Reichswirtschaftsrat, auf den die Arbeitnehmer, nach einer paritätischen Mitwirkung strebend, nicht verzichten wollten, worauf die Arbeitgeber hingegen keinen Wert legten und keine Bindungen eingehen wollten. Mit Mühe einigte man sich auf die folgende EntschlieÙung: „Unter Hinweis auf die Vorarbeiten seines Verfassungs-Ausschusses ersucht der Reichswirtschaftsrat die Reichsregierung, alsbald die Frage zu prüfen, auf welchem Wege die Lücken, die zur Zeit noch in der Durchführung des Art. 165 der Reichsverfassung bestehen, geschlossen werden können. Insbesondere wird vorgeschlagen, soweit nicht innerhalb der vorhandenen öffentlich-rechtlichen Berufsvertretungen das Zusammenwirken von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern sichergestellt wird, neben und in Verbindung mit ihnen öffentlich-rechtliche Organe vorzusehen, in denen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter die gemeinsamen Fragen auf Grund gemeinsamer Beratung vom fachlich-regionalen Standpunkt behandeln. Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat erwartet, daß entsprechende Gesetzentwürfe dem endgültigen Reichswirtschaftsrat unverzüglich vorgelegt werden<sup>71</sup>.“ Im Übrigen ergaben sich bei der Beratung der Gesetzentwürfe für den endgültigen Reichswirtschaftsrat im Verfassungsausschuß des Vorläufigen Reichswirtschaftsrats keine solchen Diskrepanzen weder innerhalb des Beratungsgremiums noch in seiner Stellungnahme gegenüber der Reichsregierung, daß sie hier Erwähnung finden müÙten<sup>72</sup>.

Im Reichstag begann die Beratung der genannten Gesetzentwürfe im November 1927. Sie wurden dem Volkswirtschaftlichen Ausschuß überwiesen, kamen aber dort nicht mehr zur Behandlung. Im November 1928 wurden sie abermals dem neu gewählten Reichstag vorgelegt<sup>73</sup>, nachdem der Reichsrat der mit dem ersten Gesetz verbundenen Verfassungsänderung mit der vorgeschriebenen Stimmenzahl zugestimmt hatte. Da die Gesetzentwürfe hiermit ihre endgültige Form gefunden hatten und da sie eine auch für heutige Erwägungen über einen Wirtschaftsrat beachtliche Konstruktion enthalten, sei hier auf ihren wesentlichen Gehalt eingegangen.

In dem Gesetz über den Reichswirtschaftsrat war seine Stellung in § 1 wie folgt umrissen:

<sup>71</sup> Drucksache Nr. 350 des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates: Bericht des Verfassungs-Ausschusses über den Entwurf eines Gesetzes über den Reichswirtschaftsrat und den Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes über den Reichswirtschaftsrat vom 19. Februar 1927. Auch Denkschrift II, S. 214.

<sup>72</sup> Vgl. die in der vorigen Fußnote genannten Quellen.

<sup>73</sup> Verhandlungen des Reichstages. IV. Wahlperiode 1928. Bd. 430. Anlagen Nr. 1—350. Drucksache Nr. 348. — Wiedergabe in Denkschrift II, S. 276—294.

„Nach Maßgabe dieses Gesetzes und des Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes über den Reichswirtschaftsrat begutachtet der Reichswirtschaftsrat wirtschaftspolitische und sozialpolitische Gesetzentwürfe, regt wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen an und nimmt auf Verlangen oder mit Zustimmung der Reichsregierung wirtschaftliche und soziale Erhebungen vor. Die Reichsregierung kann den Reichswirtschaftsrat um die Erstattung von Gutachten zu wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen ersuchen.

Der Reichswirtschaftsrat wirkt insbesondere bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen zur weiteren Ausführung des Artikels 165 der Reichsverfassung mit.“

Aufgaben und Rechte des Reichswirtschaftsrates waren in dem Gesetz wie folgt präzisiert:

„1. Begutachtung. § 3. Wirtschaftspolitische und sozialpolitische Gesetzentwürfe von grundlegender Bedeutung sollen von der Reichsregierung vor ihrer Einbringung dem Reichswirtschaftsrat zur Begutachtung vorgelegt werden. Soweit die Reichsregierung den Reichswirtschaftsrat schon bei den Vorarbeiten zu einem solchen Gesetzentwurf hört, gibt sie den Entwurf dem Reichswirtschaftsrat spätestens mit der Vorlegung beim Reichsrat bekannt, auch wenn sie die Abgabe eines nochmaligen Gutachtens hierzu nicht erfordert.

Die Reichsregierung soll die Gutachten dem Reichsrat und dem Reichstag zusammen mit den Gesetzentwürfen vorlegen. In dringenden Fällen und in den Fällen des Absatz 1 Satz 2 soll sie das Gutachten nachreichen.

Aus der Mitte des Reichstages eingebrachte Gesetzentwürfe der im Absatz 1 bezeichneten Art soll die Reichsregierung dem Reichswirtschaftsrat nicht später als dem Reichsrat mitteilen. Erstattet der Reichswirtschaftsrat ein Gutachten, so soll die Reichsregierung es dem Reichsrat und dem Reichstag unverzüglich vorlegen.

Reichsregierung sowie Reichstag, Reichsrat und deren Ausschüsse können verlangen, daß Vollversammlung oder Ausschüsse des Reichswirtschaftsrats ihre Gutachten vor dem Reichstag, dem Reichsrat oder ihren Ausschüssen durch Beauftragte mündlich erläutern lassen.

2. Beantragung von Gesetzesvorlagen und Anregungen. § 4. Der Reichswirtschaftsrat hat das Recht, wirtschaftspolitische und sozialpolitische Gesetzesvorlagen von grundlegender Bedeutung zu beantragen oder entsprechende Maßnahmen anzuregen. Stimmt die Reichsregierung einer Gesetzesvorlage nicht zu, so hat sie trotzdem die Vorlage unter Darlegung ihres Standpunktes gemäß Artikel 69 der Reichsverfassung beim Reichstag einzubringen. Der Reichswirtschaftsrat kann

die Vorlage vor dem Reichstag durch eines, vor den Ausschüssen des Reichstags auch durch mehrere seiner Mitglieder vertreten lassen.“

Die zitierten Bestimmungen zeigen, daß dem endgültigen Reichswirtschaftsrat ein wesentlich weiter reichendes Beratungsrecht zugesprochen war wie dem Vorläufigen Reichswirtschaftsrat. Allerdings blieb die Beschränkung auf Gesetzentwürfe von „grundlegender Bedeutung“ bestehen und damit die Gefahr von Meinungsverschiedenheiten über die Verpflichtung zur Beteiligung des Reichswirtschaftsrates.

Über Umfang und Zusammensetzung des Reichswirtschaftsrates enthielt § 2 des Gesetzes über den Reichswirtschaftsrat folgende Bestimmung:

„Der Reichswirtschaftsrat besteht aus 151 ständigen Mitgliedern, die von der Reichsregierung auf Grund von Vorschlägen der Vertretungen der Unternehmer, der Arbeitnehmer und sonst beteiligter Volkskreise oder auf Grund von Ernennungen durch die Reichsregierung oder den Reichsrat einberufen werden.

Außerdem können für einzelne Sitzungen oder Verhandlungsgegenstände nichtständige stimmberechtigte Mitglieder nach Maßgabe des Ausführungsgesetzes einberufen werden.“

Ersichtlich war mit der Beschränkung der Zahl der ständigen Mitglieder auf 151 dem Gedanken an ein Wirtschaftsparlament mit Vertretung möglichst vieler Wirtschaftsinteressen eine Absage erteilt. Andererseits läßt die Einführung nichtständiger Mitglieder die Absicht erkennen, den Sachverstand des Reichswirtschaftsrates möglichst umfassend zu gestalten. Freilich waren hiermit die Fragen verbunden, einmal inwieweit die ständigen Mitglieder des Reichswirtschaftsrates sich zur Heranziehung weiterer Stimmberechtigter bereitfanden, ein andermal ob die gewünschten Sachverständigen zu einer Mitwirkung als Mitglieder „zweiten Ranges“ geneigt waren.

Die Verteilung der 151 Mitglieder auf die verschiedenen Wirtschaftskreise wie alle weiteren Organisationsprobleme des Reichswirtschaftsrates waren in dem zweiten Gesetzentwurf zur Ausführung des Gesetzes über den Reichswirtschaftsrat geregelt. Die Mitglieder waren hier nach Abteilungen und Gruppen gegliedert. In Übereinstimmung mit der im Vorläufigen Reichswirtschaftsrat üblich gewordenen Gliederung waren 3 Abteilungen vorgesehen: Abteilung I (Arbeitgeber) und Abteilung II (Arbeitnehmer) mit je 48 Mitgliedern, Abteilung III (sonstige Kreise) mit 55 Mitgliedern.

Die folgende Aufstellung zeigt einerseits, wie die Regierungsvorlage die 151 Sitze verteilt zu sehen wünschte, andererseits wie zuvor der Verfassungsausschuß des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates die Zusammensetzung des endgültigen Reichswirtschaftsrates befürwortet

hatte. Dieser hatte eine gleiche Stärke der 3 Abteilungen mit je 48 Vertretern, mithin eine Gesamtzahl von 144 Vertretern vorgesehen.

	Endgültiger Vorschlag des Reichswirtschaftsrates <sup>74</sup> Vertreter	Endgültige Regierungs- Vorlage <sup>75</sup> Vertreter
<i>Abteilung I (Arbeitgeber)</i>		
Gruppe 1: Land- und Forstwirtschaft	12	13
Gruppe 2: Industrie .....	12	12
Gruppe 3: Handwerk .....	6	6
Gruppe 4: Handel .....	7	7
Gruppe 5: Banken und Privat- versicherung .....	5	4
Gruppe 6: Verkehr und Fischerei ..	6	6
<i>Abteilung II (Arbeitnehmer)</i>	48	48
<i>Abteilung III</i>		
Gruppe 7: Städte, Landgemeinden, Landkreise .....	10	11
Gruppe 8: Öffentlich-rechtliche Versicherungs- und Kredit- anstalten .....	3	3
Gruppe 9: Konsumgenossenschaften Hausfrauen .....	4 1	4 1
Gruppe 10: Landwirtschaftliche und gewerbliche Genossen- schaften .....	4	4
Gruppe 11: Tagespresse .....	2	2
Gruppe 12: Beamtenschaft .....	2	2
Gruppe 13: Freie Berufe .....	3	3
Gruppe 13: Vertreter einzelner Wirtschaftsgebiete (vom Reichsrat zu ernennen) ..	9	12
Auslandsdeutschtum ....	1	1
Gruppe 14: Persönlichkeiten, die die Wirtschaft besonders gefördert haben oder zu fördern geeignet sind (von der Reichsregierung zu ernennen) .....	9	12
	<u>144</u>	<u>151</u>

In der Zusammensetzung der Delegierten der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und der meisten Gruppen der Abteilung III waren sich Reichsregierung und Reichswirtschaftsrat fast völlig einig. Der Unterschied bestand fast ausschließlich darin, daß die Reichsregierung die Zahl der von ihr und dem Reichsrat zu ernennenden Vertreter etwas höher bemessen wollte.

<sup>74</sup> Denkschrift II, S. 204 ff.; hier auch Angabe der vorschlagenden Körperschaften.

<sup>75</sup> Denkschrift II, S. 278 ff.; hier auch Angabe der vorschlagenden Körperschaften.



Der Gesetzentwurf regelte auch eingehend die Arbeitsweise des Reichswirtschaftsrates. Endgültig wurde das Schwergewicht seiner Tätigkeit in die Ausschüsse gelegt. Als Hauptausschüsse waren ein wirtschaftspolitischer, ein sozialpolitischer und ein finanzpolitischer Ausschuß (von höchstens je 30 ständigen Mitgliedern) vorgesehen. Die Hauptausschüsse sollten die Vorlagen der Reichsregierung begutachten, soweit sie nicht die Begutachtung einem Sonderausschuß überwiesen oder die vom Vorstand einberufene Vollversammlung sich die Begutachtung vorbehielt. Dadurch, daß die Vollversammlung nur auf Grund eines Beschlusses des Vorstandes des Reichswirtschaftsrates zusammentreten sollte — die Reichsregierung sollte allerdings eine Einberufung fordern können —, war diese in ihrer Aktionsfähigkeit beschränkt.

Da dem Reichswirtschaftsrat auch die Durchführung wirtschaftlicher und sozialer Erhebungen zugedacht war, enthielt der Entwurf des Ausführungsgesetzes auch eingehende Bestimmungen über Bestellung und Arbeitsweise von Ermittlungsausschüssen.

Die im November 1928 dem Reichstag vorgelegten Gesetzentwürfe über den Reichswirtschaftsrat wurden wieder dem Volkswirtschaftlichen Ausschuß überwiesen, der sie in erster Lesung beriet. Die Ergebnisse wurden im März 1929 dem Verfassungsausschuß des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates zur Stellungnahme zugeleitet und von dessen Unterausschuß beraten. Sein Bericht plädierte nochmals für die Zahl von 144 Mitgliedern (statt der jetzt von der Reichsregierung vorgesehenen 151) und äußerte sich zu verschiedenen kleineren Sitz-Angelegenheiten. Die zweite Lesung im Volkswirtschaftlichen Ausschuß des Reichstages begann im Mai 1929 und wurde nach langer Unterbrechung im Mai 1930 beendet.

Über das Ende der Bemühungen um den endgültigen Volkswirtschaftsrat wird in der Denkschrift II ausgeführt<sup>76</sup>: „Am 4. Juli 1930 erfolgte die 2. Lesung im Plenum des Reichstags, in der sämtliche Abänderungsanträge abgelehnt und die Entwürfe in der Ausschlußfassung angenommen wurden. Die 3. Beratung erfolgte am 12. Juli 1930. In der endgültigen Abstimmung am 14. Juli stimmten von den 398 anwesenden Abgeordneten nur 234 für den Entwurf. Die für das verfassungsändernde Gesetz notwendige Zweidrittelmehrheit war damit nicht gegeben und die Errichtung des endgültigen Reichswirtschaftsrats auf unbestimmte Zeit vertagt. Als bemerkenswert ist hierbei zu verzeichnen, daß die Abstimmung nicht an Grundsätzlichem, sondern lediglich an der Frage der Verteilung der Sitze scheiterte.“

<sup>76</sup> Denkschrift II, S. 218 f.

Dieser Darstellung aus dem Haus des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates ist einiges hinzuzufügen: Da die Schlußabstimmung namentlich erfolgte, ist die Stellungnahme der Parteien erkennbar<sup>77</sup>. Neben der äußersten Linken, den Kommunisten, stimmte die Rechte gegen den Reichswirtschaftsrat, nämlich die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei, die Deutschnationale Volkspartei, die Bayerische Volkspartei, ferner die Reichspartei des Deutschen Mittelstandes. Für den Reichswirtschaftsrat stimmten Zentrum, Deutsche Demokratische Partei und Sozialdemokratische Partei. Während die genannten Parteien geschlossen gegen oder für den Entwurf stimmten — wie mit Sicherheit anzunehmen: unter Fraktionszwang —, waren die Stimmen der Deutschen Volkspartei (29 ja, 9 nein) und der Christlich-Nationalen Arbeitsgemeinschaft (8 ja, 8 nein) geteilt. Mithin: Die drei Parteien, die 1881 Bismarck den Deutschen Volkswirtschaftsrat verweigert hatten, waren jetzt die Befürworter des Reichswirtschaftsrates, während die als Nachfolger der einst wirtschaftsratsfreundlichen Konservativen und Freikonservativen anzusehenden Deutschnationalen sich jetzt dagegen wandten. Bei der Ablehnung haben gewiß auch Sitzverteilungsfragen eine Rolle, aber keine entscheidende, gespielt. Es ist von der Rechten auch vorgebracht worden, daß man, wenn schon eine Wirtschaftsrepräsentation, dann eine ausgesprochen berufsständische wünsche — was außerhalb des Bereichs der politischen Möglichkeit lag. Entscheidend war, daß die Opposition den Regierungsparteien nichts zugestehen wollte und auf einem unsachlichen Nein verharrete. So scheiterten, da die Regierungsparteien ihrerseits keine Zwei-Drittel-Mehrheit hinter sich hatten, die zehnjährigen Bemühungen von Reichsregierung und Vorläufigen Reichswirtschaftsrat um einen endgültigen Reichswirtschaftsrat an der sturen Verneinung eines Teiles des Parlaments oder — allgemeiner — an der Einhaltung zwar üblicher, aber nicht sachgerechter parlamentarischer Spielregeln.

#### *e) Die Auflösung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates*

Die am 30. Januar 1933 erfolgte Machtergreifung des Nationalsozialismus führte als Folge von dessen rätefeindlicher Einstellung das Ende des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates herbei.

Seine Beseitigung durch die damals die Gesetzgebung handhabende Reichsregierung erfolgte in zwei Etappen:

Zunächst erging ein Gesetz über den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat vom 5. April 1933<sup>78</sup>. Diesem zufolge endigte die Mitgliedschaft der

<sup>77</sup> Verhandlungen des Reichstages. IV. Wahlperiode 1928. Band 428. Stenographische Berichte. Berlin 1930. S. 6361 ff.

Mitglieder des auf Grund der Verordnung vom 4. Mai 1920 gebildeten Vorläufigen Reichswirtschaftsrates mit dem Inkrafttritt des Gesetzes. Der Artikel 2 der Verordnung wurde durch die Vorschrift ersetzt: „Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat besteht aus höchstens 60 Mitgliedern, die von dem Reichspräsidenten auf Vorschlag der Reichsregierung berufen werden.“ Jegliche Bindung der Berufung an bestimmte Wirtschaftsgruppen wie die Wahrung des Prinzips der Parität waren hiermit aufgehoben. Die Mitglieder sollten auf 4 Jahre einberufen werden; jedes Jahr sollte ein Viertel der Mitglieder ausscheiden und neu bestellt werden. Das Gesetz sah noch die Bildung von ständigen, nicht-ständigen und Sonder-Ausschüssen vor.

Ob die damalige Reichsregierung ernsthaft die Bildung eines solchen kleineren Reichswirtschaftsrates ins Auge gefaßt hat oder ob sie oder die Mehrzahl ihrer Mitglieder dieses Gesetz nur als Etappe auf dem Weg zur Beseitigung dieser Institution ansah, vermochte ich nicht zu klären. Das Letztere ist wahrscheinlich. Zur Bildung eines Reichswirtschaftsrates zufolge dem Gesetz vom 5. April 1933 ist es, soweit ich feststellen konnte, nicht gekommen. Vielmehr erfolgte sehr bald die völlige Beseitigung dieses Organs durch das Gesetz über die Aufhebung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates vom 23. März 1934<sup>78</sup>. Es bestimmte: „Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat kommt mit dem Ablauf des 31. März 1934 in Wegfall.“

Glücklicher als die Institution des Reichstages brauchte die Institution des Reichswirtschaftsrates nicht als Beifallsmaschine für die Taten der nationalsozialistischen Regierung zu wirken.

Die nach dem Zusammenbruch des „Dritten Reiches“ 1945 und nach der 4-Zonen-Herrschaft der Alliierten 1949 ins Leben getretene Bundesrepublik Deutschland enthält in ihrer Verfassung, dem Grundgesetz vom 23. Mai 1949, keine Bestimmung über einen Bundeswirtschaftsrat. Auch ist es trotz zeitweiser intensiver, immer wiederkehrender Erörterung eines Bundeswirtschaftsrates in der Öffentlichkeit bislang nicht zur Verwirklichung dieser Institution gekommen.

Es kann erstaunen, daß bei der Beratung des Grundgesetzes durch den „Parlamentarischen Rat“ vom September 1948 bis Mai 1949 die Einrichtung eines Wirtschaftsrates für die Bundesrepublik fast unerörtert blieb. Die Gründe hierfür kann man nur mutmaßen. Ausschlaggebend scheint mir gewesen zu sein, daß die anstehenden rein politischen Probleme der Vereinigung der Westzonen in der Bundesrepublik in ihrer Vielzahl die Parlamentarier voll in Anspruch nahmen, so daß sie bis zu der wirtschaftspolitischen Problematik eines Bundeswirt-

<sup>78</sup> Reichsgesetzblatt Teil I, 1933, Nr. 32, S. 165 f.

<sup>79</sup> Reichsgesetzblatt Teil II, 1934, Nr. 15, S. 115.

schaftsrates gar nicht vordrangen. Teils im Zusammenhang hiermit, teils selbständig können folgende Gründe mitgespielt haben:

Unkenntnis des früheren Bestehens des Reichswirtschaftsrates und der Möglichkeit von Wirtschaftsräten,

Verwerfung eines Bundeswirtschaftsrates wegen Herkunft des Rätegedankens (1918/19) aus Rußland und Unterschätzung der Leistungen des Reichswirtschaftsrates,

Überlassung der Entscheidung über einen Bundeswirtschaftsrat an die normale Gesetzgebung,

Abneigung gegen einen Bundeswirtschaftsrat als „Konkurrenzorgan“ zum Bundestag.

Die einzige mir bekannt gewordene Äußerung zugunsten eines Wirtschaftsrates während der Grundgesetzberatung stammt von Dr. Seeböhm, damals Vertreter der Deutschen Partei, der im Parlamentarischen Rat am 21. Oktober 1948 den Verfassungsentwurf seiner Partei erläuterte und dabei ausführte<sup>80</sup>: „Wir haben in Art. 71 unseres Verfassungsvorschlages für die Angelegenheiten der Wirtschaft die Schaffung eines besonderen Wirtschaftsrates und in Art. 53 für die Angelegenheiten der Kultur die Schaffung eines besonderen Kulturrates vorgeschlagen, weil wir eine klare Dreigliederung zwischen dem politischen, dem wirtschaftlichen und dem kulturellen Leben für notwendig und richtig halten.“ Der Abgeordnete Dr. Heuss bemerkte dazu unter Heiterkeit: „Da freut sich Rudolf Steiner!“ Seeböhm erwähnte dann noch, daß in dem Wirtschaftsrat Gewerkschaften und Unternehmer paritätisch vertreten sein sollten.

Von den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, die zufolge Geheiß der Alliierten vor dieser entstanden sind und zumeist schon 1946/47 sich eine Verfassung gaben, haben zwei die Einsetzung eines Landeswirtschaftsrates in ihrer Verfassung vorgesehen, nämlich Rheinland-Pfalz in der Verfassung vom 18. 5. 1947 und Bremen in der Verfassung vom 21. 10. 1947. Andere Länder sind im Wege der Gesetzgebung nicht gefolgt.

#### **4. Die Vorläufige Hauptwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz (1947—1962)**

##### *a) Entstehung und Aufbau*

Die auf Grund der Volksabstimmung vom 18. Mai 1947 mit diesem Tag in Kraft getretene Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz hebt sich von den Verfassungen anderer deutscher Länder nicht nur generell

<sup>80</sup> Parlamentarischer Rat. Stenographischer Bericht. Siebente Sitzung: 21. Oktober 1948. Nr. 7, S. 92.

dadurch ab, daß sie dem naturrechtlichen Denken einen weiten Spielraum einräumt und „das Bild eines verfassungspolitischen naturrechtlichen Praktikums bietet“<sup>81</sup> — mit entsprechenden Folgerungen für die Wirtschafts- und Sozialordnung —, sondern auch speziell durch die Festlegung der Berufung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern als gleichberechtigter Träger eines überbetrieblichen korporativen Wirtschaftsaufbaus. In dem durch den vorbereitenden Verfassungsausschuß aufgestellten „Entwurf der Verfassung für Rheinland-Pfalz“ war letzterer Gedanke besonders folgerichtig zum Ausdruck gekommen. Hier war einmal nach der fachlichen Seite vorgesehen (Art. 77), daß die anerkannten Vereinigungen von Unternehmern und Arbeitnehmern desselben Wirtschaftszweiges zu Wirtschaftsgemeinschaften auf der Grundlage der Gleichberechtigung zusammengeschlossen werden sollten. Als von den Wirtschaftsgemeinschaften zu behandelnde Angelegenheiten waren insbesondere genannt: die Wahrung der Interessen ihres Wirtschaftszweiges in der Gesamtwirtschaft, die Förderung der technischen Vervollkommenung, die Marktbeobachtung und Absatzlenkung, die Regelung der Löhne und Arbeitsbedingungen sowie die Mitwirkung an den Aufgaben der Sozialversicherung, der Arbeitslenkung und der Berufserziehung. Nach der regionalen Seite war für jeden Regierungsbezirk die Errichtung einer Wirtschaftskammer vorgesehen, die sich in Industrie- und Handelskammer, Landwirtschaftskammer, Handwerkskammer und Kammer der freien Berufe gliedern sollte (Art. 78). In den Kammern sollten „die Arbeitnehmer der Mitgliedsbetriebe, und zwar leitende Angestellte, ausführende Angestellte und Arbeiter, gleichberechtigt vertreten“ sein. Den Wirtschaftskammern sollte die Vertretung der Interessen der Gesamtwirtschaft ihres Bezirkes, daneben die Wirtschaftsbeobachtung, die Begutachtung von Preis- und Lohnfragen sowie die Wahrung des Gemeinwohls bei Maßnahmen der Technisierung und Rationalisierung obliegen (Art. 79). In der Spitze sollten Wirtschaftsgemeinschaften und Wirtschaftskammern zu einem Landeswirtschaftsrat zusammengefaßt werden. Art. 81, Abs. 1, Satz 1 und 2 sah vor: „Der Landeswirtschaftsrat als zentrales Organ der Wirtschaft besteht aus den jeweiligen Vorsitzenden der Wirtschaftskammern, je 12 Vertretern der Unternehmer und Arbeitnehmer sowie 3 hinzugewählten Wirtschaftssachverständigen. Die Vertreter der Unternehmer und Arbeitnehmer werden von den 12 größten und bedeutendsten Wirtschaftsgemeinschaften des Landes benannt.“ 8 weitere Artikel des Verfassungsentwurfes regelten im einzelnen Organisation, Aufgabenkreis

<sup>81</sup> Hellmut Georg *Isele*, Naturrechtsgedanken in der Verfassung für Rheinland-Pfalz. In: *Kultur und Wirtschaft im Rheinischen Raum*. Festschrift zu Ehren Christian Eckert. Hrsg. v. Anton Felix Napp-Zinn und Michel Oppenheim. Mainz 1949. S. 181.



und Tätigkeit des Landeswirtschaftsrates, worauf hier ebensowenig eingegangen werden soll wie auf die Wandlungen, denen die Bestimmungen des Verfassungsentwurfs über den korporativen Wirtschaftsaufbau bis zur definitiven Verfassung unterworfen waren.

Die Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947<sup>82</sup> hat einen Abschnitt „Die Wirtschafts- und Sozialordnung“, der erstaunlicherweise, aber für die erwähnte Konzeption der Verfassung bezeichnend, als 6. Abschnitt innerhalb des Ersten Hauptteiles „Grundrechte und Grundpflichten“ steht. Er enthält gegen Schluß, in den Artikeln 68 bis 73, Bestimmungen über den korporativen Aufbau der Wirtschaft in Rheinland-Pfalz.

Nach der fachlichen Seite sah der Art. 68 vor, daß die Vereinigungen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer auf der Grundlage der Gleichberechtigung zu Wirtschaftsgemeinschaften zusammengeschlossen werden sollten, denen die Behandlung gemeinsamer Angelegenheiten, insbesondere die Wahrnehmung der Interessen ihres Wirtschaftszweiges in der Gesamtwirtschaft obliegen sollte. Zu einer Verwirklichung dieser Sollvorschrift ist es nicht gekommen und dürfte es auch in Zukunft nicht kommen.

Art. 69 regelte die bezirkliche Vertretung der Wirtschaft. Unter Verzicht auf den im Verfassungsentwurf vorgesehenen Überbau von Wirtschaftskammern sah er in Absatz 1 als öffentlich-rechtliche Organisationen Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Landwirtschaftskammern und — durch ein redaktionelles Versehen! — eine, gemeint waren: mehrere Kammern der freien Berufe vor, wobei die Kammerbereiche in der Regel den Regierungsbezirken entsprechen sollten. Art. 69, Abs. 2 bestimmte, daß in den Kammern Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammenwirken, wobei das Ausmaß der Beteiligung der Arbeitnehmer sich nach Art und Aufgabengebiet der einzelnen Kammern richtet. Abweichend sah Art. 69, Abs. 3 vor: „In den Industrie- und Handelskammern sind Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichberechtigt vertreten.“ Diese Bestimmung ist unklar und wurde zum Gegenstand dauernder Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Zumal ursprünglich an dieser Stelle „paritätisch“ stand und dieses Wort auf Betreiben der Unternehmer durch „gleichberechtigt“ ersetzt wurde, liegt zutage, daß die Verfassung an dieser Stelle keine Parität gefordert hat. Freilich erscheint dann der Abs. 3 überflüssig, da bei nur gleichberechtigtem, aber nicht paritätischem Mitwirken der Arbeitnehmer in den Industrie- und Handelskammern kein Unterschied gegenüber den übrigen Kammern besteht. Immerhin

<sup>82</sup> Verordnungsblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz, 1. Jg. 1947, Nr. 14, S. 209 ff.



hätte aber selbst ein nur gleichberechtigtes Mitwirken der Arbeitnehmer, wie es die Verfassung von Rheinland-Pfalz für die Industrie- und Handelskammer vorsah, eine wesentliche Strukturänderung der Industrie- und Handelskammern bedeutet, da diese bisher nur Unternehmerorganisationen ohne Beteiligung der Arbeitnehmer darstellten.

Die Artikel 71 bis 73 der Verfassung von Rheinland-Pfalz regelten Einsetzung und Aufgabenkreis eines Landeswirtschaftsrates, dem, abweichend von dem Verfassungsentwurf, nun die Bezeichnung Hauptwirtschaftskammer gegeben wurde. Nach Art. 71, Abs. 1 sollte die Hauptwirtschaftskammer das Zentralorgan der Wirtschaft sein und aus je 13 Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie aus drei von diesen hinzuzuwählenden Wirtschaftssachverständigen bestehen. Arbeitgeber und Arbeitnehmer insgesamt sollten sich zusammensetzen aus je 8 Vertretern der Industrie- und Handelskammern, der Handwerkskammern und der Landwirtschaftskammern und aus 2 Vertretern der Kammern der freien Berufe. An Aufgaben waren die folgenden gestellt:

„Art. 72. Die Hauptwirtschaftskammer soll Gesetzentwürfe wirtschafts- und sozialpolitischen Inhalts begutachten. Sie kann dem Landtag Gesetzesvorlagen unterbreiten.“

„Art. 73. Die Hauptwirtschaftskammer soll von der Regierung bei allen wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen von grundsätzlicher Bedeutung gehört werden. In der Ausarbeitung von Plänen der Regierung über die Lenkung der Arbeit, den Einsatz der Betriebsmittel und die Güterverteilung soll die Hauptwirtschaftskammer beteiligt werden.“

Es ist zu beachten, daß diese Aufgabenstellungen nur in Gestalt von Soll-Bestimmungen (nicht Muß-Bestimmungen) erfolgten und hinsichtlich der Erstreckung einer verschiedenen Interpretation zugänglich waren, womit von vornherein auch hier die Möglichkeit von Meinungsverschiedenheiten zwischen Wirtschaftsrat und Regierung gegeben war.

Die Bildung einer Hauptwirtschaftskammer nach den genannten Verfassungsbestimmungen war insoweit und so lange nicht möglich, als die Verfassungsbestimmung über die gleichberechtigte Vertretung der Arbeitnehmer in den Industrie- und Handelskammern nicht verwirklicht war, diese also eine reine Unternehmervvertretung darstellten. Denn eine Bestellung von Arbeitnehmern als Vertreter von Industrie- und Handelskammern durch diese war für beide Teile indiskutabel. In Erwartung einer späteren Regelung der Industrie- und Handelskammer-Organisation nach dem Willen der Verfassung begnügte sich die Regierung von Rheinland-Pfalz mit der Bildung einer Vorläufigen Hauptwirtschaftskammer. Zur Errichtung der endgültigen

Hauptwirtschaftskammer kam es allerdings niemals, da weder die Umbildung der Industrie- und Handelskammern in gemeinschaftliche Organisationen der Unternehmer und Arbeitnehmer erfolgte, noch durch eine Änderung der diesbezüglichen Verfassungsvorschrift der Weg freigemacht werden konnte.

Die Berufung der Mitglieder der Vorläufigen Hauptwirtschaftskammer, die erstmalig im Juli 1948 erfolgte, geschah in der Weise, daß für die Arbeitgebervertreter die verschiedenen Kammern, für die Arbeitnehmervertreter der Deutsche Gewerkschaftsbund Personen benannten, die dann durch den Ministerpräsidenten berufen wurden. Eine periodische Erneuerung der Vorläufigen Hauptwirtschaftskammer erfolgte — da nicht vorgesehen — nicht. Nur bei Rücktritt, Ausscheiden aus der Stellung oder Tod eines Mitgliedes wurde ein Ersatzmann benannt und berufen.

Die vorgesehenen 3 Wirtschaftssachverständigen wurden von den Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern gemeinsam hinzugewählt und dann ebenfalls durch den Ministerpräsidenten berufen. Die ursprüngliche Vorstellung war die, daß einer der 3 Sachverständigen mehr den Arbeitgebern, einer mehr den Arbeitnehmern nahestand und der dritte dazwischen stand. Es bildete sich dann eine nirgends festgelegte Übung heraus, daß neben einem dem Kreis der Gewerkschaften näher stehenden Wirtschaftssachverständigen zwei Wirtschaftswissenschaftler der Universität Mainz in die Vorläufige Hauptwirtschaftskammer berufen wurden<sup>83</sup>. Den Wirtschaftssachverständigen war „angesichts des natürlichen Interessengegensatzes zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer eine vermittelnde und neutralisierende Funktion“ zgedacht<sup>84</sup>. In diesem Sinne haben sie auch gewirkt, wenn schon die Zusammenarbeits-Bereitschaft von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der Kammer von sich aus das Entscheidende für eine Verständigung beitrug. Sie nahmen überdies insgesamt stärker an den Arbeiten der Kammer Anteil, als es dem Durchschnitt der Kammermitglieder entsprach, von denen hinwieder einzelne sie an Aktivität erreichten oder übertrafen.

Ein Landesgesetz über die Hauptwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz erging erst unter dem 21. April 1949<sup>85</sup>. Dieses Gesetz, an dessen

<sup>83</sup> Der Vorläufigen Hauptwirtschaftskammer haben angehört: Christian Eckert (Ordinarius in Köln, Gastprofessor in Mainz) von 1948 bis zu seinem Tod 1952, Robert Nöll von der Nahmer von 1948 bis zu seinem zeitweisen Eintritt in den Bundestag 1949, A. F. Napp-Zinn von 1950 bis zur Berufung nach Frankfurt 1956, Karl Schwantag seit 1952.

<sup>84</sup> Adolf Süsterhenn und Hans Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Koblenz 1950. S. 294.

<sup>85</sup> Gesetz- und Verordnungsblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz, Teil 1, 1949, Nr. 22, S. 141 f.

Beratung die Vorläufige Hauptwirtschaftskammer beteiligt war, wiederholte zu Beginn die durch die Verfassung festgelegte Zusammensetzung und Aufgabenstellung und enthielt im weiteren einige Bestimmungen, die auch für die Vorläufige Hauptwirtschaftskammer anwendbar waren. So waren nach § 6, Abs. 1 die Mitglieder „Vertreter der gesamten Wirtschaft des Landes“ und „nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden“. Als Organe der Hauptwirtschaftskammer wurden in § 7 die Vollversammlung und das Präsidium bezeichnet. Letzteres sollte aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten bestehen und Arbeitgeber und Arbeitnehmer in ihm vertreten sein. Tatsächlich ist während der ganzen Dauer der Vorläufigen Hauptwirtschaftskammer ein Vertreter der Arbeitgeber aus dem Handwerk Präsident, ein Vertreter der Arbeitnehmer aus der Angestelltenschaft Vizepräsident gewesen. 1951 erfolgte eine Erweiterung des Präsidiums um je 2 Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und 2 Wirtschaftssachverständige. — Als Übergangsbestimmung sah das Landesgesetz über die Hauptwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz in § 13 vor: „Bis zum Zusammentritt der Hauptwirtschaftskammer werden ihre Aufgaben und Befugnisse durch die Vorläufige Hauptwirtschaftskammer wahrgenommen.“ Wie schon erwähnt, wurde diese Übergangslösung zur Dauerlösung.

### *b) Tätigkeit*

Die Vorläufige Hauptwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz (im folgenden „Hauptwirtschaftskammer“) hat in den ersten Jahren ihres Bestandes eine sehr lebhafte Tätigkeit entfaltet, indem ihre Vollversammlung, übereinstimmend mit § 8, Abs. 2 des Gesetzes über die Hauptwirtschaftskammer, „in der Regel monatlich einmal“ zusammentrat, meist zu zweitägigen Sitzungen, in denen mehrere Materien durchgesprochen wurden. Gegen die Mitte der 1950er Jahre verringerte sich ihr Zusammentreten auf eine eintägige Sitzung etwa alle 2 Monate, um in den folgenden Jahren noch seltener zu werden. Über ihre Tätigkeit hat sie zweimal in gedruckten Berichten Rechenschaft gegeben: „3 Jahre Hauptwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz Juli 1948 bis Juli 1951“ und „Tätigkeitsbericht der Vorläufigen Hauptwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz Juli 1951 bis April 1955“. Das Fehlen eines weiteren Berichtes weist auf die Schrumpfung ihrer Tätigkeit hin. Die beiden Berichte tragen — ähnlich wie die Hauschildschen Denkschriften über den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat — vorwiegend den Charakter einer Chronik.

Wie diese Tätigkeitsberichte belegen, trat in der Arbeit der Hauptwirtschaftskammer die kritische Stellungnahme zu Gesetzentwürfen

zurück hinter der Beschäftigung mit den verschiedensten wirtschafts- und sozialpolitischen Problemen, zu deren Lösung sie ein Tätigwerden von Landes- oder Bundesregierung verlangte. Die Sitzungen, in denen je nach Gegenstand vielfach Vertreter der betroffenen Wirtschaftszweige und/oder der zuständigen Ministerien gehört wurden, endeten meist mit Resolutionen unterschiedlicher Länge, in deren Abfassung einige Kammermitglieder allmählich Routine bekamen.

Die Hauptwirtschaftskammer tagte meist im Plenum. Sie hatte nur einen Dauerausschuß, die sog. Preis-Kommission, die sich mit Fragen der Preis-Kontrolle und der Preis-Politik befaßte. Daneben wurden von Fall zu Fall Sonderausschüsse eingesetzt, z. B. für die regionale Wirtschaftsförderung, die Verwaltungsreform usw. Das bevorzugte Tagen in der Vollversammlung gab der Hauptwirtschaftskammer den Charakter eines kleinen Wirtschaftsparlamentes, das zwar dank der kleineren Mitgliederzahl der Schattenseiten größerer Parlamente entbehrte, aber mit seinen 29 Mitgliedern gelegentlich auch schon einen beträchtlichen Redeschwall entfaltete.

Die weite Erstreckung der in der Hauptwirtschaftskammer behandelten Materien ergibt sich aus der Zusammenfassung ihrer Stellungnahmen in den beiden Tätigkeitsberichten zu folgenden Gruppen: Allgemeine Wirtschaftspolitik — Land- und Forstwirtschaft — Verkehr — Bau- und Wohnungswirtschaft — Finanzen, Steuern — Sozialpolitik — Schulwesen — Verwaltung. Die kritische und vorantreibende Tätigkeit der Hauptwirtschaftskammer richtete sich sowohl auf Gebiete, die die gesamte Bundesrepublik angingen, wie solche, die Rheinland-Pfalz allein betrafen. Zu letzteren zählte z. B. die Mitte der 1950er Jahre recht intensive Befassung mit Fragen der regionalen Wirtschaftsförderung.

Auch die Eigenart von Rheinland-Pfalz als des großen Weinlandes der Bundesrepublik gab der Hauptwirtschaftskammer wiederholt zur Beschäftigung mit einschlägigen Fragen Anlaß. Z. B. setzte sie sich für die Herabsetzung der Sektsteuer ein, die von dem Bundesfinanzministerium ökonomisch und finanziell widersinnig lange hochgehalten wurde. Andererseits warnte sie in der Frage einer besonderen Entschädigung der Winzer für auf Verfügungen der Besatzungsmacht zurückzuführende Währungsverluste Regierung und Landtag wiederholt vor Erlaß und Durchführung des Landesgesetzes zur Bereinigung der Folgen der Intendanturweinauflagen vom 4. April 1951, da es neue Ungerechtigkeiten schuf und mit dem Bundesrecht unvereinbar war. Während die Parteien mit dem Gesetz sich um die Gunst der Winzer bemühten, vertrat die Hauptwirtschaftskammer rein sachliche Gesichtspunkte und sah ihre Stellungnahme dadurch gerechtfertigt, daß das

Bundesverfassungsgericht durch Urteil vom 21. Oktober 1954 das erwähnte Landesgesetz für nichtig erklärte.

Eine über Rheinland-Pfalz hinaus reichende groß angelegte Initiative entfaltete die Hauptwirtschaftskammer 1949 zur Förderung des Wohnungsbaus mit zusätzlichen Geldmengen. Das von der Hauptwirtschaftskammer hierzu einstimmig gebilligte Memorandum vom 18. Juli 1949 betreffend die Investitions-, insbesondere Wohnungsbau- und Kreditpolitik läßt Robert Nöll von der Nahmer als treibende Kraft erkennen. Weiter sprach sich die Hauptwirtschaftskammer auf kreditpolitischem Gebiet 1954 für das Direktgeschäft der Landeszentralbanken aus.

Wiederholt — aber vergebens — hat sich die Hauptwirtschaftskammer für die Durchführung einer Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz eingesetzt, um durch Begrenzung der Staatsaufgaben und rationalen Behördenaufbau die Finanzlast der Wirtschaft zu verringern. Auf dem Gebiet der Verwaltung hat sie auch einmal von ihrem Recht zur Unterbreitung von Gesetzesvorlagen Gebrauch gemacht, indem sie 1954 einen Gesetzentwurf über die Schaffung eines Landesversicherungsamtes in Rheinland-Pfalz vorlegte, der jedoch nicht die Zustimmung der Landesregierung fand. Die Hauptwirtschaftskammer hat sich Anfang 1956 auch für eine Verwirklichung der im Bundesbeamten-gesetz vorgesehenen Zulassung von Anwärtern mit abgeschlossenem wirtschafts- und sozialwissenschaftlichem Studium für die Verwaltungslaufbahn eingesetzt und den Abschluß entsprechender Länder-Vereinbarungen gefördert.

Zum Abschluß dieses Versuches, die Vielseitigkeit der Aktivität der Hauptwirtschaftskammer an einer Reihe von Beispielen zu kennzeichnen, sei noch auf zwei Fragen der körperschaftlichen Organisation der Wirtschaft eingegangen, die mit der Hauptwirtschaftskammer selbst in näherer Verbindung standen, nämlich die Frage der Industrie- und Handelskammern (als Teil des Unterbaus) einerseits, des Bundeswirtschaftsrates (als Überbau) andererseits. Mit dem Problem einer endgültigen Gestaltung der Industrie- und Handelskammern in Rheinland-Pfalz in Übereinstimmung mit Artikel 69 der Landesverfassung hat sich die Hauptwirtschaftskammer wiederholt befaßt, zuletzt im Frühjahr 1956. Damals hat die Landesregierung dem Landtag den Entwurf eines Landesgesetzes über die Industrie- und Handelskammern<sup>86</sup> vorgelegt, der eine gleichberechtigte, nicht jedoch eine paritätische Beteiligung der Arbeitnehmer an den Kammern vorsah. Es sollten zu den Vertretern der Unternehmen in dem Verhältnis Vertreter der Arbeitnehmer hinzutreten, wie die Zahl der Unternehmen, die

<sup>86</sup> Landtag Rheinland-Pfalz, III. Wahlperiode. Drucksachen Abteilung II, Nr. 73, vom 16. Februar 1956.



10 und mehr Arbeitnehmer beschäftigten, gegenüber der Gesamtzahl der Unternehmen stand. In der Hauptwirtschaftskammer war den Arbeitnehmern ein Verzicht auf ihre Forderung auf eine paritätische Beteiligung nicht abzurufen, wiewohl sie sich mit der genannten Lösung abgefunden hätten. Hingegen waren sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer in der Hauptwirtschaftskammer im Verlangen nach einer Erweiterung der Selbstverwaltungsrechte der Industrie- und Handelskammern einig. Die Bemühungen von Landesregierung, Landtag und Hauptwirtschaftskammer von Rheinland-Pfalz um ein neues Industrie- und Handelskammer-Recht waren indessen vergebens, da der Bund — endlich! — die Materie in seine Hand nahm und das Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. Dezember 1956<sup>87</sup> erließ. Dieses hielt die Industrie- und Handelskammern als reine Unternehmerorganisation aufrecht und sah lediglich eine Beteiligung der Arbeitnehmer an den bei den Kammern zu bildenden Ausschüssen für die Berufsausbildung vor.

Mit den Problemen eines Bundeswirtschaftsrates hat sich die Hauptwirtschaftskammer 1952 beschäftigt und ihre Ansichten über seine Zusammensetzung und Arbeitsweise in einem Memorandum niedergelegt, aus dem einige wesentliche Forderungen hier angeführt sein mögen: Die Mitgliederzahl solle nicht mehr als 120 bis 150 betragen. Doch sollten in die Ausschüsse Sachverständige hinzugewählt werden können. Man hielt es angesichts dieser Möglichkeit nicht für erforderlich, daß alle wie nur gearteten wirtschaftlichen Interessengruppen in dem Bundeswirtschaftsrat selbst vertreten seien. Indessen legte man auf seine Ergänzung durch wissenschaftliche Sachverständige in größerer Zahl (etwa 10 % der Mitgliederzahl) Wert. Von den Mitgliedern sollten mindestens je zwei von den Ländern — etwa durch die Landeswirtschaftsräte — bestellt werden. Die Aufgabenstellung des Bundeswirtschaftsrates dachte man sich ähnlich der der Hauptwirtschaftskammer und wünschte zusätzlich ein Enquête-Recht. Die Hauptarbeit erwartete man von den Ausschüssen. Doch sollten deren Beratungsergebnisse als Stellungnahmen des Bundeswirtschaftsrates nur gelten, wenn sie vom Plenum verabschiedet waren, wodurch man das Gewicht der Beschlüsse verstärken wollte.

Sehen wir die vorstehend gekennzeichnete Tätigkeit der Hauptwirtschaftskammer im Licht der überbetrieblichen Mitbestimmung, so kann ich aus meiner eigenen Erfahrung als Mitglied der Hauptwirtschaftskammer sagen, daß die Zusammenarbeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern auch in diesem Wirtschaftsrat vertrauensvoll war. Reibungen als Folge der unterschiedlichen wirtschaftlichen Herkunft

<sup>87</sup> BGBl. I, 1956, Nr. 52, S. 920.



waren selten. Man war auf beiden Seiten redlich bemüht, gemeinsam Lösungen für Fragen der deutschen und speziell der rheinland-pfälzischen Wirtschafts- und Sozialpolitik zu finden. Eine Frontentrennung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ergab sich äußerst selten — so bei der Frage der Zusammensetzung der Industrie- und Handelskammern —; vorwiegend fanden die Resolutionen einstimmig Annahme. Bei Ansichtsverschiedenheiten stand zumeist eine Mehrheit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern einer Minderheit aus beiden Kreisen gegenüber.

Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter steuerten teilweise nach Herkunft und Bildung verschiedene Leistungen zu der Gemeinschaftsarbeit bei. Vielleicht läßt sich sagen, daß die ersteren wirtschaftspolitisch, die letzteren sozialpolitisch sich als die stärkeren erwiesen, insofern sie mit der materiellen und geistigen Welt des Arbeiters gründlich vertraut waren.

Die „vorantreibende“ Tätigkeit der Hauptwirtschaftskammer fand keineswegs allseitig Gegenliebe. Wenn auch der Umgang mit der Beamtenschaft der Ministerien durchgängig konzilient war, so fühlte sich die Hauptwirtschaftskammer doch wiederholt übergangen und nicht genügend berücksichtigt. So äußerte sie sich unter dem 27. August 1951<sup>88</sup>: „Zu einer erheblichen Anzahl von Gesetzen wirtschaftlichen und sozialen Inhalts ist die Vorläufige Hauptwirtschaftskammer nicht oder in einer nach Art und Terminsetzung unzulänglichen Form gehört worden. Von einer noch stärkeren Übergehung muß gesprochen werden, wenn man an ‚Maßnahmen von grundsätzlicher Bedeutung‘ im Sinne des Artikels 73 denkt, die ebenfalls zuvor mit der Hauptwirtschaftskammer beraten werden sollten. Darüber hinaus ist die nach § 10 des Hauptwirtschaftskammergesetzes vorgeschriebene Auskunftspflicht von den Vertretern der Landesregierung wiederholt nicht befriedigend erfüllt und vereinzelt verweigert worden.“

Auf solches Aufbegehren folgte seitens der Landesregierung eine Besänftigung mit dem Anerkenntnis des Wertes der Arbeit der Hauptwirtschaftskammer und der Zusicherung, der Institution das zu geben, was ihr nach der Verfassung zustand. Aber man konnte gelegentlich doch wieder den Eindruck gewinnen, daß innerhalb der Exekutive verschiedentlich Zweifel an der Notwendigkeit dieser Institution bestand, die überdies mit ihrer Kritik und ihren Anregungen nicht immer bequem war. Die Hauptwirtschaftskammer hinwieder stieß sich daran, daß sie vielfach nicht erfuhr, inwieweit ihren Empfehlungen stattgegeben wurde.

<sup>88</sup> Tätigkeitsbericht Juli 1951 bis April 1955, S. 5.

c) *Aufhebung*

Gegen Ende der 1950er Jahre ging die Tätigkeit der Hauptwirtschaftskammer stark zurück. Dies hatte sachliche und persönliche Gründe. Sachlich schrumpfte der durch die Kammer wahrzunehmende Arbeitsbereich einmal dadurch zusammen, daß die wesentlichen Gebiete des Wirtschaftsrechtes durch das Grundgesetz der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes und der Länder unterworfen waren, der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht zunehmend Gebrauch machte und für die Länder nur noch wenig zu tun blieb. Soweit aber noch gewisse Wirtschaftsgebiete in der Zuständigkeit der Länder verblieben, verringerte sich auch hier mit der Regelung jeder weiteren Materie der künftige Tätigkeitsbereich. Allerdings hätte die Kammer als „Zentralorgan der Wirtschaft“ auch zu Fragen der gesamtdeutschen Wirtschaftspolitik die Ansichten der rheinland-pfälzischen Wirtschaft zum Ausdruck bringen können. Das setzte aber sowohl Interesse eines Verwenders dieser Arbeiten, etwa das der Bundesratvertretung des Landes, wie eine qualifizierte Leistung der Kammer voraus. An beidem aber mangelte es. Die Leistungsfähigkeit der Kammer sank in den letzten Jahren durch das Ausscheiden einiger Mitglieder. Ihre Meinungsäußerungen wurden noch weniger begehrt. Überdies waren von jeher zumindest ein bedeutender Teil der Ministerialbeamten und der Landtagsmitglieder von der grundsätzlichen Überflüssigkeit der Hauptwirtschaftskammer überzeugt. Die Bereitschaft, sich mit dieser in der Verfassung festgelegten Institution abzufinden, wurde geringer; die Neigung, sich ihrer zu entledigen, wuchs mit ihrer Verkümmern.

1958 trat die Kammer nur noch zweimal zusammen zur Behandlung von Fragen der regionalen Wirtschaftsförderung und Raumordnung, 1959 noch zweimal zur Beratung von Auswirkungen der EWG auf Rheinland-Pfalz, 1960 und 1961 sogar nur noch je einmal zur Behandlung eines Wassergesetzes und eines Berufsschulgesetzes. Praktisch entschlief so allmählich die Vorläufige Hauptwirtschaftskammer, zur Freude ihrer Gegner, und ohne daß die Anhänger der Institution sich mit einigem Nachdruck für die Erhaltung oder Wiederbelebung eingesetzt hätten.

Die rechtliche Attestierung ihres Endes folgte auf etwas verschlungenen Pfaden. Im September 1960 hatte die Landesregierung dem Landtag Vorlagen für zwei Landesgesetze unterbreitet<sup>89</sup>. Durch das erste sollte im Wege der Verfassungsänderung Artikel 71, Abs. 2 der Verfassung gestrichen werden, d. h. die Bestimmung über die Zusammensetzung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter in der Haupt-

<sup>89</sup> Landtag Rheinland-Pfalz, IV. Wahlperiode. Drucksachen Abteilung II, Nr. 183 und 184 vom 22. September 1960.

wirtschaftskammer sollte aus der Verfassung herausgenommen werden. Sie sollte, dem zweiten Gesetzentwurf zufolge, nur noch in dem Landesgesetz über die Hauptwirtschaftskammer enthalten sein und dort eine der Bundesgesetzgebung über die Industrie- und Handelskammern angepaßte Regelung finden. Die Landesverfassung von Rheinland-Pfalz enthielt, wie schon erwähnt, in Art. 69, Abs. 3, die viel umstrittene Vorschrift: „In den Industrie- und Handelskammern sind Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichberechtigt vertreten.“ Diese Bestimmung brechend, hatte aber das Bundesgesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. Dezember 1956 nur Unternehmer als Mitglieder der Kammern vorgesehen. Nun wäre es mißlich gewesen, die Industrie- und Handelskammern als Arbeitgeber-Organisationen nicht nur die Arbeitgebervertreter, sondern zufolge Art. 71, Abs. 2 der Verfassung und § 2, Abs. 2 des Landesgesetzes über die Hauptwirtschaftskammer auch die Arbeitnehmer-Vertreter von Industrie und Handel bestimmen zu lassen. Daher sah der zweite Gesetzentwurf vor, daß die 4 Arbeitnehmer-Vertreter für Industrie und Handel durch den Landtag zu wählen seien.

In den Begründungen zu den beiden Gesetzentwürfen wies die Landesregierung zwar auf die wesentliche Einengung des Tätigkeitsbereiches der Hauptwirtschaftskammer durch die weitesten Gebiete von Wirtschaft und Arbeit umfassende Bundesgesetzgebung hin, zog aber daraus keine Folgerungen. Vielmehr eröffneten die beiden Gesetzentwürfe den Weg zu einer regulären Bestellung sämtlicher Mitglieder der Hauptwirtschaftskammer einschließlich der Arbeitnehmervertreter aus Industrie und Handel und damit auch den Ersatz der Vorläufigen Hauptwirtschaftskammer durch eine endgültige. Tatsächlich wurden aber die beiden Regierungsvorlagen in den Landtagsberatungen zu Werkzeugen zur Aufhebung der Hauptwirtschaftskammer umgewandelt, was allerdings der Landesregierung keineswegs unwillkommen gewesen sein dürfte. Die erste Lesung der beiden Gesetzentwürfe am 27. September 1960 im Landtag führte ohne Diskussion zur Überweisung an Hauptausschuß, Rechtsausschuß und Wirtschaftsausschuß. Der Hauptausschuß, der die Anträge am 26. Juni und 5. Oktober 1961 beriet, ersetzte die Regierungsvorlage, die lediglich den Entsendungsmodus für die Hauptwirtschaftskammer aus der Verfassung herausnehmen wollte, durch einen Antrag auf ein verfassungsänderndes Gesetz, durch das die Verfassungsbestimmungen über die Hauptwirtschaftskammer außer Wirksamkeit gesetzt wurden. Dies sollte in der Weise geschehen, daß in die Verfassung von Rheinland-Pfalz, als Art. 143, Abs. 2, eingefügt wurde: „Die Artikel 71, 72 und 73 dieser Verfassung (die Bestimmungen über die Hauptwirtschaftskammer) sind bis zum Ende des Jahres außer Kraft, in dem das Gesetz zur vor-

läufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. Dezember 1956 (BGBl. I, S. 920) durch eine abschließende Regelung ersetzt wird.“ Ferner sollte das Landesgesetz über die Hauptwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz vom 21. August 1949 außer Kraft treten<sup>90</sup>. Damit entfiel zugleich die in dem zweiten Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehene Bestellung der Arbeitnehmervertreter aus Industrie und Handel für die Hauptwirtschaftskammer durch den Landtag. Diese Vorschläge fanden im Hauptausschuß, dem sich Wirtschafts- und Rechtsausschuß anschlossen, einstimmige Annahme. Dies bedeutete, daß nicht nur die Regierungsparteien (CDU und FDP), sondern auch die Opposition (SPD), die bislang an der den Arbeitern eine gleichberechtigte Mitarbeit gewährenden Institution stärker interessiert war, die Hauptwirtschaftskammer aufgaben. Die Möglichkeit, hier überbetriebliche Mitbestimmung werbe- und erfolgswirksam zu exerzieren, schien nicht mehr groß genug. Bei der 2. und 3. Lesung der Gesetzesvorlagen im Landtag am 24. Januar 1962 führte der Berichterstatter Abg. Wingendorf aus, „daß durch das im Jahr 1956 in Kraft getretene Bundesgesetz über die vorläufige Regelung der Industrie- und Handelskammern der wesentliche Gehalt der gesetzlich festgelegten Aufgaben der Hauptwirtschaftskammer ausgehöhlt worden ist“<sup>91</sup>. Davon kann tatsächlich keine Rede sein; die Aushöhlung hatte, wie dargelegt, einen anderen Grund. Ebenso war es unlogisch, wenn der Redner aus der Unmöglichkeit, Arbeitnehmervertreter durch die Industrie- und Handelskammer benennen zu lassen, die Folgerung zog, die Verfassungsbestimmungen über die Hauptwirtschaftskammer vorläufig ruhen zu lassen. Der Wunsch, sich der Hauptwirtschaftskammer zu entledigen, hätte sich zweifelsohne sachlicher begründen lassen. Eine Diskussion fand auch bei der 2. und 3. Lesung nicht statt. In Windeseile wurde das Gesetz, das die Bestimmungen der Verfassung über die Hauptwirtschaftskammer befristet außer Kraft setzte und das Landesgesetz über die Hauptwirtschaftskammer aufhob (und damit auch das Ende der Vorläufigen Hauptwirtschaftskammer sanktionierte), mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit angenommen. Es erging als Landesgesetz zur Ergänzung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 8. Februar 1962<sup>92</sup>.

Die Lage bezüglich eines Landeswirtschaftsrates für Rheinland-Pfalz ist mithin folgende: Die Bestimmungen der Verfassung über die Hauptwirtschaftskammer sind suspendiert. Wenn der Bund das Recht

<sup>90</sup> Landtag Rheinland-Pfalz, IV. Wahlperiode. Drucksachen Abteilung II, Nr. 333 und 334 vom 12. Oktober 1961.

<sup>91</sup> Landtag Rheinland-Pfalz, IV. Wahlperiode. Drucksachen Abteilung I, Nr. 52, S. 1660. Ausgegeben am 28. März 1962.

<sup>92</sup> Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz 1962, Nr. 9, S. 29.

der Industrie- und Handelskammern endgültig ordnet — er könnte es, indem er in der Überschrift des Gesetzes vom 18. Dezember 1956 das Wort „vorläufig“ streicht! —, steht das Land vor der Notwendigkeit, entweder zufolge seiner Verfassung wieder eine Hauptwirtschaftskammer einzurichten oder durch eine abermalige Verfassungsänderung sich dem zu entziehen.

## **5. Die Wirtschaftskammer Bremen (seit 1947)**

### *a) Entstehung und Aufbau*

Die Freie Hansestadt Bremen, die, aus den 2 Städten Bremen und Bremerhaven bestehend, das kleinste der Länder der Bundesrepublik Deutschland darstellt, hat wie Rheinland-Pfalz einen Landeswirtschaftsrat, der in Bremen die Bezeichnung Wirtschaftskammer führt, in ihrer Verfassung vorgesehen und ist gegenwärtig (1963) das einzige Land Westdeutschlands, in dem ein Landeswirtschaftsrat tatsächlich arbeitet.

Die am 15. September 1947 von der Bürgerschaft beschlossene, durch Volksabstimmung vom 12. Oktober 1947 angenommene Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947<sup>93</sup> enthält als Art. 46 folgende Bestimmung:

„Zur Förderung der Wirtschaft und der Sozialpolitik wird eine Wirtschaftskammer errichtet. Sie ist paritätisch durch Vertreter der Unternehmer und Arbeitnehmer zu bilden und zu verwalten.

Das Nähere regelt das Gesetz.“

Dieser Artikel steht im Zweiten Hauptteil „Ordnung des sozialen Lebens“, 3. Abschnitt „Arbeit und Wirtschaft“, der Bremischen Verfassung zwischen Bestimmungen über Überführung von Unternehmen in Gemeineigentum, über Bodenreform, über Betriebsvertretungen, Koalitionsrecht und Arbeitsrecht, womit der Rahmen erkennen läßt, daß die Mitwirkung der Arbeitnehmer an der Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik bei der Schaffung der Wirtschaftskammer ein wesentliches Anliegen war. Die Bremische Verfassung stellte der Wirtschaftskammer des weiteren einige Begutachtungsaufgaben. So sollte sie sich zu Ausnahmen von dem Verbot wettbewerbsbeschränkender Zusammenschlüsse (Art. 41, Abs. 2) und über Notwendigkeit und Art der Überführung von Unternehmen in Gemeineigentum (Art. 42, Abs. 3 und Art. 43) gutachtlich äußern.

Während die Verfassung von Rheinland-Pfalz bereits die Zusammensetzung und den Aufgabenkreis der dortigen Hauptwirtschafts-

<sup>93</sup> Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen, 1947, Nr. 47, S. 251 ff.



kammer regelte, blieb dies in Bremen dem Ausführungsgesetz vorbehalten. Dieses erging erst nach annähernd 3 Jahren als Bremisches Wirtschaftskammergesetz vom 23. Juni 1950<sup>94</sup>. Dieses setzte in § 2 der Wirtschaftskammer die Aufgabe:

- „a) das Gesamtinteresse der bremischen Wirtschaft zu vertreten,
- b) die wirtschafts- und sozialpolitischen Auffassungen und die Interessen beider Sozialpartner auszugleichen,
- c) dem Senat, der Bürgerschaft und den Behörden auf deren Verlangen oder von sich aus über Gesetzentwürfe und sonstige Maßnahmen von allgemein wirtschaftlicher und sozialpolitischer Bedeutung Gutachten zu erstatten und Vorschläge vorzulegen,
- d) sich gutachtlich über Ausnahmen von dem Verbot der Aufrechterhaltung oder Bildung von privaten Zusammenschlüssen, die die Freiheit des Wettbewerbs beschränken, in der Art von Monopolen, Trusten, Kartellen und Syndikaten zu äußern (Art. 41 der Verfassung),
- e) sich gutachtlich darüber zu äußern, ob bei Sozialisierungen die verfassungsmäßigen Voraussetzungen gegeben sind und auf welche Rechtsträger das Eigentum zu überführen ist (Art. 42 und 43 der Verfassung),
- f) die berufliche Ausbildung zu fördern, insbesondere die Durchführung der Lehrlingsprüfungen in Gemeinsamkeit mit den wirtschaftlichen Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer,
- g) alljährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit zu erstatten.“

§ 3 gab der Wirtschaftskammer das Recht, der Bürgerschaft unmittelbar Gesetzentwürfe zu unterbreiten; von diesem Recht ist allerdings bislang kein Gebrauch gemacht worden.

Die Vollversammlung besteht zufolge § 6 aus 36 Mitgliedern, die je zur Hälfte auf Unternehmer und Arbeitnehmer entfallen. Die Wirtschaftskammer Bremen entbehrt mithin einer „dritten Kraft“. Von den 18 Unternehmervertretern werden zufolge § 7 11 durch die Handelskammer Bremen, 3 durch die Industrie- und Handelskammer Bremerhaven, 3 durch die Handwerkskammer, 1 durch die Landwirtschaftskammer entsandt. Die 18 Vertreter der Arbeitnehmer werden durch die Gewerkschaften entsandt, wobei 3 auf die im Handwerk tätigen und 1 auf die in der Landwirtschaft tätigen Arbeitnehmer entfallen. Über die Entsendung der Arbeitnehmervertreter haben sich die beiden großen Gewerkschaften, der Deutsche Gewerkschaftsbund und die

<sup>94</sup> Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen, 1950, Nr. 25, S. 71 f.



Deutsche Angestellten-Gewerkschaft, dahingehend verständigt, daß dem DGB 16 und der DAG 2 Sitze zustehen. Dem Antrag eines weiteren, kleineren Angestellten-Verbandes auf Vertretung wurde nicht stattgegeben. Die Bestellung aller Vertreter erfolgt jeweils für eine Wahlperiode von 4 Jahren. Zufolge einer auf Grund von § 23 des Wirtschaftskammergesetzes vom Senat beschlossenen Ersten Durchführungsverordnung zu diesem vom 23. Januar 1951<sup>95</sup> wird für jedes Mitglied der Wirtschaftskammer von der jeweils ernennenden Organisation ein Stellvertreter ernannt, der das Mitglied im Verhinderungsfall in den Sitzungen vertritt, eine Regelung, die bei der Hauptwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz zu vermissen war.

„Die Vollversammlung faßt ihre Beschlüsse mit einfacher Mehrheit. Bei Stimmengleichheit sind beide Auffassungen, bei Mehrheitsbeschlüssen ist auf Verlangen auch die Auffassung der Minderheit zum Ausdruck zu bringen“ (§ 12). Eine getrennte Abstimmung von Unternehmern und Arbeitnehmern ist auf Antrag von mindestens 6 Mitgliedern möglich (§ 13).

Die Vollversammlung wählt einen Vorstand, bestehend aus einem Vorsitzenden und 3 Stellvertretern. Je 2 Vorstandsmitglieder werden von den Unternehmern und den Arbeitnehmern gesondert gewählt. Der Vorsitz wechselt in jedem Jahr zwischen einem Unternehmer- und einem Arbeitnehmer-Vertreter (§ 15).

„Die Vollversammlung setzt nach Bedarf Fachausschüsse ein, denen in gleicher Anzahl Vertreter der Unternehmer und der Arbeitnehmer angehören. In die Fachausschüsse können auch Personen gewählt werden, die nicht der Vollversammlung angehören“ (§ 18).

Während in Rheinland-Pfalz die Geschäftsführung der Hauptwirtschaftskammer nebenamtlich durch den Direktor beim Landtag erfolgte, ist in Bremen die Geschäftsführung der Wirtschaftskammer verselbstständigt, wobei auch hier das Prinzip der Parität angewandt wurde. Zufolge § 20 werden für die Führung der laufenden Geschäfte „Syndiker“ (bremische Bezeichnung für Syndici oder Geschäftsführer) von der Vollversammlung gewählt — und zwar in gleicher Anzahl von den Vertretern der Unternehmer und der Arbeitnehmer —, mit denen der Vorstand Anstellungsverträge abschließt. Tatsächlich sind 2 hauptamtliche Syndici tätig — je einer von den Unternehmern und den Arbeitnehmern berufen —, die Hand in Hand arbeiten und durch die Erfassung für die Kammerarbeit bedeutsamer Vorgänge, die Vorbereitung und Auswertung der eigentlichen Kammerarbeit „den Motor am Laufen halten“.

<sup>95</sup> Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen, 1951, Nr. 8, S. 13.

*b) Tätigkeit*

Die Wirtschaftskammer Bremen hat bis Herbst 1962 ihre Aufgaben in drei je vierjährigen Wahlperioden erfüllt und steht gegenwärtig in der vierten Wahlperiode. Sie arbeitet auf Grund einer nach § 4 des Wirtschaftskammergesetzes sich gegebenen, vom Senat genehmigten Satzung vom 6. Nov. 1951<sup>96</sup>, die Einzelfragen der Mitgliedschaft, der Tätigkeit von Vollversammlung, Vorstand und Fachausschüssen, die Rechnungsführung und -prüfung regelt.

Das Schwergewicht der Tätigkeit der Wirtschaftskammer Bremen liegt in den Fachausschüssen. An ständigen Fachausschüssen bestehen:

- der wirtschaftspolitische Ausschuß,
- der sozialpolitische Ausschuß,
- der Ausschuß für Wettbewerbsfragen,
- der Verkehrsausschuß,
- der Ausschuß für das Ausbildungswesen.

Daneben wurden gelegentlich für einzelne Aufgaben Sonderausschüsse eingesetzt. Es hat sich die Übung durchgesetzt, daß der Vorstand den Ausschüssen die anstehenden Probleme zur Beratung zuweist. Da die Ausschußberatungen wenn nicht zu völliger Einigung, so doch zu einem einheitlichen Gutachten zu führen pflegten, konnte sich der Vorstand diese zu eigen machen und brauchte die Vollversammlung von dem Ergebnis lediglich zu unterrichten.

Zu getrennten Abstimmungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer (§ 6 des Wirtschaftskammergesetzes) ist es bei den Beratungen nicht gekommen. Man hat sich vielmehr — mir gegebenen Auskünften zufolge — immer intensiv um eine Verständigung bemüht und ist meistens zu einstimmigen Beschlüssen gekommen. Wenn jedoch dann und wann unüberbrückbare Meinungsverschiedenheiten auftraten, so wurden diese innerhalb des Gutachtens zum Ausdruck gebracht.

Die Verständigungsbereitschaft, die die Arbeit der Wirtschaftskammer Bremen beseelt und die die Mitbestimmung mit der Zusammenarbeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern als einen politischen Erfolg erscheinen läßt, wird auch in dem Jahresbericht 1962 der Wirtschaftskammer Bremen unterstrichen: „Wie in der Vergangenheit waren auch im ablaufenden Jahr die in der Wirtschaftskammer mitwirkenden Unternehmer und Arbeitnehmer bemüht, Meinungsverschiedenheiten in einer Atmosphäre gegenseitiger Verständigungsbereitschaft zu diskutieren, um im Interesse der bremischen Wirtschaft zu einer für beide Seiten tragbaren Lösung zu gelangen. Soweit in Ein-

<sup>96</sup> Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen, 1951, Nr. 32, S. 97 f.

zelfällen Meinungsverschiedenheiten nicht überbrückt werden konnten, ist dies auf die Bereitschaft beider Kammergruppen zur Zusammenarbeit ohne Einfluß geblieben.“

Die Jahresberichte der Wirtschaftskammer Bremen (hektographiert vorliegend) vermitteln eine Vorstellung sowohl von der strukturellen und konjunkturellen Entwicklung der bremischen Wirtschaft wie von der Tätigkeit und den Ansichten der Wirtschaftskammer Bremen. Diese pflegt einerseits zu Fragen der wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetzgebung des Bundes den Standpunkt Bremens zu entwickeln. Zum Beispiel hat sie Stellungnahmen erarbeitet zum Kartell-Gesetz, zum Einzelhandels-Gesetz, zur Aktienrechts-Reform oder zum Seemannsgesetz, zum Jugendarbeitsschutzgesetz, zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall.

Andererseits hat sich die Wirtschaftskammer Bremen intensiv mit den Wirtschaftsfragen des eigenen Landes befaßt und auf deren weitere Entwicklung Einfluß genommen. Auszugehen war dabei davon, daß einerseits Bremen sich seit 1945 zu einem Ballungszentrum im nordwestdeutschen Raum entwickelt hat, daß andererseits die Betonung bestimmter Industriezweige in Bremen wegen ihrer Konjunkturabhängigkeit Gefahren in sich schloß. Das galt von der Werftindustrie wie der Kraftfahrzeugindustrie. Die erstere bereitete seit 1958 ernste Sorgen und veranlaßte die Kammer zu gutachtlicher Äußerung über Lage und Hilfe. In der Kraftfahrzeugindustrie kam es nicht zu dem befürchteten konjunkturellen Rückschlag, wohl aber 1961 zum Zusammenbruch der Borgward-Werke. Jedoch bedeutete dieser keine Schwächung Bremens, indem einmal die Überführung der bislang dort beschäftigten Arbeitnehmer in andere Unternehmen schnell vonstatten ging, ein andermal durch die hiermit verbundene Stärkung der branchenmäßigen Industriestreuung die strukturelle Einseitigkeit abgebaut wurde. Mit der Hinwirkung auf eine Branchenstreuung verband die Wirtschaftskammer das Eintreten für die Beschaffung weiteren Industriegeländes durch Verständigung mit Niedersachsen und für eine gemeinsame Raumplanung. Wiederholt hat sich die Wirtschaftskammer auch für den Ausbau der bremischen Verkehrsanlagen (Häfen, Straßen) und der Verkehrswege nach Bremen (Nord-Süd-Strecke der Bundesbahn, Bundesautobahnen) und zugunsten eines Schmerzenskindes, der Bremerhavener Hochseefischerei, eingesetzt. Zu Ende der 2. Wahlperiode umriß der Vorsitzende, Herr Bahle, in seinem Bericht die Wirksamkeit der Wirtschaftskammer Bremen innerhalb des heimischen Raumes wie folgt: „Ob es Fragen des weiteren Ausbaus der bremischen Häfen waren, an denen der Verkehrsausschuß der Kammer gearbeitet hat, ob es die Energiepreisgestaltung der Stadtwerke oder Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft waren,

mit allen diesen Fragen hat sich die Kammer befaßt und zu ihnen den zuständigen Senatsressorts gegenüber gutachtlich geäußert. Auch die kleinen Dinge wie z. B. der Verkauf von Milch durch den ambulanten Milchhandel, das Ausfahren von Bier an Sonntagen, die Betriebsruhe in Gast- und Schankwirtschaften, die hygienische Behandlung von Lebensmitteln, die Verlegung der Lohnzahlung vom Freitag auf den Donnerstag, Tarifierhöhungen bei der Weserfähre in Bremerhaven, die sozialversicherungsrechtliche Behandlung von Kranken- und Hausgeldzuschüssen und vieles andere mehr, waren Gegenstand der Arbeit der Kammer.“

1961 nahm die Wirtschaftskammer Bremen auch zu einem sehr bedeutenden bremischen, zugleich gesamtdeutschen Anliegen Stellung, der Errichtung einer Universität in Bremen. Über das hierzu erstattete (mir vorliegende) Gutachten führt der Jahresbericht 1961 der Wirtschaftskammer aus: „Nach eingehenden Untersuchungen und Beratungen in einem besonderen Ausschuß und unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Deutschen Wissenschaftsrates sowie der Denkschrift von Dr. Rothe legte die Kammer im Juni dem Senat und der Bürgerschaft eine erste Stellungnahme vor... Für Bremen als Standort einer neuen Universität kann man sich eine Bereicherung des kulturellen Lebens, eine Erleichterung des wissenschaftlichen Studiums für die bremische Jugend und eine Befruchtung der bremischen Wirtschaft versprechen. Die Wirtschaftskammer sah sich aber veranlaßt, auf die sich für Bremen ergebenden finanziellen Belastungen hinzuweisen. Das Schwergewicht ihrer Untersuchungen lag daher zunächst auf der Prüfung, was eine Universität des für Bremen geplanten Ausmaßes an Investitions- und Unterhaltungsaufwand voraussichtlich erfordern wird. Die bisher in diesem Zusammenhang genannten Summen sind aber nur als Mindestbeträge anzusehen, die sich voraussichtlich nicht unwesentlich erhöhen werden. Angesichts der Lasten, welche allein für den Ausbau der Häfen und des Verkehrsnetzes, der Krankenhäuser und Schulen sowie für den Wohnungsbau in den nächsten zehn Jahren von Bremen zwangsläufig getragen werden müssen, übersteigen die für die Errichtung und Unterhaltung einer Universität von Bremen aufzubringenden Mittel selbst dann die Finanzkraft dieses kleinsten Bundeslandes, wenn sich der Bund zur Hälfte an den Errichtungskosten beteiligen würde. Bremen muß daher auch hinsichtlich der laufenden Kosten um einen Partner bemüht sein, denn schließlich trägt Bremen mit der Gründung einer Universität zur Lösung der Hochschulprobleme im gesamten nordwestdeutschen Raum bei. Zur Gestaltung der Universität und ihrer einzelnen Fakultäten wird die Wirtschaftskammer noch zu einem späteren Zeitpunkt Stellung nehmen, falls eine endgültige Entscheidung über ihre Errichtung getroffen wird.“

Wenn ich zum Schluß meine Meinung zu der Frage äußere, warum wohl die Wirtschaftskammer Bremen sich erfolgreich behauptet hat, während die Hauptwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz beseitigt worden ist, so möchte ich drei Gründe nennen:

1. Die Eigenart des „See-Stadt-Staates“ Bremen einerseits in seiner Geschlossenheit, andererseits mit seiner weltweiten Strahlung, gibt in stärkerem Maß Gelegenheit zur Entwicklung einer eigenen ihm angepaßten Wirtschaftspolitik.

2. Die Wirtschaftskammer Bremen ist wirkungsvoller organisiert und geführt worden.

3. Die Wirtschaftskammer Bremen stand und steht in einem durch die SPD bestimmten Land, die als eine vorwiegende Arbeitnehmerpartei der überbetrieblichen Mitbestimmung positiv gegenübersteht, die Hauptwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz wirkte dagegen in einem von der CDU geführten Land, die als eine aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemischte Partei — mag man auch unmittelbar nach 1945 den Arbeitnehmern stärker entgegenzukommen bereit gewesen sein — heute zu dieser Institution überwiegend eine ablehnende Haltung einnimmt.

### **C. Erfahrungen und Gedanken über Wirtschaftsräte**

Wenn hier der Versuch unternommen wird, unter Verwendung der geschichtlichen Darstellung zu einer kritischen Würdigung der Wirtschaftsräte im Grundsätzlichen wie speziell unter dem Gesichtspunkt der Mitbestimmung zu gelangen und damit auch Grundlagen zu schaffen für eine Beurteilung des Planes eines Bundeswirtschaftsrates und der Verwirklichung der Mitbestimmung in diesem, so sei vorweg auf den Rahmen hingewiesen, in dem dies geschieht: Wir lassen zwei Möglichkeiten völlig aus dem Spiel: sowohl die Schaffung eines Wirtschaftsparlamentes, dem eine Gesetzgebung über das Gesamtgebiet oder wie immer nur abgegrenzte Teilgebiete der Wirtschaft zusteht, *neben* dem politischen Parlament, als auch die Schaffung *nur eines* berufsständischen Parlamentes an Stelle eines nach Parteien gegliederten Parlamentes. Wir fassen also lediglich einen Volkswirtschaftsrat ins Auge, der ein Beratungsorgan für die Regierung und die gesetzgebenden Körperschaften auf dem Gebiet der Wirtschafts-Gesetzgebung, evtl. auch der Wirtschaftsverwaltung darstellt. Natürlich können Wissenschaftler und Politiker die Ansicht vertreten, daß die mit einem Volkswirtschaftsrat angestrebten Ziele nur oder besser mittels der vorgenannten weiter gesteckten Institutionen zu erreichen sind. Die Prüfung dieser Frage würde aber noch ganz andere geschichtliche Fest-



stellungen und Wertungen sowie umfassende politische Erwägungen erfordern, die den dieser Studie gestellten Rahmen zerbrechen müßten. Unsere Frage muß also bescheiden lauten: Volkswirtschaftsrat in dem eben umrissenen Rahmen oder kein Volkswirtschaftsrat?

Wir werden zunächst diese Frage der Zweckmäßigkeit der Existenz eines Volkswirtschaftsrates prüfen und dann — den Fall setzend, diese Frage sei bejaht — Fragen seiner Zusammensetzung erörtern. Wir sind uns dabei bewußt, daß die Zusammensetzung eines Wirtschaftsrates auch die Frage der Zweckmäßigkeit beeinflußt. Zum Schluß soll die Frage der Berechtigung und des Aufbaus regionaler Wirtschaftsräte unter einem zentralen Wirtschaftsrat kurz behandelt werden. Hingegen verzichten wir auf Erwägungen über Aufgabenstellung und zeitgerechte Einschaltung eines Wirtschaftsrates, da diese Fragen in dem Gesetzentwurf für einen endgültigen Reichswirtschaftsrat eine auch heute beachtbare Regelung gefunden haben (s. Abschnitt B 3 d).

### **1. Die Frage der grundsätzlichen Zweckmäßigkeit**

Wenn wir aus den geschichtlichen Darstellungen ein Resumé ziehen, kann man nach den deutschen Erfahrungen Volkswirtschaftsräte als eine „Institution an der Grenze von Leben und Tod“ bezeichnen. Man kann auch von einem „intermittierenden Dasein“ dieser Art Körperschaften sprechen. Was sind die Gründe für diese Erscheinung? Man wird sie einmal zu erblicken haben in der Sache selbst, d. h. der Stärke oder Schwäche der Institution als solcher. Das ist der „innere“ oder „objektive“ Fragenkreis, der uns noch beschäftigen wird. Es besteht aber noch ein „äußerer“ oder „subjektiver“ Einflußkomplex, dem wir vorweg nachgehen wollen. Man hat nämlich rück- wie vorausblickend noch gewisse Faktoren zu berücksichtigen, die der Errichtung oder Aufrechterhaltung von Wirtschaftsräten förderlich oder abträglich waren oder sein können. Man hat hier zu denken sowohl an Sympathie und Antipathie, die der Institution von verschiedenen Stellen zu verschiedenen Zeitpunkten entgegengebracht wurden, wie an Zeitverhältnisse, die der Institution günstig oder ungünstig waren.

So kann es für einen Wirtschaftsrat viel oder wenig zu tun geben. Die Tätigkeit des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates wurde in den ersten Jahren angespornt durch die Vielfalt der damals zur Behandlung stehenden wirtschaftspolitischen Probleme wie des Übergangs von der Zwangswirtschaft zur Freien Wirtschaft, der Regelung des Sozialisierungsproblems, der Kämpfe um die Reparationen, der Inflation. In der Folgezeit war der Arbeitsanfall wesentlich kleiner, freilich keineswegs so gering, daß hierdurch die Tätigkeit des Reichswirtschaftsrates zu einer quantité négligeable zurückgegangen wäre. Nicht dieser



Umstand oder mangelhafte Leistung seiner Ausschüsse ist dem Reichswirtschaftsrat zum Verhängnis geworden, sondern die prinzipielle Räte-Feindlichkeit des Nationalsozialismus, der auf die Dauer nur das Diktat der Parteispitze anerkannte. Bei der Hauptwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz ist hingegen für ihre Stillegung der Mangel an Betätigungsmöglichkeit in wirtschaftspolitischer Gesetzesberatung auf Landesebene — als Folge der Konzentration der wirtschaftspolitischen Gesetzgebung beim Bund — der wesentliche Grund geworden. Generell wird sich sagen lassen: Ein Wirtschaftsrat wird nicht in gleicher Weise wie ein politisches Parlament mit dauernder intensiver Inanspruchnahme zu rechnen haben, da an das letztere zugleich immer wieder Fragen aus Gebieten außerhalb der Wirtschaft (z. B. Außenpolitik, Militärpolitik, Kulturpolitik, Rechtspolitik usw.) herangetragen werden. Doch kann dies solange als unbedenklich erscheinen, als auf längere Frist eine ausreichende Beschäftigung gesichert ist, zumal die Mitglieder eines Wirtschaftsrates keine fixen Diäten, sondern nur nach ihrer Inanspruchnahme Reise- und Tagungsgelder zu erhalten brauchen, wie dies schon bisher überall der Fall war.

Eine gewisse Rolle für die Beurteilung eines Wirtschaftsrates, ja selbst für seine effektive Arbeitsleistung kann ferner die „Neuheit“ des Organs spielen. Eine neue Institution pflegt mit einem gewissen Elan an die Arbeit zu gehen und findet in der Öffentlichkeit eine stärkere Aufmerksamkeit als eine längere Zeit eingespielte. Man kann noch rückblickend feststellen, mit welcher bedeutenden Erwartungen der Preußische Volkswirtschaftsrat und der Vorläufige Reichswirtschaftsrat bei ihrer Arbeitsaufnahme begrüßt wurden. Im Lauf der Zeit erlischt der Elan, und es kommt darauf an, ob sich die Kraft zum „regelmäßigen Durchdrehen der Maschine“ findet und ob auch diese Dauerleistung Anerkennung findet.

Eine viel wesentlichere Rolle für die Anerkennung der Tätigkeit eines Wirtschaftsrates spielt die Einstellung derjenigen Kreise, die neben dem Wirtschaftsrat an der Vorbereitung und der Entscheidung wirtschaftspolitischer Gesetze und Maßnahmen beteiligt sind, die also in dem Wirtschaftsrat einen willkommenen Mitarbeiter oder einen unliebsamen Konkurrenten erblicken können, die entweder froh oder erbost sind, weil ihnen der Wirtschaftsrat einen Teil ihrer Arbeit abnimmt. Schon Bismarck sprach in seinen „Gedanken und Erinnerungen“<sup>97</sup> unter Bezugnahme auf Staatsrat und Volkswirtschaftsrat von der „Eifersucht, mit der diese unzünftigen Ratgeber in öffentlichen Angelegenheiten von den zünftigen Räten — gemeint sind hier die

<sup>97</sup> Otto Fürst von Bismarck, Gedanken und Erinnerungen. 2. Band. Stuttgart 1898. S. 274.

Beamten der Ministerien — und von den Parlamenten betrachtet werden“. Die Beratungen über Bismarcks Plan eines Deutschen Volkswirtschaftsrates gaben eine Vorstellung von der Kraft dieser Eifersucht im Parlament. Auch manche in den letzten Jahren gefallene Äußerung von Parlamentariern zur Frage des Bundeswirtschaftsrates läßt diese Aversion erkennen. Aus meiner Zugehörigkeit zur Hauptwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz sind mir recht unterschiedliche Einstellungen einzelner Beamter gegenüber der Tätigkeit dieses Landswirtschaftsrates in Erinnerung. Die sachliche Berechtigung der Anerkennung oder Verwerfung von Wirtschaftsräten durch Ministerien und Parlament wird uns sogleich zu beschäftigen haben. Hier handelte es sich zunächst einmal darum, festzustellen, daß es eine Reihe von Konstellationen gibt, die die Tätigkeit und die Anerkennung von Wirtschaftsräten positiv oder negativ beeinflussen. Man muß diese kennen. Sie sollten aber keine Rolle spielen dürfen, wenn man das Für und Wider der Wirtschaftsräte aus ihrem Innern, aus ihrem Leistungsvermögen für Wirtschaft und Staat zu ergründen sucht.

Bei dieser nun folgenden Bemühung müssen wir uns dessen bewußt sein, daß die Bewährung irgendwelcher Institutionen von der Qualität der in ihnen wirkenden Menschen abhängig ist, wobei der Fähigkeit zur Leitung in ihrem Einsatz hinwieder besondere Bedeutung zukommt. Über die zu erwartende Qualität sind nur recht allgemeine Vorstellungen möglich. Wir sind uns sowohl der hier für die praktische Bewährung lauenden Gefahren bewußt als auch darum bemüht, unter Berücksichtigung bisheriger Erfahrungen extreme Erwartungen zum Guten oder Schlechten auszuschalten.

„Es ist bereits genug des Rates.“ So läßt sich wohl generell ein schwerwiegender Einwand gegen Wirtschaftsräte formulieren. Umgekehrt muß eine Befürwortung von Wirtschaftsräten davon zu überzeugen suchen, daß ein Wirtschaftsrat entweder eine bessere Organisation der Beratung oder eine höherwertige Beratung ermögliche.

Wenn wir zunächst die fachliche Qualifikation eines Wirtschaftsrates mit der des Parlamentes für Fragen der Wirtschaftspolitik vergleichen, so dürfte die Überlegenheit des ersteren — einen vernünftigen Bestellungsmodus vorausgesetzt — nicht zu bestreiten sein. Gewiß vermögen und pflegen auch hervorragende Wirtschaftskenner dem Parlament anzugehören. Indessen können diese weder dessen Gesamtniveau bestimmen noch vermögen sie in ihrer Zusammensetzung ein so überlegtes, umfassendes „Assortiment“ von Wirtschaftssachverständigen zu bieten, da ja der Eintritt in das Parlament von denkbar verschiedenen Faktoren abhängt. Eine größere Zahl gehobener Wirtschaftspraktiker kann schon deshalb nicht im Parlament erwartet werden,

da diese nur selten an einem ihre Arbeitskraft zum größten Teil beanspruchenden Eintritt in das Parlament interessiert sind, während die Bereitschaft zur Mitwirkung in einem nur dann und wann tagenden Wirtschaftsrat wesentlich größer ist.

Nun kann man das höhere Niveau der wirtschafts- und sozialpolitischen Sachverständigkeit eines Wirtschaftsrates durchaus anerkennen. Es erheben sich aber zwei Einwände: Einmal ist es unmöglich, einem Wirtschaftsrat eine so weite Ausdehnung zu geben, daß für jede auftauchende Frage ein gerade mit ihr schon vertrauter Sachverständiger vorhanden wäre. Ein andermal ist der auf eine bestimmte Materie spezialisierte Sachverständige für andere Gebiete nicht kompetent. Somit erweist sich für einen sehr großen Teil in einem Wirtschaftsrat zur Beratung gelangender Fragen die größere Zahl seiner Mitglieder nicht mit diesem vertraut. Schon 1881 wurde im Deutschen Reichstag angezweifelt, ob ein Schornsteinfeger ein unfehlbares Urteil über Wäscherei habe! Obwohl diese Einwände nicht voll entkräftet werden können, ist doch dagegen geltend zu machen, daß die in einem Wirtschaftsrat delegierten Sachverständigen größtenteils über so viel Kenntnis und Urteilskraft verfügen, daß sie auch außerhalb ihres Spezialgebietes liegende Fragen leichter und sicherer beantworten können als wirtschaftlich weniger oder gar nicht geschulte Personen.

Wer den größeren wirtschaftlichen Sachverstand eines Wirtschaftsrates im Vergleich zum Parlament konzediert, sieht sich gleichwohl folgendem Argument gegenübergestellt: Das Parlament oder die Regierung kann sich das sachverständige Urteil auch anderwärts holen. Zunächst ist es dem einzelnen Parlamentsmitglied wie dem Referenten im Ministerium nicht benommen, durch persönliche Konsultierung von Sachverständigen die eigenen Kenntnisse zu vermehren, wobei allerdings wieder die Frage zu stellen ist, ob der vielbeschäftigte Parlamentarier hierzu Wille und Zeit aufbringt. Weiter können die Parlamausschüsse bei der Beratung irgendwelcher Gesetze einzelne Sachverständige hören. Sie können auch über bestimmte Fragenkreise ganze Hearings veranstalten. Bei anderen wirtschaftspolitischen Fragestellungen, die insbesondere erst die Beibringung umfangreicher Daten erfordern, kann die Durchführung einer Enquête durch einen besonderen Ausschuß der zweckmäßigste Weg sein, um der Regierung und dem Parlament die nötigen Unterlagen für die Gesetzgebung zu liefern. Die einzelnen Ministerien vermögen sich heute einmal durch einzelne Gelehrte, ein andermal durch ad hoc gebildete Ausschüsse von Wissenschaftlern Gutachten erstatten zu lassen. Die das Gebiet der Wirtschaft im weitesten Sinn betreuenden Ministerien der Bundesrepublik verfügen überdies heute über ihre wissenschaftlichen Beiräte,

deren Gutachten sowohl Maßnahmen der Wirtschaftsverwaltung wie der Gesetzgebung dienlich sein können. Schließlich steht einer Mehrzahl von Ministerien oder der Gesamtregierung die Möglichkeit offen, für Einzelaufgaben zeitliche oder dauernde kleinere Beratergremien einzusetzen. Insgesamt sehen sich mithin Wirtschaftsräte als Beratungsinstrument für Regierung und Parlament heute der Konkurrenz zahlreicher anderer, möglicher wie tatsächlich angewandter Beratungsinstitutionen ausgesetzt. Man steht hier vor der Frage, sich nur einer Vielzahl spezieller Beratungsorgane, die z. T. ad hoc entwickelt werden müssen, oder sich vorzugsweise eines allgemeineren, dauernd bereitstehenden Organs zu bedienen.

Was den Zeitaufwand für die gesetzgeberische Lösung wirtschaftspolitischer Probleme betrifft, so wäre es verfehlt anzunehmen, ein Wirtschaftsrat müsse allgemein zu einer Verzögerung der Behandlung von Gesetzesvorlagen führen. Denn er tritt vielfach an die Stelle anderer Stellen, die ohne ihn statt seiner zur Beratung herangezogen werden. Auch könnten die Beratungen durch Parlaments-Ausschüsse und -Plenum in etwa um die Zeit gekürzt werden, die die zusätzliche Beratung im Wirtschaftsrat erfordert.

Wir haben nun weiter zu fragen, welche politischen Ziele sich mit einem Wirtschaftsrat verfolgen lassen, welche politischen Auswirkungen von ihm zu erwarten sind. Es liegt zutage, daß Bejahung und Verneinung politischer Ziele und Folgen mehr oder minder ein Bekenntnis enthalten. Ich bleibe aber auch hier bemüht, dem Leser Argumente für *seine* Entscheidung zu liefern.

Wenn an sich auch die Konstruktion denkbar wäre, daß eine Regierung einen Wirtschaftsrat ganz nach ihrem Belieben bildet, wobei sowohl die Heranziehung bestqualifizierter Kräfte wie die „In-Stellung-Bringung“ ihr politisch genehmer Personen maßgebend sein könnte, so stellen wir die Betrachtung doch allein auf die realistische Voraussetzung ab, daß die Regierung vorwiegend solche Personen in den Wirtschaftsrat zu berufen gehalten ist, die ihr von den großen Wirtschaftsverbänden benannt werden, und daß hierzu in annähernd paritätischem Umfang auch Arbeitnehmer bzw. Gewerkschaften gehören.

Die letztgenannte Voraussetzung bedeutet die Annahme des Mitbestimmungsrechtes für den Wirtschaftsrat, auf dessen sachliche Problematik nochmals bei Behandlung der Zusammensetzung des Wirtschaftsrates zurückzukommen ist. Hier bleibt zu sagen, daß die Einräumung der Parität an die Arbeitnehmer ein Zugeständnis ist an die politische Ansicht, daß der im Betrieb tätige Mensch den gleichen Anspruch auf Gehör in wirtschafts- und sozialpolitischen Dingen hat wie der den Betrieb leitende Mensch. Damit werden dann auch die

Gewerkschaften als gleichgewichtig neben den Verbänden der Unternehmer anerkannt. In ihrem Mitspracherecht kann sowohl ein Mittel zur Erzielung eines Einverständnisses der Arbeiterschaft mit der bestehenden Wirtschaftsordnung als auch ein Ventil für ihre wirtschaftspolitischen Wünsche erblickt werden. Wieweit man diesen Erwägungen Raum geben will und inwieweit gerade ein Wirtschaftsrat hier dienlich sein kann, ist wieder Ansichtssache.

Wenn man nun die Verbände der Unternehmer und Arbeitnehmer Vertreter in einen Wirtschaftsrat delegieren läßt, so heißt dies, diesen bedeutenden Faktoren des Wirtschafts- und Staatslebens einen Platz im Aufbau des Staates zuerkennen. Von Rechtswissenschaftlern, die Verfassungswirklichkeit und Verfassungsnorm in Übereinstimmung zu bringen für angezeigt erachten, ist es gerade als eine bedeutende Möglichkeit eines Bundeswirtschaftsrates bezeichnet worden, durch die Heranziehung der Verbände ihre nicht abzustreitende Wirksamkeit anzuerkennen und ihnen eine öffentliche Funktion zu verleihen<sup>98</sup>. Freilich könnte auch jemand, der die Verbände als Machtgebilde ablehnt, gerade diese zusätzliche öffentliche „Aufwertung“ ablehnen, womit er freilich an ihrer Wirksamkeit als reiner Interessenvertretung nichts ändern würde.

Allerdings dürfen auch die Auswirkungen einer solchen Heranziehung der Verbände nicht überschätzt werden. Sie werden stets auch andere Kanäle zur Verbreitung und Durchsetzung ihrer Ansichten und Forderungen benutzen. Ja, es ist denkbar, daß sie trotz Konzessionen im Wirtschaftsrat auf anderen Wegen mehr zu erreichen suchen. Und gegen Einzelgänge eines Lobbyisten versagt gelegentlich selbst der Verständigungswille der Verbände<sup>99</sup>.

Was mit der Zusammenwirkung der verschiedensten Wirtschaftskreise in einem Wirtschaftsrat angestrebt werden kann, was insbesondere von einem Bundeswirtschaftsrat erwartet wird, hat H. St. Seidenfus treffend mit den Worten umrissen: ... „eine allgemeine Clearingstelle, ein Forum für den Interessenausgleich im Wirtschafts- und Sozialleben ... Versachlichung der Interessenkonflikte, Entschärfung der Argumentation, bessere menschliche Kontakte ... in jedem Fall ... Ausgleich zwischen den organisierten Kräftegruppen unter Berücksichtigung des ‚bonum commune‘“<sup>100</sup>. Ein Wirken in diesen Richtungen

<sup>98</sup> So Herbert Krüger, *Der Bundeswirtschaftsrat in verfassungspolitischer Sicht*. In: *Die öffentliche Verwaltung*, 5. Jg., 1952, S. 545 ff. — Horst Bartholomeyczik in der Diskussion zu H. St. Seidenfuß, *Gedanken zur Errichtung eines Bundeswirtschaftsrates*. Köln 1962. S. 30.

<sup>99</sup> Ein groteskes Beispiel brachte: Ludwig Heyde, *Einige Grundsatz- und Strukturfragen zentraler Wirtschaftsräte*. In: *Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur*. Festgabe für Alfred Müller-Armack. Berlin 1961. S. 102 f.

<sup>100</sup> H. St. Seidenfus, *Gedanken zur Errichtung eines Bundeswirtschaftsrates*. Köln 1962. S. 16.



ist, wie die Erfahrungen mit den bisherigen Wirtschaftsräten belegen, durchaus möglich. Indessen sind Schwierigkeiten, die überwunden werden müssen und können, nicht zu verkennen: Bei gleichzeitigem Vertreten eigener und allgemeiner Belange bleibt es immer Tatfrage, ob erstere oder letztere stärker zum Tragen kommen. Indessen befindet sich der Mensch in den verschiedensten Institutionen in diesem Dilemma: Der Vertreter einer Partei im Parlament sicherlich nicht weniger als der Vertreter eines Verbandes in einem Wirtschaftsrat. Weiter können Interessenkoalitionen dem „*bonum commune*“ gefährlich werden. Mithin kommt es darauf an, sicherzustellen, daß auch das Votum einer Minderheit zu Gehör kommt, d. h. als Gutachten oder Empfehlung der Regierung zugeht. Freilich zwingt die Notwendigkeit, die Regierung vor einer Anzahl von Sondervoten zu bewahren, dazu, nur qualifizierten Minderheiten — etwa von wenigstens 25 % — ein solches Recht zuzugestehen.

Erfahrung und Wahrscheinlichkeit sprechen dafür, daß eine Regierung durch einen Wirtschaftsrat mit Nutzen verwendbare Gutachten erhält, wensschon, wie oben angeführt, solche auch auf anderen Wegen gewonnen werden können. Auch die positiven politischen Wirkungsmöglichkeiten wurden mitsamt ihren Grenzen aufgezeigt. Es dürfte notwendig sein, noch zu zwei politischen Einwänden gegen Wirtschaftsräte Stellung zu nehmen. Einmal ist wiederholt — schon 1881 und in der Gegenwart — darauf hingewiesen worden, daß ein Wirtschaftsrat mit seinem Rat der Verantwortlichkeit entbehre, während die Verantwortungslast mit der Entscheidung auf dem Parlament ruhe. Formal trifft dies zu; inhaltlich ist es bedeutungslos. Auch die Mitglieder eines Wirtschaftsrates gefährden ihren Ruf durch oberflächliche oder zu schlechten Lösungen führende Gutachten. Wer seinen Namen mit 10 oder 15 anderen unter das Gutachten eines Ausschusses setzt, trägt daran schwerer als ein Parlamentarier, der über Dutzende von Gesetzesvorlagen nach Weisung der Fraktion abstimmt. Überdies: Wann wurden oder werden Parlamentarier für Fehlgriffe, die sie in der Gesetzgebung begingen oder die sie durch die von ihnen eingesetzte Regierung begehen ließen, zur Verantwortung gezogen? Für Mitglieder von Wirtschaftsräten und Parlamenten gilt tatsächlich gleichermaßen: Jeder trägt nach seinem Gewissen Verantwortung.

Ein andermal wird von einer möglichen Aushöhlung des Staates durch einen Wirtschaftsrat gesprochen. So meint Seidenfus, der in seinem gedankenreichen Vortrag viele Bedenken gegen einen Bundeswirtschaftsrat vorgebracht hat, daß „durch ihn doch zweifelsohne ein starker Druck auf die Meinungsbildung in Parlament und Exekutive ausgeübt werden könne. Es entsteht eine neue Gruppe, eine Groß-



gruppe, die durch ihre Tätigkeit den Prozeß der — wie man gesagt hat — ‚pluralistischen Zersetzung des schwachen demokratischen Staatswesens‘ — fördern müßte<sup>101</sup>. Seidenfus befürchtet sogar, daß der Staat dadurch, daß er unpopuläre Entscheidungen auf andere Institutionen — hier den Wirtschaftsrat — abzuschieben neige, „seine Existenzwürdigkeit selbst in Frage stellen könnte“. Ich vermag derartige Befürchtungen nicht zu teilen. Es ist wenig wahrscheinlich, daß das Parlament sich dem Wirtschaftsrat unterwirft und seinen Empfehlungen durchgehend folgt. Wenn es seine Entscheidungen durch gutachtliche Äußerungen des Wirtschaftsrates erleichtert sieht, so ist damit ein wesentlicher Zweck der Einrichtung erreicht. Auch wenn ein Wirtschaftsrat durch seine Gutachten Ansehen gewinnt, braucht dies nicht mit einer Ansehensminderung des Parlamentes verbunden zu sein. Aber selbst wenn die Öffentlichkeit zu einer gewissen Höherschätzung des Wirtschaftsrates käme, die doch nur für das Gebiet der Wirtschaft gälte, so wäre mit einer solchen partiellen Gewichtsverschiebung von einem Staatsorgan auf ein anderes keine Schädigung des Ganzen verbunden.

Wenn es mir auch notwendig erschien, zuletzt gegen bestimmte politische Bedenken gegen Wirtschaftsräte Einwendungen zu erheben, so möchte ich doch meine Gesamtargumentation dahin verstanden wissen, daß ich hier die wichtigsten Gesichtspunkte sowohl für wie gegen Wirtschaftsräte, speziell einen Bundeswirtschaftsrat, dargelegt habe, und daß deren Gewichtung Sache des Lesers sein soll. Ich selbst bekenne mich vor diese Frage gestellt zu der Ansicht, daß mir — in Würdigung der Erfahrungen und der Möglichkeiten — die Argumente zugunsten von Wirtschaftsräten und damit zugunsten eines Bundeswirtschaftsrates etwas schwerer zu wiegen scheinen. Diese nur zögernd getroffene Entscheidung gewinnt an Entschiedenheit, wenn ich sie in folgende Form bringe: Wenn der heute 521 Mitglieder zählende Bundestag um 120 Mitglieder vermindert würde und gleichzeitig ein Bundeswirtschaftsrat von 120 Mitgliedern geschaffen würde, so wäre ohne Mehraufwand und ohne Schädigung anderer Gebiete des öffentlichen Lebens eine Erhöhung der Sachgemäßheit der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu erwarten.

## 2. Die Frage der Zusammensetzung

Drei wichtigere Problemkreise sind hier zu erörtern:

- a) das der paritätischen Vertretung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern,

---

<sup>101</sup> H. St. Seidenfus, a.a.O., S. 23.

- b) das der Vertretung der verschiedenen Wirtschaftszweige,
- c) das der Schaffung einer „dritten Kraft“.

Zu der Frage der Vertretung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern erinnern wir uns daran, daß im Preußischen Volkswirtschaftsrat die Arbeitnehmer mit rund ein Zehntel der gesamten Mitgliederzahl vertreten waren, daß hingegen im Vorläufigen Reichswirtschaftsrat das Prinzip der Parität mit einer kleinen Einschränkung, in der Vorläufigen Hauptwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz und in der Wirtschaftskammer Bremen völlig verwirklicht war bzw. ist. Zu der Frage der Angemessenheit von Nichtparität oder Parität läßt sich sagen: Geht man von dem tatsächlichen Anfall von Beratungsgegenständen in Wirtschaftsräten und der Adäquatheit der Berater aus, so wird man sagen müssen, daß das Übergewicht an wirtschaftspolitischen Fragen, die im Betrieb in der Zuständigkeit der Unternehmensleitung liegen, im Vergleich zu sozialpolitischen Fragen, die in gleicher Weise oder noch mehr den Arbeitnehmer angehen, die Gleichbeteiligung der Arbeitnehmer nicht rechtfertigt. Sie kann nur dadurch begründet werden, daß man unabhängig von der Zuständigkeitsfrage im Betrieb den Arbeiter — sozusagen von oben herab — an der Einwirkung nicht nur auf die Sozialpolitik, sondern auch auf die Wirtschaftspolitik mitmaßgeblich beteiligt. Die Entscheidung hierfür ist das Ergebnis politischen Willens oder Zwanges. Sie kann dem Widerstrebenden durch das heute gegebene Leistungsvermögen der Arbeitnehmervertreter erleichtert werden. Neben in den Betriebsräten eine führende Stellung einnehmenden Personen sind als solche hauptsächlich Funktionäre der Gewerkschaften zu erwarten. Diese Personenkreise bringen einmal aus ihrem steten Umgang mit der Arbeiterschaft in und außerhalb des Betriebes einen umfassenden sozial- und wirtschaftspolitisch auswertbaren Erfahrungsschatz mit. Ein andermal verfügen die Gewerkschaften heute über hochqualifizierte wirtschaftswissenschaftlich geschulte Mitarbeiter, die ihren „Kollegen“ von den Unternehmerverbänden durchaus die Waage halten.

Zu der Parität im Sinn der zahlenmäßig genau gleich starken Vertretung mag noch gesagt sein, daß sie insofern eine Zwangsjacke ist, als sie es unmöglich macht, wenn einmal auf der oder jener Seite mehr oder weniger Qualifizierte vorhanden sind, als der Hälfte der Gesamtvertreterzahl entspricht, diesem Verhältnis zu folgen. Andererseits gibt die festgesetzte Parität die Sicherheit, daß bei der Benennung der Vertreter nicht nach der einen oder anderen Seite „geschoben“ werden kann. Sie sichert restlos die Gleichberechtigung und bedeutet einen Ansporn für beide Teile, sich gleichermaßen um die Lösung der an-

vertrauten Fragen zu bemühen, was von einem Teil, der sich in der Minderheit befindet, nicht immer in gleicher Weise zu erwarten ist.

Die Parität von Arbeitgebern und Arbeitnehmern läßt sich logisch nicht verfechten dort, wo es keine Arbeitgeber und Arbeitnehmer gibt, nämlich bei Ein-Mann- oder reinen Familienbetrieben. Da sie in Handwerk, Verkehr und anderen Dienstleistungsbetrieben jedoch nur in einem Maß vorkommen, das keine Vertretung in einem Wirtschaftsrat rechtfertigt, wird ihre Berücksichtigung und damit eine kleine Abweichung von der Parität — sofern grundsätzlich angenommen — nur bei der Landwirtschaft gerechtfertigt sein.

Hiermit nähern wir uns schon dem zweiten Problem, dem der Vertretung der verschiedenen Wirtschaftszweige, wobei wir — von dem gerade erwähnten Fall abgesehen — davon ausgehen, daß für die verschiedenen Wirtschaftszweige Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter in gleicher Zahl benannt werden. Wie wir am Beispiel der Bildung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates sehen konnten, bildet die Sitzverteilung in einem Wirtschaftsrat ein ungemein diffiziles Problem, das nicht nach zwingend überzeugenden Maßstäben, sondern nur pragmatisch unter mehr oder minder Beifall und Murren gelöst werden kann. Seidenfus hat diese heikle Angelegenheit amüsant, doch übertreibend charakterisiert<sup>102</sup>: „Man kann die Anzahl der Sitze bzw. der Stimmen z. B. nach dem Umsatz, der Beschäftigtenzahl oder dem Körperschaftsteueraufkommen einer Gruppe verteilen. Man könnte ebenso gut auch das arithmetische Mittel des Alters der Unternehmungen, den Umfang ihrer Sozialeinrichtungen oder die Zahl der geschiedenen Ehen der Arbeitnehmer einer Gruppe wählen; das eine ist wie das andere gleich repräsentativ, d. h. befriedigend oder unbefriedigend.“ Auch Heyde geht auf die Frage der angemessenen Vertretung ein und stellt zunächst die Zahl der Beschäftigten als einen verwendbaren Maßstab heraus, fährt aber fort<sup>103</sup>: „Ist diese aber überhaupt der ‚richtige‘ Maßstab? Und: Gibt es einen anderen? Wie vollends läßt sich die ‚Bedeutung‘ einer Gruppe im Verhältnis zu einer anderen sinnvoll messen, wenn es sich um Architekten, Komponisten, Bildhauer, Maler, Schriftsteller, um Kellner, Gastwirte, Hausfrauen, Hausgehilfinnen handelt?“ Und er nimmt sich besonders der Hausfrauen an, deren Vertretung zweifelsohne eine besonders kniffliche, hier nicht weiter zu behandelnde Frage ist. Mir scheint das ganze Problem nicht ganz so hoffnungslos zu liegen, und ich bin überzeugt, daß, wenn man einige Nationalökonomien in ein Konklave zur Regelung der Zusammensetzung eines Bundeswirtschaftsrates stecken würde, sie nach wenigen

<sup>102</sup> H. St. *Seidenfus*, a.a.O., S. 19.

<sup>103</sup> Ludwig *Heyde*, a.a.O., S. 108.

Stunden mit einem Vorschlag kämen und die dabei angewandten Maßstäbe zu rechtfertigen wissen würden. Worauf schon die Andeutungen von Heyde und Seidenfus hinweisen und wie andere Äußerungen bestätigen, bietet sich die Beschäftigtenzahl als eine Ausgangsgröße an. Der Nettoproduktionswert von Wirtschaftszweigen kann ergänzend herangezogen werden, wohingegen Umsatzzahlen oder Steuerleistungen ungeeignet erscheinen. Um nicht kleinere Wirtschaftszweige (z. B. einzelne Verkehrszweige) unberücksichtigt zu lassen, wird man auf Kosten der größeren die Ausgangszahl, bei der wenigstens ein Vertreter zugestanden wird, geringer anzusetzen haben. Daß man in der Frage der Zusammensetzung eines Wirtschaftsrates zu einer zwar pragmatischen Lösung, die aber weitestgehend Zustimmung findet, gelangen kann, hat die fast völlige Übereinstimmung von Reichsregierung und Vorläufigen Reichswirtschaftsrat in der Frage der Vertretung der Wirtschaftszweige in einem endgültigen Reichswirtschaftsrat gezeigt.

Das dritte hier zu behandelnde Problem, oben als das der Schaffung einer „dritten Kraft“ bezeichnet, baut auf den beiden zuvor behandelten auf und kann wie folgt formuliert werden: Inwieweit ist es zweckmäßig, einen Wirtschaftsrat, in dem Arbeitgeber und Arbeitnehmer der verschiedenen Wirtschaftszweige paritätisch vertreten sind, durch weitere Personen, die einmal „neutrale Wirtschaftssachverständige“, ein andermal Vertreter noch zu nennender weiterer Wirtschaftsinteressen sein können, zu ergänzen? Wenn wir mögliche Formen der Beantwortung dieser Frage zusammen mit ihrer Regelung in den bisherigen deutschen Wirtschaftsräten ins Auge fassen, so bieten sich folgende Möglichkeiten dar:

- a) Man verzichtet auf jede Ergänzung des paritätisch aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Vertretern zusammengesetzten Wirtschaftsrates, so wie dies bei der Wirtschaftskammer Bremen der Fall ist.
- b) Der paritätisch zusammengesetzte Wirtschaftsrat wird durch einige Wirtschaftssachverständige (etwa 10 % der Gesamtmitgliederzahl) ergänzt, wie dies bei der Hauptwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz verwirklicht war. Die Bestellung der Wirtschaftssachverständigen kann entweder durch Zuwahl seitens der Arbeitgeber und -nehmer oder durch Berufung seitens der Regierung (ohne oder mit Vorschlagsrecht der Arbeitgeber und -nehmer) erfolgen.
- c) Der paritätisch zusammengesetzte Wirtschaftsrat wird sowohl durch Wirtschaftssachverständige wie durch Vertreter weiterer Wirtschaftsinteressen (z. B. freie Berufe, Beamte — Verbraucher) ergänzt, wie dies bei dem Vorläufigen Reichswirtschaftsrat verwirklicht und für den endgültigen Reichswirtschaftsrat vorgesehen war. Während die Bestellung der Wirtschaftssachverständigen auf einem

der unter b genannten Wege erfolgen kann, wird die bindende Benennung der Vertreter der anderen Wirtschaftsinteressen den zuständigen Spitzenorganisationen überlassen bleiben müssen. Der Umfang der Vertreter nach c wird zwischen einem Fünftel und einem Drittel der Gesamtmitgliederzahl zu denken sein.

Wenn man nach den praktischen Erfahrungen mit den verschiedenen genannten Formen fragt, so wird man sagen müssen, daß sie sich alle drei als mit Erfolg verwendbar erwiesen haben. Aus allen drei in Deutschland verwirklichten Institutionen waren positive Stimmen über das gerade bei ihnen verwirklichte Prinzip zu hören.

Wirft man einen Blick auf die sich mit dieser Frage befassende staatswissenschaftliche Literatur, so findet man auch hier verschiedene Ideale vertreten, die sich aus unterschiedlichen Grundvorstellungen ableiten. Herbert Krüger, dem es darum zu tun ist, die Wirtschaftsverbände mittels eines Wirtschaftsrates in den Bereich der materiellen Verfassung einzubeziehen, legt auf eine möglichst reine Verwirklichung dieses Gedankens Wert<sup>104</sup>. Nicht ausreichend organisierte oder organisierbare Interessentengruppen wie die Konsumenten oder Vertretungen bestimmter Einzelinteressen, z. B. Geschädigtenverbände, sollten unberücksichtigt bleiben. Auch hält er Vertretungswünsche der Beamtenschaft für eine Verkennung der Stellung und der Funktion des Berufsbeamtentums. Es sollten mithin „nur ausgesprochene Wirtschafts- und Sozialverbände in den Bundeswirtschaftsrat aufgenommen werden“. Gegen den Versuch, mit Hilfe einer dritten Gruppe die Gegensätze zwischen den Fronten im Bundeswirtschaftsrat zu neutralisieren, wendet Krüger ein: „Die Möglichkeit des Ausgleiches von außen her würde den Wirtschafts- und Sozialverbänden einen guten Teil der Verantwortung für das Zustandekommen einer Einigung abnehmen... Die Gewißheit des Eingreifens neutralisierender Faktoren würde also die Gegensätze höchstwahrscheinlich vergrößern und vertiefen.“

Demgegenüber empfiehlt Hans Peters, einen Bundeswirtschaftsrat weit über die Verbände der Unternehmer und Arbeitnehmer hinaus zu erstrecken<sup>105</sup>. Er denkt einmal an „Organisationen, die obwohl selbst keine Wirtschaftsverbände, doch bedeutsame wirtschaftliche Faktoren darstellen“, wie Gemeinden und Gemeindeverbände, weiter an gemeinnützige Organisationen (Wohlfahrtsverbände), alsdann an Verbraucherorganisationen, schließlich an Träger der Kultur in ihrer Bedeutung für die Wirtschaft. Nach Peters Ansicht „könnten Repräsentanten der Gemeinwohl und gemeinnützige Ziele verfolgenden Organisationen sowie des kulturellen Lebens einen Bundeswirtschaftsrat

<sup>104</sup> Herbert Krüger, a.a.O., S. 547.

<sup>105</sup> Hans Peters, Nichtwirtschaftliche Organisationen im Bundeswirtschaftsrat? In: Die öffentliche Verwaltung, 5. Jg., 1952, Nr. 18, S. 556 ff.



vor mancher einseitigen verhängnisvollen Fehlentscheidung bewahren, den Blick weiten und vorausschauend — gerade der Wirtschaft förderliche — Maßnahmen vorbereiten helfen“. Peters denkt an eine Besetzung eines Drittels des Bundeswirtschaftsrates mit Repräsentanten folgender Gruppen: „Verbraucher, freie Berufe, Beamte, Gemeinden und Gemeindeverbände, Kirche, Wissenschaft, Presse, Kunst, Sozialversicherungsträger, freie Wohlfahrt und möglicherweise noch gemeinnütziger Wohnungsbau.“

Hinwieder hat Ludwig Heyde, Qualität und Unabhängigkeit des wirtschaftspolitischen Urteils in den Vordergrund stellend, die Frage aufgeworfen, ob es nicht das Ideal sein könnte, in einem Wirtschaftsrat die Hälfte der Sitze mit unabhängigen Sachverständigen und nur die andere Hälfte mit Personen aus der Wirtschaft selbst zu besetzen<sup>106</sup>.

Diese Gegenüberstellung einiger Ansichten zu der Frage der Schaffung und Bemessung einer „dritten Kraft“ in einem Wirtschaftsrat läßt eine in der Institution selbst liegende Gegenläufigkeit erkennen: Will man einen Wirtschaftsrat in erster Linie darauf abstellen, daß er ein „selbstverantwortliches Zusammenraufen“ von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der Wirtschafts- und Sozialpolitik fördert, so wird man diese möglichst alleine lassen müssen und ihnen bestenfalls einige Neutrale zur Erleichterung der Aufgabe zur Seite stellen. Will man aber den Wirtschaftsrat als eine Gesamtpräsentanz der Wirtschaft aufziehen und will man auch den außerhalb der Unternehmer- und Arbeitnehmerschaft vorhandenen wirtschaftlichen Sachverstand in größerem Umfang mobilisieren, so kommt man an dem Einsatz einer größeren „dritten Kraft“ nicht vorbei. Je mit der Entscheidung in der einen Richtung verliert man den in der anderen Richtung liegenden Vorteil. Doch kann man auch eine Zwischenlösung zu verwirklichen suchen, bei der man insgesamt möglichst viel zu gewinnen und möglichst wenig zu verlieren glaubt.

Es wäre falsch anzunehmen, die „dritte Kraft“ sei erforderlich, um klare Mehrheiten bei den Abstimmungen zu schaffen. Denn diese hätten wenig Sinn, wenn dabei Arbeitgeber oder Arbeitnehmer geschlossen in der Minderheit stehen. Ebenso wird man die „dritte Kraft“ kaum weder nötig haben noch verwenden können, um einer — bei der Bildung des vorläufigen Reichswirtschaftsrates vielfach befürchteten — Verständigung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf Kosten der Konsumenten entgegenzutreten. Denn einmal dürfte es zu einer solchen Konstellation überhaupt nur selten kommen; ein andermal wirkt das Konsumenteninteresse derjenigen Arbeitnehmer, die nicht

---

<sup>106</sup> Ludwig Heyde, a.a.O., S. 110.



zugleich Produzenten des zur Beratung anstehenden Wirtschaftszweiges sind, bereits bremsend.

Bejaht man eine „dritte Kraft“ aus den zuvor genannten Gründen, ohne der Selbstverantwortlichkeit der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu nahe zu treten, so könnte bei einem auf insgesamt 120 Köpfe zu bemessenden Bundeswirtschaftsrat daran gedacht werden, den Arbeitgebern und Arbeitnehmern der verschiedenen Wirtschaftszweige je zwei Fünftel, der „dritten Kraft“ ein Fünftel der Sitze einzuräumen. Hierbei könnte je ein Zehntel der Sitze mit unabhängigen Sachverständigen einerseits und mit Vertretern der freien Berufe (Ingenieure, Ärzte, Rechtsanwälte, Schriftsteller, Künstler, Presse), der Beamten und der Verbraucherverbände andererseits besetzt werden. Eine Beteiligung von Wohlfahrtsverbänden erscheint mir in einem Wirtschaftsrat ebenso wenig am Platz wie die von den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder gar Ländern und Bund als politischer Körperschaften, wohingegen die Versorgungsbetriebe der öffentlichen Hand innerhalb der Industrie zu berücksichtigen sind. Ebenso hätten sonstige Unternehmen der öffentlichen Hand jeweils ihr Gewicht innerhalb der verschiedenen Wirtschaftszweige zu finden.

### 3. Die Frage regionaler Wirtschaftsräte

Die Einrichtung regionaler Wirtschaftsräte kann sowohl für bestimmte Wirtschaftsgebiete innerhalb eines Staates wie für die Einzelstaaten eines Bundesstaates ins Auge gefaßt werden. Wir wollen hier das Problem für den zweiten Fall betrachten.

Für die Frage der Zweckmäßigkeit eines solchen regionalen Wirtschaftsrates (Landeswirtschaftsrates) können grundsätzlich die gleichen Erwägungen angestellt werden, wie sie hier generell entwickelt wurden. Indessen spielt für die Bejahung oder Ablehnung eines Landeswirtschaftsrates eine weitere Frage eine wesentliche Rolle, nämlich die der wirtschaftspolitischen Zuständigkeit des Gliedstaates. Verfügt dieser nur über ein stark eingeschränktes Gesetzgebungsrecht auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet, so wird damit die Betätigungsmöglichkeit und damit die Zweckmäßigkeit eines Landeswirtschaftsrates wesentlich eingeengt. Dieser Tatbestand ist für die Bundesrepublik Deutschland gegeben. Man steht dann vor der Frage, ob einem Landeswirtschaftsrat in einem solchen Umfang andere Aufgaben gestellt werden, daß seine Einrichtung gerechtfertigt ist. Es kommt hier einerseits die Information der Landesregierung wie der Bundesregierung über die Ansichten der Unternehmer und Arbeitnehmer des Landes zu Fragen der wirtschaftlichen und sozialen Gesetzgebung des Bundes, an-

dererseits die Beratung der Landesregierung bei ihr obliegenden Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung in Betracht. Regionale Wirtschaftsplanung und -Förderung, der Einsatz von Landesmitteln für Landwirtschaft, Straßenbau oder Wohnungsbau sind Materien, zu denen Arbeitgeber und -nehmer ihre Meinung zu äußern vermögen. Man sollte sich darüber klar sein, daß einem solchen Tätigwerden von Arbeitgebern und Arbeitnehmern eine geringere Bedeutung zukommt als einer Mitwirkung an der wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetzgebung des Bundes. Ohne die Sicherheit, daß die Landesregierung in einem Landeswirtschaftsrat ein willkommenes Beratungsorgan sieht, sollte man Landeswirtschaftsräte nicht verwirklichen und daher, wenn es einmal zu einem Bundeswirtschaftsrat kommen sollte, weiter den Ländern die Entscheidung darüber überlassen, ob sie ihrerseits Landeswirtschaftsräte einrichten oder nicht. Bejahendenfalls dürften sich Landeswirtschaftsräte mit einer Zahl von 30 bis 40 Mitgliedern und einem dem Bundeswirtschaftsrat ähnlichen Aufbau empfehlen, wobei auch hier der Schwerpunkt in den Beratungen von Ausschüssen liegen sollte. Zwischen Landeswirtschaftsräten und Bundeswirtschaftsrat ließe sich eine Verbindung schaffen, indem jeder Landeswirtschaftsrat — dort, wo er fehlt, die Landesregierung — je einen ihrer Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter in den Bundeswirtschaftsrat delegiert, so daß die Gesamtheit der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter im Bundeswirtschaftsrat (rd. 100) zu rd. ein Fünftel regional, zu vier Fünftel zentral bestimmt würde.

Ich glaube geschichtlich und theoretisch dargelegt zu haben, daß Wirtschaftsräte als Institution ein taugliches Mittel sind, um einerseits die Mitbestimmung und damit ein Zusammenwirken von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu verwirklichen, andererseits eine sachgerechte Wirtschafts- und Sozialpolitik zu fördern.

Zu einer eigenen Entscheidung darüber, ob man von dieser Möglichkeit Gebrauch macht oder darauf zugunsten anderer Möglichkeiten verzichtet, habe ich dem Leser Argumente an die Hand gegeben.

Entschließt man sich zur Einrichtung von Wirtschaftsräten, in concreto eines Bundeswirtschaftsrates, so wird der Erfolg oder Mißerfolg von weiteren Faktoren mit abhängen, so davon: ob es gelingt,

qualifizierte Wirtschaftskenner aller Sparten für die Mitarbeit im Wirtschaftsrat zu gewinnen,

die Mitglieder dauernd zu verständnisvoller Hand-in-Hand-Arbeit zusammenzuführen,

die zweckentsprechende Verwendung der Empfehlungen des Wirtschaftsrates sicherzustellen.



**Die gewerkschaftliche Forderung nach  
Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf  
überbetrieblicher Ebene und ihre  
Vereinbarkeit mit anderen Konzeptionen**

Von

**Dr. Hans G. Schachtschabel**

o. Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Wirtschaftshochschule Mannheim



## Inhaltsverzeichnis

<i>Einleitung</i> .....	159
1. Wirtschaftsdemokratie und überbetriebliche Mitbestimmung ....	159
2. Aufgaben der Untersuchung .....	160
 <b>A. Aktuelle Konzeptionen und Bestrebungen</b>	
I. <i>Der gewerkschaftliche Vorschlag für die überbetriebliche Mitbestimmung</i> .....	161
1. Der Bundeswirtschaftsrat .....	162
2. Die Bezirkswirtschaftskammern und der Landeswirtschaftsrat ..	167
II. <i>Die Stellungnahme der Unternehmerschaft zum gewerkschaftlichen Vorschlag für die überbetriebliche Mitbestimmung</i> .....	170
1. Bundeswirtschaftsrat und Landeswirtschaftsräte .....	171
2. Freie bezirkliche Arbeitsgemeinschaften .....	173
3. Praktische Ansätze überbetrieblicher Mitbestimmung .....	174
 <b>B. Analyse konzeptioneller Vereinbarkeit</b>	
I. <i>Freiheitlicher Sozialismus und überbetriebliche Mitbestimmung</i> ....	176
1. Generelle Einordnung der überbetrieblichen Mitbestimmung in die Konzeption des freiheitlichen Sozialismus .....	176
2. Ordnungsprinzipien und überbetriebliche Mitbestimmung .....	180
II. <i>Christliche Soziallehre und überbetriebliche Mitbestimmung</i> .....	182
1. Grundzüge der katholischen Soziallehre .....	182
2. Katholische Soziallehre und überbetriebliche Mitbestimmung ....	190
3. Evangelische Soziallehre und Mitbestimmung .....	194
III. <i>Der Neoliberalismus und die überbetriebliche Mitbestimmung</i> .....	202
1. Grundlagen der neoliberalen Konzeption .....	202
2. Die neoliberale Stellungnahme zur überbetrieblichen Mitbestimmung .....	205
IV. <i>Ergebnis</i> .....	209





## Einleitung

### 1. Wirtschaftsdemokratie und überbetriebliche Mitbestimmung

Aus der Entwicklung der *Konzeption der Wirtschaftsdemokratie*, wie sie speziell für die deutschen Verhältnisse relevant geworden ist, läßt sich nachweisen, daß sich ihr ursprünglicher Ansatz und ihre erste Ausprägung im wesentlichen auf eine Demokratisierung überbetrieblich existierender Organisationen erstreckt, die als Instanzen staatlicher oder selbstverwalteter Bereiche die Wirtschafts- und Sozialpolitik bestimmen oder zumindest entscheidenden wirtschafts- und sozialpolitischen Einfluß ausüben<sup>1</sup>. Die darauf ausgerichteten wirtschaftsdemokratischen Bestrebungen, die neuerdings in der Forderung nach *überbetrieblicher Mitbestimmung* zum Ausdruck gebracht werden, verfolgen das Ziel, auf demokratischen Grundlagen die Arbeitnehmer oder ihre Vertretungen an maßgeblichen Entscheidungen dieser Art mitwirken und mitbestimmen zu lassen, im besonderen aber auch die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in entsprechenden Einrichtungen zu organisieren und zu konstituieren. Insofern ist eine Mitbestimmung „auf den höheren Stufen der Wirtschaftspyramide“ gemeint, wobei W. Weddigen zur näheren Kennzeichnung „des Stufenwerts der Mitbestimmung“ von der „mittelstufigen Mitbestimmung“ und der „Spitzen-Mitbestimmung“ einer Sozialwirtschaft spricht<sup>2</sup>. Auf alle Fälle hat sich unter den Auswirkungen des anfänglich vertretenen wirtschaftsdemokratischen Gedankens und seines spezifischen Inhalts, aber auch infolge der konkreten Verwirklichung auf den verschiedenen höheren Ebenen sowie in bestimmten Instanzen die überbetriebliche Mitbestimmung praktisch in vielfachen Formen niedergeschlagen, die nach der Unterbrechung während der Jahre 1933 bis 1945 teilweise wieder eingeführt worden sind<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Vgl. H. G. Schachtschabel, Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Wirtschaftsführung der Unternehmung auf betrieblicher Ebene. Die Auffassung der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände zur Mitbestimmung. In: Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung. Schriften des Vereins für Socialpolitik. Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. N. F., Bd. 24/II. Berlin 1964, S. 9 ff., wo vor allem auch die anfangs postulierten Ziele der wirtschaftsdemokratischen Bestrebungen näher gekennzeichnet werden.

<sup>2</sup> Vgl. W. Weddigen, Begriff und Produktivität der Mitbestimmung. In: Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung. Schriften des Vereins für Socialpolitik. Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. N. F., Bd. 24/I. Berlin 1962, S. 18.

<sup>3</sup> Vgl. zur praktischen Entwicklung A. F. Napp-Zinn, Wirtschaftsräte

Allerdings ist zu berücksichtigen, daß nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges die wirtschaftsdemokratischen Bestrebungen in ihrer unmittelbaren Ausrichtung insofern eine Verschiebung erfahren haben, als die überbetriebliche Mitbestimmung zugunsten der betrieblichen Mitbestimmung vor allem programmatisch nachgeordnet worden ist<sup>4</sup>. Natürlich werden nach wie vor die bestehenden Positionen überbetrieblicher Mitbestimmung behauptet und verteidigt, doch ist es im Rahmen des gesamten wirtschaftsdemokratischen Komplexes der Gegenwart vorerst wenigstens im wesentlichen bei Vorschlägen geblieben, speziell mit dem zentralen Anliegen, im Bereich der Wirtschafts-, Handwerks- und Landwirtschaftskammern eine demokratisch organisierte Zusammenarbeit zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern anzustreben, während die Forderung nach einem Bundeswirtschaftsrat an sich zwar noch besteht, gegenwärtig aber offenbar stillschweigend ausgeklammert worden ist<sup>5</sup>.

## 2. Aufgaben der Untersuchung

Trotz dieser Feststellung erscheint es für die Beurteilung der theoretischen Grundlagen wie der praktischen Bedeutung der Wirtschaftsdemokratie wesentlich und zweckmäßig, die in der Gegenwart dominierenden ordnungspolitischen Konzeptionen, insbesondere in ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Ausrichtung, nach ihrem Verhältnis

und überbetriebliche Mitbestimmung in Deutschland. In: Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung. Schriften des Vereins für Socialpolitik. Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N.F., Bd. 24/II. Berlin 1964, S. 61 ff.

<sup>4</sup> Vgl. H. G. Schachtschabel, a.a.O., S. 25 ff.; vgl. dazu auch Gesetzesvorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zur Neuordnung der deutschen Wirtschaft. Beschlossen in der Sitzung des Bundesausschusses des DGB am 14. April 1950, veröffentlicht am 22. Mai 1950, S. 9 ff. u. S. 35 ff. Manuskript (o. O. u. o. J.).

<sup>5</sup> Vgl. Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes, beschlossen auf dem Außerordentlichen Bundeskongreß des DGB am 21. und 22. November 1963 (als Broschüre veröffentlicht), wo die Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung (durchaus entsprechend dem Entwurf des Bundesvorstandes des DGB v. 7./8. Mai 1963) nur allgemein angedeutet und Bundes- wie Landeswirtschaftsrat überhaupt nicht mehr erwähnt werden. Es wurde jedoch ein Antrag auf Neufassung dieser Stelle als Material an den Bundesvorstand des DGB überwiesen, in der ausdrücklich hervorgehoben wird, daß als Organe der überbetrieblichen Mitbestimmung ein Bundeswirtschaftsrat und in jedem Bundesland ein Landeswirtschaftsrat gebildet werden sollen. Entscheidend ist aber, daß auch im Grundsatzprogramm des DGB von 1963 die betriebliche Mitbestimmung, speziell wirtschaftlicher Art, das bevorzugte Anliegen gewerkschaftlicher Forderungen bleibt, während die überbetriebliche Mitbestimmung, wie nach der bisherigen Entwicklung zu erwarten war, nur mit einem generellen Vermerk berücksichtigt wird. — Vgl. dazu auch: Außerordentlicher Bundeskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes. In: Das Mitbestimmungsgespräch, 9. Jg., 1963, H. 12, S. 183 ff.

zu den generellen und speziellen Prinzipien der überbetrieblichen Mitbestimmung zu untersuchen. Das Ziel ist dabei, die *Vereinbarkeit* zu überprüfen, indem vor allem aufgezeigt werden soll, ob überhaupt und gegebenenfalls in welchem Umfange die wirtschaftsdemokratischen Bestrebungen, die eine Verwirklichung der Mitbestimmung auf überbetrieblicher Ebene beinhalten, den maßgeblichen Ordnungssystemen entsprechen.

Abgesehen davon, daß es für die Durchführung dieser Aufgabe erforderlich ist, die der überbetrieblichen Mitbestimmung zugeordneten Aufgaben und Funktionen nach aktuellen Auffassungen und Forderungen zu kennzeichnen, sollen in Form einer vergleichenden Analyse die übereinstimmenden oder voneinander abweichenden Prinzipien und Folgerungen zwischen den tragenden ordnungspolitischen Vorstellungen und dem Anliegen wirtschaftlicher Demokratisierung auf überbetrieblicher Ebene herausgearbeitet werden, um im Zuge dieser Sichtung zugleich zu Ergebnissen zu gelangen, die als Beitrag zur theoretischen Grundlegung der Wirtschafts- und Sozialpolitik dienen sollen.

Insofern ist es verständlich, daß für diesen Vergleich lediglich die Konzeption des freiheitlichen oder demokratischen Sozialismus, der christlichen Sozial- und Wirtschaftslehre und des Neoliberalismus sowie die Stellungnahmen entsprechender Vertreter oder Institutionen berücksichtigt worden sind, wobei allerdings auch auf entscheidende Abweichungen innerhalb der einzelnen Systeme abgehoben wird. Dagegen sind in diesem Vergleich nicht die im wirtschaftswissenschaftlichen Bereich üblichen Modelle der freien Verkehrs- bzw. Marktwirtschaft einerseits und der Zentralverwaltungswirtschaft andererseits herangezogen worden. Denn es ist offensichtlich, daß sich der vorliegende Vergleich im wesentlichen an den grundlegenden wirtschafts- und sozialpolitischen Konzeptionen systembedingender Art orientieren muß, dagegen nicht an den Modellen, die als instrumentelle Kategorien ihre geistigen Grundlagen in den generellen ordnungspolitischen Vorstellungen finden und von dort aus mehr oder minder konsequent entwickelt worden sind, abgesehen davon, daß sie ihren speziellen Aufgaben gemäß für prinzipielle Erörterungen wenig ergiebig sind.

## **A. Aktuelle Konzeptionen und Bestrebungen**

### **I. Der gewerkschaftliche Vorschlag für die überbetriebliche Mitbestimmung**

Seit Beendigung des Zweiten Weltkrieges ist im Rahmen der wirtschaftsdemokratischen Bestrebungen die Forderung nach Mitbestim-

mung der Arbeitnehmer auf überbetrieblicher Ebene vor allem durch den „Gesetzesvorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zur Neuordnung der deutschen Wirtschaft“ erneut erhoben worden. In der allgemeinen Begründung wird eine Fortentwicklung der früheren Ansätze — gemeint ist die Zeit vor 1933 — zu einer wirklichen demokratischen Ordnung der Wirtschaft auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene verlangt, um damit innerhalb der Wirtschaft auf allen entscheidenden Stufen „eine zusammenhängende und wirksame Einschaltung der gesamten Arbeitnehmerschaft zu erreichen“<sup>6</sup>.

### 1. Der Bundeswirtschaftsrat

Für den Bereich der überbetrieblichen Mitbestimmung wird in dem Vorschlag als Organ der „Spitzen-Mitbestimmung“ (W. Weddigen) der *Bundeswirtschaftsrat* (BWR) vorgesehen, durchaus in Anlehnung an den vorläufigen Reichswirtschaftsrat der Weimarer Verfassung<sup>7</sup>. Die ursprünglichen Bestimmungen über Aufgaben, Befugnisse, Zusammensetzung des Bundeswirtschaftsrates sowie die Regelung entsprechender Einzelheiten wurden vom „Arbeitskreis für überbetriebliche Mitbestimmung“ im Deutschen Gewerkschaftsbund überarbeitet und teilweise neu gefaßt<sup>8</sup>.

Nach den im ersten wie im überarbeiteten Vorschlag niedergelegten Ausführungen handelt es sich beim Bundeswirtschaftsrat im wesentlichen um ein breit aufgebautes *Spitzenorgan*, das auf gutachtlicher Grundlage *beratende Aufgaben und Funktionen* gegenüber der Bundesregierung, den Bundesministerien, dem Bundestag und dem Bundesrat ausüben soll, wobei sich diese Beratung auf alle wirtschafts- und sozialpolitischen, steuerlichen und finanzpolitischen Fragen zu erstrecken hat, insbesondere durch die Begutachtung von Gesetzesvorlagen und Verordnungsentwürfen. Seine Tätigkeit kann von den Bundesinstanzen auf Wunsch in Anspruch genommen werden, doch kann der Bundeswirtschaftsrat auch aus eigener Initiative Stellung nehmen und Vorschläge unterbreiten. Soweit er aus eigener Initiative tätig wird, hat er das Recht auf formelle Anhörung nach Abschluß der Erörterungen gegenüber Bundesregierung und Bundesministerien.

<sup>6</sup> Gesetzesvorschlag des DGB, a.a.O., S. 29.

<sup>7</sup> Vgl. Verfassung des Deutschen Reiches v. 11. August 1919 (RGBl. 1919, S. 1415), Art. 165. — Vgl. dazu vor allem A. F. Napp-Zinn, a.a.O., ferner auch M. Beck, Wirtschaftsdemokratie. Veröffentlichungen der Handels-Hochschule St. Gallen. Reihe A, H. 62. Zürich u. St. Gallen 1962, S. 46 ff.

<sup>8</sup> Vgl. Vorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes für die Gestaltung des Bundes-Wirtschaftsrates. Ausgearbeitet März bis Mai 1956 vom Arbeitskreis für überbetriebliche Mitbestimmung (als Manuskript veröffentlicht).

Im Gegensatz zum ursprünglichen Entwurf fehlt in der Ausarbeitung des Arbeitskreises für überbetriebliche Mitbestimmung die Formulierung, daß der Bundeswirtschaftsrat die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern und auf einen Ausgleich der Interessen innerhalb der Wirtschaft hinzuwirken habe. An Stelle dieser allgemeinen Bestimmung ist eine nähere Kennzeichnung dadurch getreten, daß der Bundeswirtschaftsrat für ein jährlich zu erstellendes Nationalbudget dem Bundestag, dem Bundesrat sowie der Bundesregierung einerseits einen Bericht (Stellungnahme) über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik und die Lage der einzelnen Wirtschaftszweige vorzulegen, andererseits Empfehlungen für wirtschaftspolitische Maßnahmen zur fortschreitenden Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft im kommenden Haushaltsjahr zu unterbreiten habe.

Bei dieser Fassung ist es offensichtlich, daß auch die inzwischen aktuell gewordenen Grundlagen und Mittel zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung berücksichtigt worden sind, wobei es in diesem Zusammenhang erwähnenswert erscheint, daß neuerdings an anderer Stelle gewerkschaftlicher Argumentation betont von der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gesprochen wird, aus der ein Rahmenplan in der Form eines Nationalbudgets zu entwickeln sei<sup>9</sup>. Es kann angenommen werden, daß bei erneuter Überarbeitung der Aufgaben des Bundeswirtschaftsrates gleiche oder ähnliche Formulierungen verwendet werden würden.

Allerdings ist es überraschend, daß in dem Entwurf des Arbeitskreises für überbetriebliche Mitbestimmung das kennzeichnende Merkmal des Bundeswirtschaftsrates als Organ des Interessenausgleichs völlig weggelassen worden ist. Eine solche Bestimmung ist keineswegs überflüssig, wenn bedacht wird, daß gerade die mit dem Bundeswirtschaftsrat beabsichtigte Demokratisierung der Wirtschaft, aber auch die für ihn vorgesehene Zusammensetzung deutlich das Bestreben zeigt, einen Ausgleich der Interessen auch auf höchster Ebene zu verwirklichen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß der Bundeswirtschaftsrat „als die allein autorisierte Beratungsinstanz der Bundesorgane“ anzusehen ist; entsprechend fungieren auch die ihm angehörenden oder von ihm gebildeten Ausschüsse oder Beiräte<sup>10</sup>. Die Bundesorgane dürfen, unbeschadet der Rechte des Bundestags und des Bundesrats, einen anderen Rat als denjenigen des Bundeswirtschafts-

<sup>9</sup> Vgl. Grundsatzprogramm des DGB, a.a.O., III. Mittel der Wirtschaftspolitik, 1. Der volkswirtschaftliche Rahmenplan.

<sup>10</sup> Vgl. dazu und für die folgenden Ausführungen Gesetzesvorschlag des DGB, a.a.O., § 69 ff. und S. 44 ff. sowie Vorschlag des DGB, a.a.O., § 3.



rats, seiner Ausschüsse oder der von ihm benannten Stellen nur mit Zustimmung des Bundeswirtschaftsrates in Anspruch nehmen. In der Begründung heißt es, daß mit dieser Vorschrift „die Möglichkeit eines Nebeneinanders verschiedener Beratungsorgane“ ausgeschlossen und „schon für das Zustandekommen einer sachverständigen und autoritativen Vorstellung die zweckmäßige und unveränderte Grundlage“ geschaffen werden soll. Besonderer Wert wird auf das Recht von Erhebungen gelegt (Enquêterecht), das aber im überarbeiteten Entwurf nicht mehr ausdrücklich erwähnt wird. Dagegen findet sich in beiden Ausfertigungen die Bestimmung, daß der Bundeswirtschaftsrat das Recht auf Auskunft und Rechtshilfe gegenüber allen Behörden des Bundesgebietes erhalten soll, zudem das Recht zur unmittelbaren Beweiserhebung (nach den für den Zivilprozeß geltenden Vorschriften), das auch für seine Ausschüsse gelten soll. Die Stellung des Bundeswirtschaftsrates als einem Beratungsorgan, das allerdings autoritärer Art sein soll, wird schließlich im jüngeren Vorschlag noch durch die Bestimmung hervorgehoben, daß er keine Entscheidungen zu fällen habe, sondern diese beim Bundestag, dem Bundesrat sowie bei den zuständigen Ministerien liegen sollen.

Für die *Zusammensetzung* des Bundeswirtschaftsrates sei erwähnt, daß er aus 150 Mitgliedern bestehen soll, wovon auf die Wirtschafts- oder Tätigkeitsgebiete

der Industrie:	58
des Handels, der Banken und Versicherungen:	20
der Landwirtschaft, Forsten und Fischerei:	20
des Handwerks:	16
des Verkehrs und der öffentlichen Unternehmungen:	18
und als Vertreter der Wissenschaften und der freien Berufe sowie wirtschaftlich oder sozialpolitisch besonders verdiente Personen:	18

Mitglieder entfallen sollen<sup>11</sup>.

Die Wahrung des paritätischen Prinzips kommt dadurch zum Ausdruck, daß die Hälfte der jeweils auf die einzelnen Wirtschafts- oder Tätigkeitsgebiete entfallenden Mitglieder vorgeschlagen werden soll einerseits von den Spitzenverbänden der Unternehmer, andererseits von den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften für das Bundesgebiet im Sinne des § 10 a des Tarifvertragsgesetzes<sup>12</sup>.

Durch diese Art der Zusammensetzung soll sozusagen ein Abbild der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Struktur repräsentiert wer-

<sup>11</sup> Vgl. Gesetzesvorschlag des DGB, a.a.O., § 72. — Der überarbeitete Entwurf nennt auch 150 Mitglieder, schlägt aber nur 60 Mitglieder vor, ohne diese nach Wirtschafts- oder Tätigkeitsgebieten zahlenmäßig aufzugliedern; vgl. Vorschlag des DGB, a.a.O., § 4.

<sup>12</sup> Vgl. Vorschlag des DGB, a.a.O., § 4.

den, wobei die Absicht vorherrscht, durch die berücksichtigten Sozialpartner möglichst alle Interessen vertreten zu lassen und die Gewähr für einen entsprechenden Ausgleich zu haben. Die Gruppierung besteht bewußt aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern, so daß die im vorläufigen Reichswirtschaftsrat eingefügte „dritte Kraft“ (z. B. Vertreter der Verbraucherschaft) jetzt weggefallen ist<sup>13</sup>. Doch wird auch hier ausdrücklich festgelegt, daß die Mitglieder des Bundeswirtschaftsrats sowie der von ihm bestellten Ausschüsse und Beiräte Vertreter der Wirtschaftsinteressen des ganzen Volkes sein sollen, „nicht an Aufträge und Weisungen gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“. Es kommt hinzu, daß sie sich jeder mißbräuchlichen Verwertung der auf Grund ihrer Mitgliedschaft zu ihrer Kenntnis gelangten Tatsachen, Maßnahmen und Pläne zu enthalten haben, doch sind sie auch berechtigt, über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Bundeswirtschaftsrats Tatsachen anvertraut oder denen sie in dieser Eigenschaft Tatsachen anvertraut haben, sowie über diese Tatsachen selbst, das Zeugnis zu verweigern<sup>14</sup>.

Die Mitglieder des Bundeswirtschaftsrates sollen gemäß den Bestimmungen auf Vorschlag des Bundeskanzlers durch den Bundespräsidenten auf vier Jahre berufen werden. Nach zwei Jahren soll die Hälfte der Mitglieder ausscheiden, wobei Wiederbenennungen und Wiederberufungen zulässig sind.

Als *Organe* des Bundeswirtschaftsrates sind die Vollversammlung und das Präsidium vorgesehen. In der Vollversammlung, deren Sitzungen prinzipiell öffentlich, alle anderen dagegen prinzipiell nicht öffentlich sind, entscheidet bei Abstimmung die einfache Mehrheit der anwesenden Stimmberechtigten. Bei Abstimmungen über eine gutachtliche Äußerung oder eine fachliche Empfehlung kann der unterlegene Teil der Mitglieder verlangen, daß der Beschluß nur mit der abweichenden Stellungnahme der Unterlegenen mitgeteilt oder verbreitet werden darf, wenn wenigstens ein Drittel der anwesenden Stimmberechtigten diesem Antrag zustimmt.

Die Vollversammlung wählt das Präsidium, das aus sechs Personen bestehen soll<sup>15</sup>. Es setzt sich je zur Hälfte aus Mitgliedern zusammen, die von den Spitzenverbänden der Unternehmer und denen, die von den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften vorzuschlagen sind. Das Präsidium wählt jeweils auf die Dauer eines Jahres den Vorsitzenden, der in wechselnder Folge der einen oder anderen der beiden Mitgliedergruppen angehören muß.

<sup>13</sup> Vgl. M. Beck, a.a.O., S. 51.

<sup>14</sup> Vgl. Vorschlag des DGB, a.a.O., § 6.

<sup>15</sup> Im Vorschlag des DGB, a.a.O., § 9, wird die Anzahl der Mitglieder, aus denen sich das Präsidium zusammensetzen soll, nicht genannt.

Das Präsidium beschließt, wer die angeforderten Gutachten oder Stellungnahmen ausarbeiten soll (Antragsrecht der Vollversammlung), ferner, ob eine Gesetzes-Initiative ergriffen werden soll<sup>16</sup>. Zudem überwacht es die Geschäftsführung sowie die Ausschüsse, ob diese die Richtlinien einhalten; weiterhin koordiniert es die Tätigkeit der Ausschüsse. Das Präsidium vertritt den Bundeswirtschaftsrat gegenüber den Bundesorganen und gegenüber der Öffentlichkeit.

Der Bundeswirtschaftsrat kann aus seinen Mitgliedern ständige und nichtständige Ausschüsse bilden, die ebenfalls je zur Hälfte von den beiden Mitgliedergruppen besetzt werden sollen. Die Ausschüsse sollen sich ihre beiden Vorsitzenden aus ihrer Mitte wählen. Bundeswirtschaftsrat, Ausschüsse oder Beiräte sind berechtigt, Sachverständige für besondere Fachgebiete oder Fachfragen hinzuzuziehen, doch steht diesen kein Stimmrecht zu. Die Geschäftsführung des Bundeswirtschaftsrates obliegt einem Hauptgeschäftsführer, dem weitere Geschäftsführer beigegeben werden können.

Schließlich ist erwähnenswert, daß Beauftragte der Bundesregierung zu den Sitzungen der Vollversammlung, des Präsidiums und der Ausschüsse Zutritt haben. Ferner können die Regierungen der Länder Beauftragte zu den Sitzungen der Vollversammlung und der Ausschüsse entsenden und durch sie ihren Standpunkt zu dem Beratungsgegenstand darlegen lassen. Auch die Mitglieder des Bundestages können auf Grund eines Beschlusses des Bundestages oder eines seiner Ausschüsse an den in dem Beschluß bezeichneten Beratungen der Vollversammlung und der Ausschüsse des Bundeswirtschaftsrates teilnehmen; sie sind berechtigt, hierbei Fragen an die Mitglieder des Bundeswirtschaftsrates zu richten. Die gleiche Regelung gilt für die Mitglieder des Bundesrates.

Die vom Deutschen Gewerkschaftsbund in den bisherigen Vorschlägen und Unterlagen aufgezeigten Aufgaben und Funktionen des Bundeswirtschaftsrates sind lediglich als prinzipielle Bestrebungen zu verstehen. Natürlich besteht durchaus die Möglichkeit, daß bei Einführung der überbetrieblichen Mitbestimmung dem geplanten Spitzenorgan in Form des Bundeswirtschaftsrates noch andere Aufgaben zuwachsen, die seine Stellung noch verstärken; es kann auch sein, daß die für ihn vorgesehenen Funktionen durch die realen Verhältnisse nicht unwesentlich abgeschwächt werden können. Es wäre abwegig, darüber Vermutungen anzustellen; vielmehr soll es darauf ankommen, die in den Vorschlägen niedergelegten Ausführungen als gegebene Vorstellungen zu werten und sie in ihrem Verhältnis zu grundlegenden Konzeptionen zu untersuchen.

---

<sup>16</sup> Vgl. die ungenaue Darstellung bei M. Beck, a.a.O., S. 49.

## 2. Die Bezirkswirtschaftskammern und der Landeswirtschaftsrat

Im Bereich der „mittelstufigen Mitbestimmung“ (W. Weddigen) werden nach den Vorschlägen des Deutschen Gewerkschaftsbundes in erster Linie *Bezirkswirtschaftskammern* vorgesehen, die als *Wirtschaftskammern* sowie als *Handwerks- und Landwirtschaftskammern* errichtet werden sollen<sup>17</sup>. Alle Kammern sind „Einrichtungen der Selbstverwaltung der Wirtschaft“, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sein und der Aufsicht des jeweiligen Landeswirtschaftsministeriums unterstehen sollen. Gemeint ist stets eine paritätische Besetzung der einzelnen Kammern.

Die *Wirtschaftskammern* sind für das Wirtschaftsgebiet von Industrie und Handel zuständig. Sie sollen, ohne jedoch deren Rechtsnachfolger zu werden, an die Stelle der Industrie- und Handelskammern treten, um eine Zusammenarbeit zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern in einem Bereich zu ermöglichen, der nach gewerkschaftlicher Auffassung keineswegs allein Angelegenheiten der kaufmännischen Praxis umfasse. Gerade am Beispiel der Industrie- und Handelskammern zeige sich, in welcher Weise solche Sachverständigengremien die wirtschaftspolitischen Vorstellungen der Regierung und ihrer einzelnen Instanzen beeinflussen. Da aber die Arbeitnehmerschaft sich der Realität der Dinge nur allzu bewußt sei, so wolle sie gerade hier ihren Einfluß geltend machen, um bereits von der untersten Ebene her ihre Vorstellungen zu den Tagesfragen der Wirtschaft in der Gesamtkonzeption aller in der Wirtschaft Tätigen zum Ausdruck zu bringen<sup>18</sup>.

Insofern sollen auch die Aufgaben der Wirtschaftskammern „das bisherige, historisch gewachsene Aufgabengebiet der Industrie- und Handelskammern“ umfassen sowie „weitere Befugnisse, wie sie das Wirtschaftskammergesetz von Nordrhein-Westfalen vorsah“<sup>19</sup>. Die allgemeinen Aufgaben der Wirtschaftskammern sollen sein:

a) Die Wahrnehmung der gesamten Interessen der gewerblichen Wirtschaft auf dem Gebiet von Industrie und Handel innerhalb des zuständigen Bezirks. Ferner die Beratung, Förderung und Vertretung der Betriebe sowie der gemeinsamen Interessen von Unternehmern und Arbeitnehmern, zugleich mit dem Ziel, für den Ausgleich der Interessen zwischen den verschiedenen Wirtschaftszweigen zu sorgen. Schließlich sind die zum Ausbau der wirtschaftlichen Tätigkeit geeigneten Maßnahmen zu untersuchen und zu fördern.

<sup>17</sup> Vgl. dazu Gesetzesvorschlag des DGB, a.a.O., § 17 ff., S. 9 ff. sowie S. 35 ff. u. S. 42 ff. — Eine Überarbeitung dieses Teiles des Gesetzesvorschlages liegt bislang nicht vor.

<sup>18</sup> Vgl. Gesetzesvorschlag des DGB, a.a.O., S. 36.

<sup>19</sup> Ebda., S. 42.

b) Die Beratung von Behörden und Gerichten sowie die Durchführung der von Behörden übertragenen Aufgaben als staatliche Auftragsangelegenheiten.

Die im wesentlichen bezirklich tätigen Wirtschaftskammern sind dem organisatorischen Aufbau der überbetrieblichen Mitbestimmung insofern eingefügt, als sie in oder bei Durchführung dieser Aufgaben, die Interessen außerhalb des Kammerbezirks berühren könnten, jeweils die Zustimmung des zuständigen Landeswirtschaftsrates oder, falls dieser nicht errichtet sein sollte, diejenige des Bundeswirtschaftsrates zu den geplanten eigenen Maßnahmen einzuholen haben. Auch sind dem Landeswirtschaftsrat bzw. dem Bundeswirtschaftsrat Vorgehensweisen, die für die Wirtschaft eines ganzen Landes oder mehrerer Länder oder diejenige der gesamten Bundesrepublik von Interesse sein könnten, zur Kenntnis zu bringen und gegebenenfalls zur Stellungnahme vorzulegen. Und schließlich sollen bei gegebenen gleichen Verhältnissen dem Bundeswirtschaftsrat Anregungen zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen wirtschafts- und sozialpolitischen, steuerlichen und finanzpolitischen Inhalts in Angelegenheiten vorgetragen werden, die nach ihrer Auffassung im Bundesinteresse einheitlich geregelt werden sollen<sup>20</sup>.

Die speziellen Aufgaben, die für die Wirtschaftskammern vorgesehen sind, erstrecken sich im wesentlichen auf die traditionellen Aufgaben der Industrie- und Handelskammern, insbesondere auf die Erstattung von Gutachten, die Benennung, Bestellung, Vereidigung und Abberufung von Sachverständigen, ferner auf die Entsendung von Vertretern in die Ausschüsse von Behörden, die Bestellung amtlicher Kursmakler sowie darauf, daß Treuhänder und Handelsrichter zur Ernennung vorgeschlagen werden können. Abgesehen von der Durchführung bestimmter wirtschaftlicher Aufgaben und der Mitwirkung an wirtschafts- und registerrechtlichen Verfahren einschließlich der Errichtung von Schiedsgerichten oder Gütestellen sowie gewissen Überwachungsfunktionen, wird besonderer Wert auf die Förderung des beruflichen Ausbildungs- und Nachwuchswesens gelegt und mit den damit im Zusammenhang stehenden besonderen Tätigkeiten<sup>21</sup>.

Wie bei der Bundeswirtschaftskammer, so soll es auch bei den Wirtschaftskammern als *Organe* die Vollversammlung, das Präsidium und die Ausschüsse geben. Die Vollversammlung ist die Vertretung der kammerzugehörigen Betriebe einschließlich ihrer Belegschaften. Ihre Mitglieder werden nach Vorschlägen der Wirtschaftsverbände von

<sup>20</sup> Vgl. ebda., § 18, S. 9/10.

<sup>21</sup> Vgl. ebda., § 19, S. 10.

den Vertretungsorganen oder Inhabern der Unternehmen sowie des zuständigen Landesbezirksvorstandes der Spitzenorganisation der Gewerkschaften von den jeweiligen Betriebsratsvorsitzenden auf die Dauer von vier Jahren gewählt. Auch hier scheidet alle zwei Jahre die Hälfte der Mitglieder aus.

Die Vollversammlung beschließt die Satzung, bestimmt die Richtlinien für die Kammerarbeit und entscheidet alle Fragen, die für die Wirtschaft des Bezirkes oder Teile von ihr oder für die Arbeit der Kammer von allgemeiner oder grundsätzlicher Bedeutung sind; sie kann auch nach ihrem Ermessen Ausschüsse berufen, die ebenfalls paritätisch besetzt werden müssen<sup>22</sup>.

Das Präsidium, das sich aus je drei Vertretern der Unternehmer- und Arbeitnehmerschaft zusammensetzt, leitet die Wirtschaftskammer und vertritt sie nach außen. An der Spitze steht der Vorsitzende, der in wechselnder Folge der einen und sodann der anderen Mitgliedergruppe angehören muß. Die Geschäfte der Kammer obliegen einem Hauptgeschäftsführer<sup>23</sup>.

Als weitere Organe der überbetrieblichen Mitbestimmung der mittleren Ebene sind die *Handwerkskammern* und die *Landwirtschaftskammern* vorgesehen<sup>24</sup>. Ihr organisatorischer Aufbau entspricht mit unbedeutenden Abweichungen demjenigen der Wirtschaftskammern, ihre Aufgaben erstrecken sich auf den Bereich des Handwerks bzw. der Landwirtschaft, wobei vor allem die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden und die Förderung des handwerklichen bzw. des landwirtschaftlichen Genossenschaftswesens hervorgehoben werden.

Zum mittelstufigen Organisationsbereich der überbetrieblichen Mitbestimmung gehören schließlich noch die *Landeswirtschaftsräte*, die ebenfalls als Einrichtungen der Selbstverwaltung der Wirtschaft und Körperschaften des öffentlichen Rechts errichtet werden und der Aufsicht des Landeswirtschaftsministeriums unterstehen sollen<sup>25</sup>. Aufbau und Aufgaben der Landeswirtschaftsräte decken sich im wesentlichen mit den entsprechenden Bestimmungen für den Bundeswirtschaftsrat, lediglich mit dem Unterschied, daß die Landeswirtschaftsräte auf Landesebene wirksam werden sollen, indem vorgesehen ist, daß in jedem Lande der Bundesrepublik Deutschland ein Landeswirtschaftsrat errichtet werden kann. Entsprechend den prinzipiell regional begrenzten Aufgaben ist für die Vollversammlung eine Mitgliederzahl

<sup>22</sup> Vgl. ebda., § 26, S. 12.

<sup>23</sup> Vgl. ebda., §§ 27, 28, S. 12.

<sup>24</sup> Vgl. ebda., §§ 33 bis 56, S. 14 bis 20.

<sup>25</sup> Vgl. ebda., §§ 57 bis 68, S. 20 bis 23.



von 60 Personen vorgesehen, wobei auch hier wieder, wie ebenso bei allen anderen Organen, die paritätische Besetzung festgelegt ist.

Es ist bekannt, daß der Deutsche Gewerkschaftsbund für die überbetriebliche Mitbestimmung, wenn auch nicht immer wieder ausdrücklich hervorgehoben, nach wie vor als Organe den Bundeswirtschaftsrat sowie die Bezirkswirtschaftskammern vorgesehen hat, während in den entsprechenden Äußerungen die Landeswirtschaftsräte so gut wie ganz zurückgetreten sind. In diesem Zusammenhang ist es erwähnenswert, daß die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG) den Vorschlägen des Deutschen Gewerkschaftsbundes prinzipiell gefolgt ist<sup>26</sup>. Mit ähnlichen Begründungen, wie sie vom DGB vorgelegt worden sind, wird betont, daß das Mitbestimmungsrecht sich nicht nur auf Vorgänge innerhalb der einzelnen Betriebe beziehen dürfe, sondern sich auch auf die Mitbestimmung in allen Organen des Staates und der Wirtschaft erstrecken müsse, die über die betriebliche Ebene hinausgehen. Insofern wird auch hier die Mitbestimmung als „unteilbar“ empfunden. Für die DAG kulminiert das überbetriebliche Mitbestimmungsrecht in der Forderung nach Schaffung eines Bundeswirtschaftsrates (allerdings nur mit 100 Mitgliedern), dem ausdrücklich das Gesetzesinitiativrecht sowie das Enquêterecht zugestanden wird. Auch der Errichtung von Wirtschaftskammern wird zugestimmt, während die Landeswirtschaftsräte „für untunlich, ja geradezu für bedenklich“ gehalten werden. Letztlich ist das Ziel der DAG, die Arbeitnehmer über ihre Vertretungen auch auf überbetrieblicher Ebene Kontrollfunktionen ausüben und entscheidend mitsprechen zu lassen.

## **II. Die Stellungnahme der Unternehmerschaft zum gewerkschaftlichen Vorschlag für die überbetriebliche Mitbestimmung**

Im Rahmen der Aufbereitung des konkreten Materials für den vorgesehenen Vergleich erscheint es zweckmäßig, unmittelbar nach der Darstellung des gewerkschaftlichen Vorschlages für die überbetriebliche Mitbestimmung die Stellungnahme der Unternehmerschaft folgen zu lassen, wie sie in der Veröffentlichung „Das Problem des Mitbestimmungsrechts. Stellungnahme und Vorschläge der Unternehmerschaft“ im Mai 1950 bekannt geworden ist. Bei diesen Darlegungen

---

<sup>26</sup> Vgl. Stellungnahme der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft zum Mitbestimmungsrecht in der Wirtschaft. Hrsg. v. der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft (Hamburg 1951), vor allem aber: Staat, Wirtschaft, Gewerkschaft. Forderungen der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Hrsg. vom Hauptvorstand der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft (Hamburg 1955), S. 18 ff. — Vgl. auch oben, S. 160, Fußnote 5.

muß allerdings berücksichtigt werden, daß die allgemeinen und grundsätzlichen Ausführungen der Unternehmerschaft bereits an anderer Stelle vorgelegt worden sind<sup>27</sup>. Insofern können hier nur die Äußerungen der Unternehmerschaft zu den konkreten Vorschlägen des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Verwirklichung der überbetrieblichen Mitbestimmung wiedergegeben werden.

### 1. Bundeswirtschaftsrat und Landeswirtschaftsräte

Im Gegensatz zur Stellungnahme der Unternehmerschaft zu den Problemen der betrieblichen Mitbestimmung, zeigt sich in ihren Äußerungen zur Mitbestimmung auf überbetrieblicher Ebene eine deutliche Neigung, den gewerkschaftlichen Vorschlägen zu folgen, zumindest mit einer Ausnahme, die sich auf die Industrie- und Handelskammern erstreckt.

Es ist bezeichnend, daß dem Gedanken der Zusammenarbeit zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern auf überbetrieblicher Ebene nicht nur auf sozialpolitischem, sondern auch auf wirtschaftspolitischen Gebiete in den sie gemeinsam berührenden Fragen prinzipiell zugestimmt wird, wobei an die nach dem Ersten Weltkrieg aus freiem Entschluß und staatspolitischem Verantwortungsgefühl von beiden Seiten geschaffene Zentralarbeitsgemeinschaft der industriellen und gewerblichen Arbeitgeber und Arbeitnehmer Deutschlands sowie an den durch Gesetz vom 4. Mai 1920 gebildeten vorläufigen Reichswirtschaftsrat erinnert wird, aber auch an ein Schreiben der Unternehmerschaft vom 5. Mai 1949 an die damaligen Militärbefehlshaber und an den Deutschen Gewerkschaftsbund, in dem der Wunsch nach gemeinsamer Arbeit zum Ausdruck gebracht worden sei<sup>28</sup>.

Von der Unternehmerschaft werden als Organe der überbetrieblichen Mitbestimmung vorgesehen der *Bundeswirtschaftsrat*, die *Landeswirtschaftsräte* sowie *freie bezirkliche Arbeitsgemeinschaften zwischen den beteiligten Organisationen*<sup>29</sup>.

Der *Bundeswirtschaftsrat* wird nach den Vorstellungen der Unternehmerschaft begriffen als „ein Forum zur Objektivierung wirtschaftlicher Vorgänge und ein Korrektivorgan der politischen Auseinandersetzungen“. Im Rahmen der demokratischen Staatsverfassung obliegt ihm der Ausgleich zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern sowie die Beobachtung der Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft und

<sup>27</sup> Vgl. H. G. Schachtschabel, a.a.O., S. 21 ff.

<sup>28</sup> Das Problem des Mitbestimmungsrechts. Stellungnahme und Vorschläge der Unternehmerschaft. Hrsg. v. Gemeinschaftsausschuß der deutschen gewerblichen Wirtschaft (Wiesbaden) Mai 1950, S. 8.

<sup>29</sup> Vgl. ebda.

eine beratende Einflußnahme auf ihre Ausgestaltung. Doch dürfe er niemals zu einem parlamentarischen, in die Gesetzgebung funktionell eingreifenden Gremium werden<sup>30</sup>.

Der Bundeswirtschaftsrat soll nach den Vorschlägen der Unternehmenschaft Regierung und Parlament in der Vorbereitung aller wirtschaftlichen Entscheidungen und Maßnahmen und in der Erarbeitung wirtschaftlicher Grund- und Leitsätze unterstützen. Er kann dafür auf Grund eigener Initiative tätig werden. Neben Regierung und Parlamenten soll er auch anderen Gremien zur Verfügung stehen, z. B. der Bank Deutscher Länder (jetzt: Deutsche Bundesbank). Insofern soll er das Recht erhalten, die an ihn von berufenen Instanzen gerichteten Anfragen zu beantworten und die von ihm erbetenen Gutachten zu erstatten, zu Gesetzesentwürfen des Bundestages, des Bundesrates und der Regierung oder anderen Regierungsmaßnahmen (Erlaß von Verordnungen, Verkündung von wirtschaftlichen Grund- und Leitsätzen) Stellung zu nehmen, dem Bundestag eigene Vorschläge zu unterbreiten sowie besondere Aufträge der Regierung und der Parlamente auszuführen.

Bezüglich der Zahl der Mitglieder wird gesagt, daß die Zahl von 150 Mitgliedern nicht überschritten werden soll. Die Zusammensetzung erstreckt sich auf die gleichen Wirtschaftszweige, wie sie im gewerkschaftlichen Vorschlag vorgesehen sind. Doch hält es die Unternehmenschaft nicht für zweckmäßig, eine dritte Gruppe, bestehend aus Vertretern der Wissenschaft und der freien Berufe sowie bewährten Persönlichkeiten aus der Wirtschaft, zu schaffen. Der Bundeswirtschaftsrat solle die Ebene grundsätzlicher Erörterungen sein. „Positive Ergebnisse können hier nur dann erzielt werden, wenn die Unternehmenschaft und Arbeitnehmerschaft ihre Ansichten klar und ohne jede taktische Rücksicht zum Ausdruck bringen“<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Vgl. ebda., S. 9.

<sup>31</sup> Ebda., S. 10. — Vgl. dazu auch die vor allem in den letzten Jahren erneut aufgekommenen Erörterungen über die Errichtung eines Gutachtergremiums für wirtschaftliche, insbesondere konjunktur- sowie speziell lohnpolitische Fragen, wobei sich die Vorschläge auf die Schaffung verschiedenartiger Institutionen erstrecken, wie etwa Bundeswirtschaftsrat, „Kuratorium für wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit“, Gutachterausschuß, gelegentlich mit der speziellen Variante eines reinen Gremiums von Wissenschaftlern. Dabei wird verschiedentlich auf ähnliche Einrichtungen in anderen Ländern verwiesen, z. B. auf den „Cohen Council“ (Council of Prices, Productivity, and Income) in Großbritannien, die paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen in Österreich oder den „Conseil Economique“ in Frankreich. — Vgl. in diesem Zusammenhang beispielsweise H. St. *Seidenfus*, Gedanken zur Errichtung eines Bundeswirtschaftsrates. FIW — Schriftenreihe. Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb e. V., Köln, H. 5, Köln, Berlin, Bonn, München 1962, sowie E. Willeke, Zur Konstituierung der vierten Gewalt. Ztschrft. f. d. ges. Staatswissenschaft., 119. Bd., 4. H., 1963, S. 639 ff.

Weiterhin nennt der Vorschlag der Unternehmerschaft noch einige Einzelheiten über das Stimmrecht und die Mitgliedschaft, wobei vor allem empfohlen wird, wegen der Zusammensetzung des Bundeswirtschaftsrates ein entsprechendes Stimmrecht zu gestalten und das Mindestalter für die Mitgliedschaft von 25 auf 30 Jahre heraufzusetzen, weil von jedem Mitglied ein bestimmtes Augenmaß für wirtschaftliche Dinge und eine ausreichende Erfahrung verlangt werden müsse. Auch hier wird auf die Wahrung des Prinzips der Inkompatibilität Wert gelegt<sup>32</sup>.

Schließlich wird noch zum Plenum (Hauptversammlung) und zum Präsidium Stellung genommen, ohne daß aber den gewerkschaftlichen Vorschlägen neue Überlegungen hinzugefügt werden. Allerdings wird bei Behandlung der Ausschüsse zwischen einem Hauptausschuß (Verteilungs- und Koordinierungsausschuß) und den Arbeitsausschüssen unterschieden. Die entscheidende Aufgabe des Hauptausschusses soll darin bestehen, die Verteilung und damit praktisch die erste Lesung aller beim Bundeswirtschaftsrat eingehenden Eingaben und Anfragen vorzunehmen, wobei er als „eine Art Rumpfplenum“ gekennzeichnet wird, weshalb auch sämtliche Gruppen des Bundeswirtschaftsrates im Verhältnis zu ihrer Stärke vertreten sein sollen. Dem Hauptausschuß obliegt ferner die Aufgabe, die Ergebnisse der einzelnen Arbeitsausschüsse zu koordinieren. In den ständigen und nichtständigen Arbeitsausschüssen soll das Schwergewicht der sachlichen Einzelarbeit liegen; die nichtständigen Arbeitsausschüsse und Unterausschüsse sind insbesondere für die Erledigung von Sonderaufgaben vorgesehen<sup>33</sup>.

Die Unternehmerschaft stimmt der Bildung von *Landeswirtschaftsräten*, die dem Bundeswirtschaftsrat auf der Landesebene entsprechen sollen, grundsätzlich zu. Doch wird empfohlen, mit der Errichtung von Landeswirtschaftsräten so lange zu warten, bis ausreichende Erfahrungen aus der Gemeinschaftsarbeit im Bundeswirtschaftsrat vorliegen<sup>34</sup>.

## 2. Freie bezirkliche Arbeitsgemeinschaften

Mit dem Vorschlag der Unternehmerschaft, freie bezirkliche *Arbeitsgemeinschaften* zwischen den beteiligten Organisationen zu schaffen, werden zugleich die vom Deutschen Gewerkschaftsbund vorgesehenen Wirtschaftskammern entschieden abgelehnt. Dabei geht es der Unternehmerschaft offensichtlich darum, die Industrie- und Handelskammern als notwendige Einrichtungen für das innere und internationale Wirtschaftsleben zu erhalten. In diesem Zusammenhang wird einer-

<sup>32</sup> Vgl. Das Problem des Mitbestimmungsrechts, a.a.O., S. 10.

<sup>33</sup> Vgl. ebda., S. 10/11.

<sup>34</sup> Vgl. ebda., S. 11.

seits immer wieder darauf hingewiesen, daß die Industrie- und Handelskammern lediglich als Ratgeber und Gutachter, aber nicht als ein Organ der Wirtschaftspolitik fungieren, andererseits wird betont, daß der Unternehmerschaft nicht das Recht genommen werden könne, sich auf bezirklicher Basis zusammenzuschließen. „Das Recht der Kaufmannschaft, dem Staate Wirtschaftsvertretungen zur Wahrung ihrer Belange zur Verfügung zu stellen, ist für jeden modernen Rechtsstaat eine Selbstverständlichkeit, es würde auch keiner anderen Bevölkerungsgruppe, am wenigsten den Arbeitnehmern, verwehrt werden<sup>35</sup>.“

Abgesehen davon, daß noch weitere Argumente für den Bestand und die Bedeutung der Industrie- und Handelskammern vorgebracht werden, erklärt die Unternehmerschaft eindeutig, daß sie aus allen Gründen weder die Umbildung der Industrie- und Handelskammern zu paritätischen Körperschaften noch die Schaffung einer paritätischen Körperschaft neben der Industrie- und Handelskammer gutheißen könne. Vielmehr schlägt sie zwecks Durchführung mittelstufiger Zusammenarbeit vor, „kraft Vereinbarung auf geeigneter bezirklicher Basis, die in der Regel über den einzelnen Kammerbezirk hinausreichen sollte, paritätische Gemeinschaftsorgane aus den beiderseitigen Organisationen zu bilden, die der Beratung wirtschaftspolitischer und sozialpolitischer Angelegenheiten dienen, die die gemeinsamen Interessen beider am Gemeinschaftsorgan beteiligten Gruppen berühren“<sup>36</sup>. Es wird ausdrücklich vermerkt, daß die Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern, weil bei ihnen spezielle Verhältnisse vorliegen, einer besonderen Behandlung bedürfen.

Infolge der generell abwartenden Haltung der Vertretungen der Arbeitnehmerschaft bezüglich der Durchsetzung ihrer Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung sind auch seitens der Arbeitgeber-schaft keine wesentlichen Erörterungen angeregt oder diesbezügliche Stellungnahmen vorgelegt worden. Allerdings sind verschiedentlich Ausführungen veröffentlicht worden, in denen entweder allgemein die Problematik der überbetrieblichen Mitbestimmung behandelt wird oder im besonderen die gewerkschaftlich vorgeschlagenen Organe, speziell der Bundeswirtschaftsrat und die Wirtschaftskammern, untersucht werden<sup>37</sup>.

### *3. Praktische Ansätze überbetrieblicher Mitbestimmung*

In der Praxis ist es bis zur unmittelbaren Gegenwart weder zur Errichtung des Bundeswirtschaftsrates noch der Wirtschaftskammern

<sup>35</sup> Ebda., S. 12.

<sup>36</sup> Ebda., S. 13.

<sup>37</sup> Vgl. dazu Bibliographie zur Mitbestimmung und Betriebsverfassung. Stand vom 31. Dezember 1961. Hrsg.: Deutsches Industrieministerium. Köln 1963, S. 353 ff.



gekommen. Es können lediglich einige Maßnahmen markiert werden, die sich in gewisser Weise als Verwirklichung der gewerkschaftlichen Bestrebungen interpretieren lassen<sup>38</sup>. So gewährt im Bereich von Industrie und Handel das Gesetz über die vorläufige Regelung des Rechtes der Industrie- und Handelskammern vom 18. Dezember 1956 für die Ausschüsse, die für die Berufsausbildung zuständig sind, eine paritätische Besetzung. Weiterhin sind die Kammern ermächtigt, den Kreis der Personen, die in anderen Ausschüssen zur Mitarbeit befugt sind, über die Kammermitglieder hinaus zu erweitern. Inwieweit die ausdrücklich als vorläufig gekennzeichnete Regelung geändert wird, muß dahingestellt bleiben. Im Handwerkswesen hat das Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung) vom 17. September 1953 insofern eine gewisse Verwirklichung der gewerkschaftlichen Bestrebungen gebracht, als den Gesellen in der Vollversammlung und im Vorstand der Handwerkskammern ein Drittel der Sitze eingeräumt worden ist. Ferner sind die Handwerksinnungen verpflichtet, diejenigen Ausschüsse, die der Förderung des Lehrlingswesens dienen, paritätisch zu besetzen; besonderen Gesellenausschüssen stehen bestimmte Vetorechte zu, die Angelegenheiten der beruflichen Weiterbildung sowie bestimmte sozialpolitische Angelegenheiten betreffen. Im Bereich der Landwirtschaftskammern ist es bisher lediglich zu einem Gesetzesentwurf zur landwirtschaftlichen Selbstverwaltung gekommen, der zwecks bundesrechtlicher Regelung im Jahre 1953 von der Regierung dem Parlament vorgelegt, doch bisher nicht verabschiedet worden ist. In diesem Entwurf ist eine Beteiligung der Arbeitnehmer zu einem Drittel in den Organen der Landwirtschaftskammern vorgesehen. Die meisten der derzeit gültigen Landesgesetze beinhalten diese Bestimmung.

Insgesamt steht fest, daß die Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung zwar nach wie vor als wesentlicher Bestandteil wirtschaftsdemokratischer Bestrebungen besteht, aber bislang allgemein überhaupt noch nicht oder in gewissen Ansätzen nur in geringfügigem Umfange durchgesetzt und verwirklicht worden ist. Doch besteht kein Zweifel darüber, daß die auch gegenwärtig immer wieder erhobene Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung sowie ihre programmatische Fixierung als weiterhin gültiges Ziel einer umfassenden Demokratisierung der Wirtschaft, speziell ihrer mittleren und höchsten Ebenen, gewertet werden müssen.

<sup>38</sup> Vgl. K. Hirche, Die Entwicklung der überbetrieblichen Mitbestimmung. In: Gewerkschaftl. Monatshefte, 8. Jg., 1957, S. 210 ff.; A. Lewecke, Wie weit soll das Mitbestimmungsrecht reichen? In: Gewerkschaftl. Monatshefte, 10. Jg., 1959, S. 537 ff.



## B. Analyse konzeptioneller Vereinbarkeit

### I. Freiheitlicher Sozialismus und überbetriebliche Mitbestimmung

Wie bereits in den Untersuchungen über die allgemeine Konzeption der Wirtschaftsdemokratie nachgewiesen werden konnte, sind die wirtschaftsdemokratischen Bestrebungen vor allem im ideologischen Bereich des modernen Sozialismus aufgekommen: von dort haben sie prinzipiell ihren Ausgang genommen, wobei es evident ist, daß mit der Entwicklung des Sozialismus sowie seiner verschiedenartig beeinflussten und bedingten reformistischen Ausprägung auch die Vorstellung von der Demokratisierung der Wirtschaft ihre eigene Form und ihren eigenen Inhalt gefunden hat und damit letztlich zum maßgeblichen Kriterium der neosozialistischen Richtung geworden ist.

Insofern steht fest, daß gerade im Bereich des Neosozialismus, speziell des freiheitlichen oder demokratischen Sozialismus, wie er insbesondere von der deutschen Sozialdemokratie in den letzten Jahren ausgestaltet worden ist und gegenwärtig vertreten wird, auch die Wirtschaftsdemokratie ihren geistigen Ort findet und als tragende Komponente dieses ordnungspolitischen Systems gewertet werden muß.

#### *1. Generelle Einordnung der überbetrieblichen Mitbestimmung in die Konzeption des freiheitlichen Sozialismus*

Nach H. Giersch stellt der freiheitliche Sozialismus als wirtschaftspolitische Konzeption einen Versuch dar, „marktwirtschaftliche und planwirtschaftliche Prinzipien in einer Synthese miteinander zu verbinden, die die Mängel des Preismechanismus und eines Systems direkter staatlicher Kontrollen vermeidet und sozialpolitischen Zielen betont Rechnung trägt“<sup>39</sup>.

Zu dieser allgemeinen Kennzeichnung ist ergänzend zu bemerken, daß in diesen Vorstellungen das marktwirtschaftliche System grundsätzlich anerkannt wird, entschieden betont durch eine wachstumsbewußte Wirtschaftspolitik, nach der es gelte, die treibenden Kräfte des marktwirtschaftlichen Leistungswettbewerbs, den unternehmerischen Investitionswillen, die unternehmerische Investitionstätigkeit und den technischen Fortschritt in ihrer Eigendynamik zu fördern. Insbesondere müssen die Maßnahmen der staatlichen Wettbewerbspolitik,

<sup>39</sup> H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik. Erster Band: Grundlagen. Wiesbaden (1960), S. 186.

der Finanzpolitik sowie der Geld- und Kreditpolitik auf das optimale Wachstum gerichtet sein<sup>40</sup>.

Im komplementären Verhältnis markt- und zentralverwaltungswirtschaftlicher Prinzipien wird die volkswirtschaftliche Planung lediglich noch als ein korrekatives Mittel empfunden, das als wirtschaftspolitische Maßnahme vor allem dann und möglichst schon vorbeugend angewandt werden soll, wenn eine Störung des wirtschaftlichen Gleichgewichtes droht. Das bedeutet, daß überall dort, wo der Wettbewerb seine Funktionen erfüllt, die Anwendung von Lenkungsmaßnahmen zu unterbleiben hat, so daß nur bei einem Versagen des Wettbewerbsautomatismus „rechtzeitig und unter Vermeidung von störenden punktuellen Eingriffen ein Ausgleich durch Lenkungsmaßnahmen“ anzustreben ist<sup>41</sup>.

Diese generellen Prinzipien in der wirtschaftspolitischen Konzeption des freiheitlichen Sozialismus schließen nicht aus, daß der aktuelle Tatbestand konzentrativer Vorgänge und Erscheinungen und damit die wirtschaftliche Macht konkreten interventionistischen Maßnahmen unterworfen werden soll, indem zur „Bändigung der Macht der Großwirtschaft“, welche die zentrale Aufgabe einer freiheitlichen Wirtschaftspolitik sei, eine wirksame öffentliche Kontrolle verlangt und vorgesehen wird, um den „Machtmißbrauch der Wirtschaft“ zu verhindern<sup>42</sup>. Im Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) von 1959 werden als Methoden dieser öffentlichen Kontrolle im wesentlichen nur allgemeine Hinweise gegeben, die von

<sup>40</sup> Vgl. K. Schiller, Stetiges Wirtschaftswachstum als ökonomische und politische Aufgabe. In: Stabilität und Aufstieg. Dokumentation der Wirtschaftspolitischen Tagung der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 3. bis 5. Oktober 1963 im Städtischen Saalbau, Essen. Hrsg. v. Parteivorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Hannover (1963), S. 30.

<sup>41</sup> Vgl. K. Nemitz, Sozialistische Marktwirtschaft. Die wirtschaftspolitische Konzeption der deutschen Sozialdemokratie. (Frankfurt a. M. 1960), S. 118. — Vgl. dazu auch H. Deist, Wirtschaftsdemokratie. In: Grundfragen moderner Wirtschaftspolitik. Hrsg. von C. Schmid, K. Schiller, E. Potthoff. (Frankfurt a. M. o. J.), wo ebenfalls, wenn auch nicht sehr exakt, formuliert ist, daß „zwingende Eingriffe in das wirtschaftspolitische Handeln auf ein Minimum beschränkt werden“ sollen (S. 209). — Die in den angeführten Auffassungen nicht selten gebrachte These „Wettbewerb so weit wie möglich, Planung so weit wie nötig“ ist in jüngster Zeit zu ungunsten plangebundener Koordination noch weiter dahingehend abgeschwächt worden, daß auch die „planification“ mit ihrem amtlichen Katalog von Investitionsempfehlungen abgelehnt worden ist, abgesehen davon, daß befürchtet wird, eine „économie concertée“ könne sich unter dem Einfluß deutscher Gründlichkeit schnell zu einer „économie dirigée“ entwickeln. — Vgl. K. Schiller, a.a.O., S. 35 f.

<sup>42</sup> Vgl. Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, beschlossen auf dem außerordentlichen Parteitag vom 13. bis 15. November 1959 in Bad Godesberg (als Broschüre veröffentlicht). — Vgl. auch Protokoll der Verhandlungen des außerordentlichen Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 13. bis 15. November 1959 in Bad Godesberg (Hannover-Bonn, o. J.).

der Stärkung leistungsfähiger mittlerer und kleiner Unternehmen über die Förderung gemeinwirtschaftlicher Formen zwecks Steigerung des Wettbewerbs bis zur Überführung großer Wirtschaftsgebilde in Gemeineigentum reichen, wobei immer wieder auf die Gefahren jeglicher Zusammenballung wirtschaftlicher Macht, auch derjenigen in der Hand des Staates, aufmerksam gemacht wird. Abgesehen davon, daß generell eine wesentliche Erweiterung der Publizitätspflicht verlangt wird, finden sich aber in diesen Ausführungen über die Methoden der öffentlichen Kontrolle keine ausdrücklichen Angaben darüber, daß die Formen der überbetrieblichen oder betrieblichen Mitbestimmung als entsprechende Mittel angesehen werden. Die Forderung nach Mitbestimmung ist zwar programmatisch durchaus berücksichtigt, doch wird sie im Zusammenhang mit den Darlegungen über die Gewerkschaften erwähnt. Dort heißt es, daß Demokratie die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Betrieben und der gesamten Wirtschaft verlange, wobei es neben dem Hinweis, daß die Mitbestimmung nach dem Beispiel in der Eisen- und Stahlindustrie sowie im Kohlenbergbau „zu einer demokratischen Unternehmensverfassung für die Großwirtschaft weiter zu entwickeln“ sei, bei dem allgemeinen Anspruch bleibt, die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Selbstverwaltungsorganen müsse sichergestellt werden<sup>43</sup>.

Die damit auf die öffentliche Kontrolle und die Mitbestimmung bewußt unterschiedlich gesetzten Akzente sind von H. Deist während der Erörterungen des Grundsatzprogrammes noch dadurch verdeutlicht worden, daß er betonte, die öffentliche Kontrolle müsse von öffentlich legitimierten, demokratisch kontrollierten Institutionen ausgeübt werden, „deren einzige Aufgabe es ist, dafür zu sorgen, daß die öffentlichen, in diesem Falle gesamtwirtschaftspolitischen Gesichtspunkte beachtet werden“. Dagegen liege die Frage der Mitbestimmung auf einem ganz anderen Gebiet, da es sich dabei „um die Mitbestimmung in dem freien wirtschaftlichen Raum und nicht um die Mitwirkung bei einer öffentlichen Kontrolle“ handele. „Überall dort, wo im freien wirtschaftlichen Raum, sei es innerhalb der Unternehmung oder sei es im überbetrieblichen Raum, solche wirtschaftlichen Entscheidungen getroffen werden, haben die Gewerkschaften Anspruch auf Mitbestimmung, und zwar nach unserer Auffassung auf gleichberechtigte Mitbestimmung<sup>44</sup>.“

Diese Belege beweisen, daß im Grundsatzprogramm wie auch von einem seiner maßgeblichen Interpreten durchaus *eine scharfe Trennung*

<sup>43</sup> Vgl. Grundsatzprogramm der SPD, a.a.O., S. 18.

<sup>44</sup> Protokoll der Verhandlungen des außerordentlichen Parteitag der SPD, a.a.O., S. 209 u. S. 210. — Vgl. auch H. Deist, Die Wirtschaft im demokratischen und sozialen Rechtsstaat. In: Stabilität und Aufstieg, a.a.O., S. 300 f.

*zwischen öffentlicher Kontrolle und Mitbestimmung* gemeint ist, zumindest aber angestrebt wird. Es kommt hinzu, daß H. Deist an anderer Stelle die wirtschaftsdemokratischen Bestrebungen speziell aus dem sich in der Wirtschaft entwickelten Eigenleben erklärt. Dieses Eigenleben, das unabhängig von der politischen Entwicklung bestehe, bringe große Gefahren für den Aufbau einer wahren Demokratie mit sich. Insofern habe die Demokratisierung der Wirtschaft die Aufgabe, „der Sicherung einer freien Entscheidung der demokratischen Staatsorgane und der Sicherung des menschlichen Freiheitsraumes in allen gesellschaftlichen Gruppen, denen der einzelne angehört“, zu dienen. Sie habe sich auf alle Bereiche zu erstrecken, „in denen die wirtschaftliche Organisation durch Verwaltungsorgane, Aufsichtsräte, beratende Gremien oder auf andere Weise institutionell wirksam wird“<sup>45</sup>. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang, daß H. Deist, wenn auch nicht immer klar und eindeutig, entschieden darauf abhebt, die verfassungsmäßig zuständigen politischen Organe als alleinige Träger staatlicher Wirtschaftspolitik, dagegen die wirtschaftsdemokratischen Institutionen, speziell der überbetrieblichen Ebene, lediglich als beratende Organe zu kennzeichnen, zugleich mit dem Hinweis, daß zumindest die wirtschaftsdemokratisch organisierte Selbstverwaltung ihrerseits der staatlichen Aufsicht und Kontrolle unterliegen soll<sup>46</sup>.

Abgesehen davon, daß noch keineswegs von einer endgültigen Abklärung der aufgeworfenen Problematik gesprochen werden kann, wird nach den herangezogenen Unterlagen die Tendenz deutlich sichtbar, zwischen öffentlicher Kontrolle und Mitbestimmung streng zu unterscheiden, obwohl insbesondere in den interpretierenden Ausführungen, sicherlich auch entwicklungsmäßig bedingt, noch gewisse Überschneidungen vorliegen.

Allerdings wird es auch bei weiteren Bemühungen auf diesem Gebiete nicht gelingen, über eine formal-begriffliche Trennung zwischen öffentlicher Kontrolle und Mitbestimmung hinauszugelangen. Denn jede wirtschaftsdemokratische Maßnahme schließt sachlich wie inhaltlich die Funktion der Kontrolle ein, zumindest in dem Sinne, daß alle wirtschaftsdemokratisch getroffenen Entscheidungen, Beschlüsse und Empfehlungen, analog den Vorgängen im politisch-demokratischen Leben, den Prinzipien der Begründung wie der Rechtfertigung, wenigstens der Partner oder Kontrahenten unterliegen, so daß damit eo ipso eine gegenseitige Kontrolle konstituiert wird, die bei autoritär getroffenen Maßnahmen wesensnotwendig fehlt. Es ist deshalb durchaus verständlich, daß K. Nemitz bei Behandlung des Begriffes und der

<sup>45</sup> H. Deist, Wirtschaftsdemokratie. In: Grundfragen moderner Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 212/213.

<sup>46</sup> Vgl. ebda., S. 217.

Methoden der öffentlichen Kontrolle die Mitbestimmung in den Katalog entsprechender Maßnahmen einfügt, wobei er jedoch im wesentlichen die betriebliche Mitbestimmung meint, die auf Grund der in der Montanwirtschaft gewonnenen Erfahrungen ausgewertet und im Hinblick auf das Ziel der öffentlichen Kontrolle überprüft werden könne<sup>47</sup>. Dieser Ansatz, der seine Ergänzung durch eine eindeutige Beurteilung der Kontrollfunktion der überbetrieblichen Mitbestimmung finden muß, zeigt aber, daß die Problematik der öffentlichen Kontrolle, speziell in ihrem Verhältnis zur überbetrieblichen Mitbestimmung, weiterer Erörterungen und Vertiefungen bedarf, wenn der konzeptionelle Komplex des freiheitlichen Sozialismus zu einer integrierten Verdichtung geführt werden soll.

## 2. Ordnungsprinzipien und überbetriebliche Mitbestimmung

Wenn auch bislang nur wenige Entwürfe einer umfassenden und eingehenden Ausarbeitung eines wirtschafts- und sozialpolitischen Systems des freiheitlichen Sozialismus vorliegen, so kann doch an Hand der verschiedentlich aufgewiesenen grundlegenden Ordnungsprinzipien ihre Vereinbarkeit mit den Bestrebungen nach überbetrieblicher Mitbestimmung aufgezeigt werden.

Am eingehendsten hat es K. Nemitz unternommen, für das System einer „sozialistischen Marktwirtschaft“ die gültigen Ordnungsprinzipien zu erarbeiten<sup>48</sup>.

Das an erster Stelle betonte, von G. Weisser formulierte „Prinzip der universellen Orientierung“ beinhaltet für die sozialistische Wirtschaftspolitik die Orientierung an der Gesamtheit aller gesellschaftlichen Aufgaben<sup>49</sup>. Primär bedeutet es das „Primat des Menschen vor den Systeminstitutionen“, sekundär die voluntaristisch gestaltete „Harmonie des Wirtschaftsorganismus“ auf der Grundlage einer klaren „Übersicht über die Strömungsvorgänge innerhalb des volkswirtschaftlichen Gesamtorganismus“, wofür vor allem die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung genannt wird<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Vgl. K. Nemitz, a.a.O., S.138. — Das Grundsatzprogramm des DGB, a.a.O., rechnet ebenfalls die „Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften“ zu den Formen der Kontrolle wirtschaftlicher Macht.

<sup>48</sup> Vgl. für die folgenden Ausführungen jeweils die entsprechenden Stellen bei K. Nemitz, a.a.O., S.61 ff.

<sup>49</sup> Vgl. K. Nemitz, a.a.O., S.63, sowie die dort genannte weitere Literatur, insbes. G. Weisser, Leitsätze zur Ordnung der Wirtschaft nach der Währungssanierung. Finanzarchiv, N. F., Bd. 11, S. 472.

<sup>50</sup> Vgl. K. Nemitz, a.a.O., S. 74 u. S. 76, ferner insbesondere G. von Eyern, Über die Ziele einer sozialistischen Wirtschaftspolitik. In: Grundfragen der modernen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 127 ff.



Ohne weitere Einzelheiten dieses Prinzips darlegen zu müssen, kann gesagt werden, daß es sich nach seinem primären wie sekundären Anliegen durchaus mit den wirtschaftsdemokratischen Bestrebungen, speziell auch denjenigen nach überbetrieblicher Mitbestimmung, identifiziert. Denn gleichermaßen wird die Absicht verfolgt, den Menschen in den Mittelpunkt zu stellen und ihm die geistige, politische und auch wirtschaftliche Freiheit sowie die damit verbundene freie Entfaltung der Persönlichkeit zu sichern, wobei die Wirtschaft nicht als ein Bereich mechanisch wirkender Funktionen, sondern als ein menschlicher Lebensraum begriffen wird, der vom Menschen zu gestalten und zu ordnen ist. Die dafür notwendige Planung, die als Minimalplanung bezeichnet wird, verlange die wirksame Zusammenfassung der obersten Instanzen der Wirtschaftspolitik, etwa in Form eines obersten Wirtschaftsrates, und zwar mit der Aufgabe, alljährlich ein Nationalbudget aufzustellen und seine ständige Überprüfung durchzuführen<sup>51</sup>. Es ist klar, daß eine solche Instanz der politischen Trägerschaft zugeordnet wird, doch ist in der zentralen Ausrichtung, mit instrumenteller Hilfe eine ausgleichende Verteilung anzustreben, nicht nur eine grundsätzliche sozialpolitische Orientierung zu erkennen, sondern auch das Erfordernis partnerschaftlicher Mitwirkung und Mitbestimmung auf überbetrieblicher Ebene.

Weiterhin beinhaltet auch das „Prinzip des sozialen Pluralismus“, womit die Vielfalt und Mannigfaltigkeit der gesellschaftlichen Institution und Ordnungsformen gekennzeichnet und anerkannt werden soll, die Bestrebungen nach überbetrieblicher Mitbestimmung. Zwar wird lediglich festgestellt, daß in einer sozialistischen Marktwirtschaft eine Vielfalt der Unternehmungstypen erforderlich sei, doch muß aus dem Prinzip des sozialen Pluralismus gefolgert werden, daß auch den verschiedenartigen Organisationen und Organen ein breiter Raum eingeräumt wird, wobei die Institutionen der überbetrieblichen Mitbestimmung, auch wenn sie in diesem Zusammenhang nicht ausdrücklich erwähnt werden, konsequenterweise einbeschlossen sind. Es scheint, als ob diese notwendigen Folgerungen in den bislang vorliegenden wirtschafts- und sozialpolitischen Ordnungsprinzipien des freiheitlichen Sozialismus noch nicht zu Ende gedacht sind, obwohl auch die Forderung nach öffentlicher Kontrolle des Arbeitsprozesses das Erfordernis nahelegt, die überbetriebliche Mitbestimmung deutlicher als bisher zum Kriterium des Prinzips des sozialen Pluralismus zu machen.

<sup>51</sup> Vgl. K. Nemitz, a.a.O., S. 73, wo zugleich auf das Aktionsprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, beschlossen auf dem Dortmunder Parteitag am 28. September 1952, erweitert auf dem Berliner Parteitag am 24. Juli 1954, Bezug genommen wird (vgl. die auszugsweise Wiedergabe S. 191 ff.).



Auf alle Fälle ergibt die Überprüfung der wesentlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Ordnungsprinzipien des freiheitlichen Sozialismus, daß sich ihnen die grundlegenden Bestrebungen nach überbetrieblicher Mitbestimmung konzeptionell zu- und einordnen lassen, so daß *eine volle Vereinbarkeit zwischen freiheitlichem Sozialismus und überbetrieblicher Mitbestimmung konstatiert werden kann*, obwohl infolge mangelnder Ausgestaltung oder Ausprägung beider Bereiche gewisse, aber keineswegs gravierende unterschiedliche Vorstellungen im einzelnen hervorgehoben werden können. Der freiheitliche Sozialismus ist und bleibt der geistige Ort, dem die überbetriebliche Mitbestimmung nicht nur system- oder ordnungskonform zuzurechnen ist, sondern in dem sie als wesentlicher Bestandteil angesehen werden muß, wobei zu berücksichtigen ist, daß je nach mehr oder minder starker Betonung oder Verwirklichung entsprechende Wirkungen auf den Auf- und Ausbau des gesamten Systems bzw. auf die Gestaltung und Ordnung von Gesellschaft und Wirtschaft veranlaßt werden können.

## II. Christliche Soziallehre und überbetriebliche Mitbestimmung

Für die Beurteilung der Vereinbarkeit der christlichen Soziallehre mit der Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung ist es notwendig, zwischen der katholischen und evangelischen Auffassung zu unterscheiden.

### 1. Grundzüge der katholischen Soziallehre

Die *katholische Soziallehre* ist auf dem aus christlich-scholastischen Vorstellungen entwickelten *Naturrecht* aufgebaut, wobei es als göttliche Schöpfungsordnung begriffen wird, die sich im menschlichen Bereich sowie in der menschlichen Natur niederschlagen soll. Dabei wird die *lex aeterna*, die *lex divina*, als jeglicher menschlicher Willkür entzogene Norm betont, obwohl neben der Behauptung der unwandelbaren Prinzipien des Naturrechts, die aus der Unwandelbarkeit der Wesenheit Gottes und der als sein Ebenbild geformten Leib-Geist-Natur der Menschen begründet werden, zugegeben wird, daß die Konkretisierung dieser Prinzipien durchaus dem geschichtlichen Wandel unterliegen, abgesehen von weiteren klärenden Verfeinerungen und Vertiefungen, die sich vor allem auch auf die Ausformung des zentralen Kriteriums des Naturrechts, nämlich die Gerechtigkeit, insbesondere die soziale Gerechtigkeit erstrecken<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Vgl. dazu F. Klüber, Grundlagen der katholischen Gesellschaftslehre. Osnabrück 1960, S. 33 ff.; ferner H. G. Schachtschabel, Der Wandel des Gerechtigkeitsbegriffes. In: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N. F., Bd. 18, Berlin 1960, S. 59 ff., sowie die dort angegebene Literatur.

Auf dieser hier nur angedeuteten naturrechtlichen Grundlage sind für die Gestaltung und Ordnung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens der Menschen vor allem die beiden *Prinzipien der Solidarität und der Subsidiarität* von wesentlicher Bedeutung. Beide Prinzipien dienen dazu, die Gesellschaft zur organisierten Gemeinschaft werden zu lassen, indem die gesellschaftliche Organisation das ganze gemeinschaftliche Leben durchdringe, und zwar in doppelter Richtung: „Sie regelt einerseits die Beziehungen der Gesellschaftsglieder zu den einzelnen Gesellschaftsformen sowie die Beziehungen der untergeordneten Gesellschaften zu den übergeordneten; in der anderen Richtung bestimmt sie das Verhältnis der übergeordneten Gesellschaftsformen zu den untergeordneten und der Gesellschaft überhaupt zu ihren Gliedern<sup>53</sup>.“ Entsprechend gelte das Solidaritäts- und das Subsidiaritätsprinzip.

a) Unter dem Solidaritätsprinzip, das von einigen Vertretern des Katholizismus überhaupt als das kennzeichnende Kriterium der katholischen Soziallehre angesehen wird, ist das wirksame, durch Gesetz geregelte und durch die Autorität gewährleistete Zusammenwirken der einzelnen Gesellschaftsglieder zur Verwirklichung des Gemeinwohles bzw. das entsprechende Zusammenwirken der untergeordneten Gesellschaftsformen zur Verwirklichung des Gemeinwohles der höheren Gesellschaftsform zu verstehen<sup>54</sup>.

Als Prinzip bedeutet Solidarität letztlich die Ablehnung der einseitigen Betonung des Individualismus und des Kollektivismus. Denn der Individualismus kenne nur eine äußere Verbindung der einzelnen, „die zudem in ihrer Isolierung als Persönlichkeit verkümmern müssen“. Und der Kollektivismus unterdrücke bewußt die Persönlichkeit, so daß auch er keine wahrhaft innere, personale und geistige Verbundenheit der einzelnen zu begründen vermöge. Insofern setze Individualismus wie Kollektivismus an die Stelle der Gemeinschaft die Masse<sup>55</sup>.

Die katholische Soziallehre sucht demgegenüber mit dem Solidaritätsprinzip einen synthetischen Ausgleich anzustreben, indem sie in gleicher Weise von den beiden Spannungspolen ihren Ausgang nimmt und nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit das gesellschaftliche Ganze sowie die einzelnen gesellschaftlichen Gebilde, denen das Individuum sinnvoll eingeordnet ist, zu gestalten und zu formen trachtet. „Beim Solidaritätsprinzip aber handelt es sich gerade darum, den Rahmen, d. i. die Gesellschaft oder das einzelne gesellschaftliche Gebilde,

<sup>53</sup> J. Fellermeier, Abriß der katholischen Gesellschaftslehre. Freiburg i. Br. 1956, S. 47.

<sup>54</sup> Vgl. ebda.

<sup>55</sup> Vgl. ebda., S. 18 u. S. 19.

überhaupt erst aufzurichten oder, wenn es mißbildet, seinem Sinngehalt oder seiner Zweckerfüllung nicht (oder nicht mehr) angepaßt sein sollte, es sinn- und zweckgerecht umzubilden, vielleicht gar völlig neu zu ordnen. Man denke etwa an die heute gestellte Aufgabe, einer weitgehend zersetzten, der Auseinanderschichtung in Klassen verfallenen Gesellschaft wieder ein sinnvolles Ordnungsgefüge zu geben<sup>56</sup>.“

Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Mensch immer wieder als *ens individuelle et sociale* betont und er als entscheidender Grund, als ausschlaggebendes Ziel der Gesellschaft angesehen wird, wobei nach dem Solidaritätsprinzip, das die Bestimmung des einzelnen als *ens sociale* akzentuiert, die gegenseitige Zuordnung von Person und Gemeinschaft zu erfolgen hat. „Die der Person gestellte Lebensaufgabe, durch die Verwirklichung von Werten den Sinn ihres Daseins zu erfüllen, wäre unvollziehbar in völliger Isolierung von der Gemeinschaft<sup>57</sup>.“ Die aus der naturgegebenen gesellschaftlichen Veranlagung (*sociabilitas*) des Menschen hervorgehenden sozialen Gebilde und sozialen Beziehungen ermöglichen die Organisation als „die zweckbewußte Zuordnung der Glieder eines Gemeinschaftsganzen auf bestimmte Gemeinschaftsaufgaben“<sup>58</sup>. Insofern ist nach der katholischen Soziallehre die Gemeinschaft zugleich die Organisation, die sich als das nach entsprechenden Aufgaben und Funktionen gegliederte soziale Ganze darstellt, denen im Interesse des gemeinschaftlichen Zweckes die einzelnen als Teile nach bestimmten sachlichen Aufgaben und Funktionen zugeordnet sind.

b) Das Subsidiaritätsprinzip ist nach der katholischen Soziallehre das entscheidende Regulativ für das Verhältnis des Individuums zur Gemeinschaft. Für die Interpretation dieses ordnungspolitisch ungemein relevanten Grundsatzes sind die Ausführungen von *Papst Pius XI.* in der Enzyklika *Quadragesimo anno* bedeutsam geworden, wo es heißt: „Was der einzelne Mensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, darf ihm nicht abgenommen und der Gemeinschaft zugewiesen werden. Ebenso bedeutet es einen Verstoß

<sup>56</sup> O. v. *Nell-Breuning*, Gesellschaftliche Ordnungssysteme. In: Wörterbuch der Politik. Heft V, Freiburg i. Br. 1951, Sp. 367 f. — Vgl. auch G. *Gundlach*, Solidarismus. In: Staatslexikon. Hrsg. von der Görres-Gesellschaft. 4. Aufl., Freiburg i. Br. 1931, S. 1614 ff. — Vgl. ferner: Die sozialen Rundschreiben, Papst *Leo XIII.*, Über die Arbeiterfrage (*Rerum novarum*); Papst *Pius XI.*, Über die gesellschaftliche Ordnung (*Quadragesimo anno*). Mit Erläuterungen von P. *Jostock*. Freiburg i. Br. (1948); sowie Papst *Johannes XXIII.*, Enzyklika *Mater et Magistra*. Über die Ordnung des gesellschaftlichen Lebens der Gegenwart im Sinne der christlichen Gebote. (Nichtamtliche Übersetzung des Vatikans mit Zwischentiteln, Marginalien und einem Sachregister versehen.) Luzern 1961. — E. *Muhler*, Die Soziallehre der Päpste. München 1958.

<sup>57</sup> F. *Klüber*, a.a.O., S. 122/23.

<sup>58</sup> Ebda., S. 134/35.

gegen die Gerechtigkeit und eine schwere Störung und Verwirrung der Gesellschaftsordnung, wenn Aufgaben, die von den kleinen und untergeordneten Gemeinschaften ausgeführt werden können, von höheren und übergeordneten Gemeinschaften an sich gezogen werden. Es ist die Wesensbestimmung der Gesellschaftstätigkeit, den Gesellschaftsmitgliedern Hilfe zu gewähren, niemals aber, sie zu zerschlagen oder aufzusaugen.“

Die für das Subsidiaritätsprinzip fundamentalen Ausführungen besagen, daß einmal dem einzelnen Freiheit und Selbstverantwortung zugestanden wird, wobei entsprechend dem scholastischen Axiom „*omne agens agendo perficitur*“ jedes auf Betätigung angelegte Wesen sich entfaltet, indem es sich betätigt und dadurch zur Sinnerfüllung und Vollendung seines Daseins gelangt. Weiterhin wird aber auch verlangt, daß die Gemeinschaft „subsidiär“ eingreifen und als „ergänzende gesellschaftliche Hilfeleistung“ fungieren soll, doch nur dann, wenn der einzelne die gestellten oder anfallenden Aufgaben nicht allein, nicht aus eigener Kraft zu bewältigen vermag. Insofern wird dem einzelnen durch die Gemeinschaft die Möglichkeit geboten, dem Gemeinwohl zu dienen, zugleich aber auch die „Grundchance“ der Entfaltung seiner Persönlichkeit, sofern die Gemeinschaft gemäß dem Solidaritätsprinzip organisiert ist und die Bedingungen für die Entfaltung personalen Lebens besitzt, die sich der einzelne selbst nicht geben kann. Hier wird der einzelne bewußt als *ens individuelle* hervorgehoben, ohne daß aber die gesellschaftlichen Erfordernisse und Notwendigkeiten übersehen werden, auch nicht der Mensch als *ens sociale*, der gerade in der Gemeinschaft die Voraussetzung seiner vollen Entfaltung findet.

Schließlich aber gilt das Subsidiaritätsprinzip nicht nur im Verhältnis von Individuum und Gesellschaft, sondern auch im Verhalten der kleineren und größeren Gemeinschaften. Wie hinsichtlich der Abgrenzung ein Vorrang der Person vor der Gemeinschaft begründet wird, so gilt dieser auch in entsprechendem Sinne, indem die kleinere vor der größeren Gemeinschaft zu stehen habe. Auch hier gilt wieder, daß die kleinere Gemeinschaft bei allen Aufgaben, die sie nicht aus eigener Kraft zu vollbringen vermag, von der größeren Gemeinschaft unterstützt werden soll.

Für das sich im Subsidiaritätsprinzip äußernde Merkmal der ergänzenden gesellschaftlichen Hilfeleistung soll festgehalten werden: der einzelne hat infolge seines eigenen Wesens das Recht auf Selbstbestimmung und die Pflicht der Selbstverantwortung, wobei die Gemeinschaft oder Gruppe an diesem Selbststand ihre Grenzen findet, zugleich aber auch das Selbstsein des einzelnen ermöglichen muß. Da

jeder Gemeinschaft oder Gruppe auf Grund ihres Eigenlebens ebenfalls Selbstbestimmung und Selbstverantwortung zugestanden wird, so besteht auch das Erfordernis, daß die ergänzende gesellschaftliche Hilfeleistung seitens der größeren Gemeinschaft der kleineren Gruppe gegenüber zuteil werden soll, wenn die kleinere Gruppe die von ihr vorgesehenen oder bei ihr anfallenden Aufgaben nicht allein bewältigen kann.

c) Es ist nun von entscheidender Bedeutung, daß das Subsidiaritätsprinzip die Norm beinhaltet für einen föderativen Aufbau von Staat und Gesellschaft. Für den staatlich-politischen Bereich enthält es als Grundgesetz der Freiheit die Regelung des Verhältnisses der einzelnen Menschen sowie der Gesellschaft einerseits und zur staatlichen Gewalt, schlechthin zum Staat, andererseits. Hierbei gilt, daß im Interesse der Freiheit die Person und die personalen Gruppen oder Gemeinschaften nur soweit dem Staat und seiner Gewalt unterworfen werden dürfen, als es das Gemeinwohl erfordert<sup>59</sup>. Praktisch bedeutet dies, daß der Staat, der Bund, nicht Aufgaben an sich reißen darf, die den Ländern zustehen und die diese zu erfüllen imstande sind; ebenso müssen die Länder den Gemeinden die diesen zukommende Selbständigkeit belassen<sup>60</sup>.

Als Gegenstück zum föderalistisch bestimmten staatlich-politischen Aufbau der Gesellschaft steht die berufsständische Ordnung, die sich neben der Gesamtordnung des gesellschaftlichen Lebens durch die Ordnung der einzelnen Gesellschaftsformen noch als eine weitere Organisation ergibt, „die die einzelnen Gemeinschaftswertbereiche zusammenfaßt“, so daß sich die Struktur der berufsständischen Ordnung prinzipiell aus der Gliederung der Gemeinschaftswertbereiche ergibt<sup>61</sup>. Üblicherweise werden vier „Hauptgemeinschaftswertbereiche“ unterschieden, nämlich der biologische, der wirtschaftliche, der geistige (kulturelle) und der personale, denen die vier „Gesamtberufsstände“ entsprechen, die wieder unterteilt sind in die verschiedenen Einzelberufsstände oder Leistungsgemeinschaften. Für die Zugehörigkeit zu einem Berufsstand ist die jeweilige gemeinschaftswertbezogene Tätig-

<sup>59</sup> Vgl. dazu vor allem A.-F. Utz, *Sozialethik*, I. Teil: Die Prinzipien der Gesellschaftslehre. Sammlung Politeia. Veröffentlichungen des Internationalen Instituts für Sozialwissenschaft und Politik. Universität Freiburg/Schweiz. Hrsg. von A.-F. Utz. Bd. X, Heidelberg-Löwen 1958; ferner auch M. Hättich, *Wirtschaftsordnung und katholische Soziallehre*. Stuttgart 1957, S. 42.

<sup>60</sup> Vgl. J. Fellermeier, a.a.O., S. 57.

<sup>61</sup> Vgl. ebda., S. 58/59; vor allem aber J. Meßner, *Die berufsständische Ordnung*. Innsbruck-Wien-München 1936, S. 13. — Abweichend davon vgl. insbes. O. v. Nell-Breuning, *Zur christlichen Gesellschaftslehre*. Freiburg i. Br. 1947; B. Gruber, *Berufsgemeinschaft und Wirtschaftsordnung*. Heidelberg 1953; vgl. auch dazu M. Hättich, a.a.O., S. 49 ff.



keit entscheidend, also die jeweilige Leistung für das gesellschaftliche Gemeinwohl. Dabei kann eine Person bei Ausübung verschiedener Funktionen durchaus verschiedenen Berufsständen angehören.

Zum Unterschied von anderen organisatorischen Vereinigungen ist der Berufsstand dadurch gekennzeichnet, daß er eine „gesellschaftliche Kategorie“, also weder eine staatliche noch eine politische Gattung, darstellt, ferner, daß er auf der Leistung im Leistungsorganismus der Gesamtgesellschaft aufgebaut ist, und schließlich, daß die gliedhafte Einordnung des Leistungsstandes in das organische Ganze der gesellschaftlichen Leistungsverbundenheit gegeben ist<sup>62</sup>. Insofern soll sich die berufsständische Ordnung der katholischen Soziallehre auch unterscheiden vom „Ständestaat“, wie er vor allem von O. Spann, W. Heinrich und anderen Universalisten vertreten wird<sup>63</sup>.

Für die katholische Gesellschaftslehre ist die berufsständische Ordnung wesentliches Element, sie ist nach Quadregesimo anno „das gesellschaftspolitische Ziel“. In der damit angestrebten „berufsständisch geordneten Marktwirtschaft“, die „weder Plan- und Zwangswirtschaft noch auch liberale Marktwirtschaft“ ist, bleibt zwar der Markt als Selbstregulativ der Wirtschaft gewahrt, „aber der Markt gilt nicht als das einzige Ordnungsprinzip der Wirtschaft, und seine Gesetze werden nicht als starre Naturgesetze betrachtet“. Vielmehr müsse auch das Marktgeschehen mit seinen Erscheinungen dem Gemeinwohl ein- und untergeordnet werden<sup>64</sup>.

In diesem Zusammenhang ist es bedeutsam, daß in der Enzyklika Quadregesimo anno ausdrücklich eine Änderung des Arbeitsmarktes vorgesehen ist. Denn mit der berufsständischen Ordnung soll der „unnatürlich gewaltsame Zustand der Gesellschaft“, die „auf der Gegensätzlichkeit der Interessen der Klassen“ aufgebaut ist, überwunden werden — der Arbeitsmarkt soll als „Kampffeld“ geändert werden. Mit Recht verweist M. Hättich auf die Problematik der Interpretation dieser Ausführungen in der Enzyklika, wobei er zugleich hervorhebt, daß auf die Frage, wie eigentlich die Schwierigkeiten des Arbeitsmarktes durch die Berufsstände gemeistert werden sollen, nicht eingegangen werde<sup>65</sup>. Allerdings steht fest, daß die Überwindung überkommener oder bestehender Klassengegensätze, die eine destruktive Spaltung der

<sup>62</sup> Vgl. J. Meßner, a.a.O., S. 15.

<sup>63</sup> Vgl. dazu O. Spann, *Der wahre Staat. Vorlesungen über Abbruch und Neubau der Gesellschaft*. 3. Aufl., Jena 1931; W. Heinrich, *Das Ständewesen mit besonderer Berücksichtigung der Selbstverwaltung der Wirtschaft*. 2. Aufl., Jena 1934; W. Andreae, *Staatssozialismus und Ständestaat*. Jena 1931, sowie die einschlägige Literatur über das Ständewesen universalistischer Prägung und seine Beurteilung.

<sup>64</sup> J. Fellermeier, a.a.O., S. 178.

<sup>65</sup> Vgl. M. Hättich, a.a.O., S. 47.



Gesellschaft herbeigeführt haben, ausschlaggebendes Anliegen ist, wobei an die Stelle der Arbeitsmarktparteien die Berufsstände oder Leistungsgemeinschaften treten sollen, übrigens untergeteilt in Betriebsgruppen, die Betriebe gleicher Produktion umfassen, und schließlich in Einzelbetriebe, „die die Grundzellen des Wirtschaftslebens sind, wie die Familie die Grundzelle des gesellschaftlichen Lebens überhaupt darstellt<sup>66</sup>.“ Abgesehen davon, daß die Organisation der Stände oder Leistungsgemeinschaften sowie ihre Untergliederungen in der Tat analog der Gliederung der Gesellschaft nach dem Prinzip der nachbarschaftlichen Verbundenheit gesehen wird, ist nach Quadregesimo anno den berufsständischen Organen lediglich die allgemein formulierte Aufgabe gestellt, das Schwergewicht in den gemeinsamen Angelegenheiten zu sehen und dabei die Mitwirkung des Berufsstandes zum allgemeinen Wohl des Gesamtvolkes möglichst fruchtbar zu gestalten. Der tiefste Sinn der berufsständischen Ordnung ist offenbar darin zu sehen, die herkömmliche interessenbedingte Vertretung aufzulösen und über den funktionsbedingten Stand einen subsidiär entfalteten Aufbau der gesamten Gesellschaft mit der unmittelbaren Ausrichtung auf das Gemeinwohl anzustreben.

d) Allerdings muß darauf hingewiesen werden, daß *Papst Johannes XXIII.* in der Enzyklika *Mater et Magistra* die berufsständische Ordnung als gesellschaftspolitisches Ziel zumindest ausklammert und unter Bezugnahme auf die Rundschreiben „*Rerum novarum*“ und „*Quadregesimo anno*“ sowie andere päpstliche Verlautbarungen in erster Linie zu gegebenen aktuellen Problemen der Gesellschaft und Wirtschaft Stellung nimmt. Aus der Fülle der vorgelegten Ausführungen ist es für die anstehende Analyse von Bedeutung, daß das Bestreben des Ausgleichs individualistischer und gemeinschaftlicher Belange beibehalten wird, und zwar grundsätzlich unter ausdrücklicher Anerkennung der privaten Initiative, aber auch der staatlichen Lenkung sowie des Subsidiaritätsprinzips, wobei besonders das Zusammenwirken von Staatsgewalt und persönlicher Initiative betont wird, um einerseits die politische Tyrannei, andererseits die „Ausbeutung der Schwachen durch von Skrupeln wenig gehemmte Stärkere“ zu vermeiden<sup>67</sup>. Die in diesem Zusammenhang erörterte „Vergesellschaftung“ breiter Bereiche des menschlichen Lebens (Gesundheitspflege, Unterricht, Erziehung sowie aber auch die Vielfalt von Gruppen, Bewegungen, Vereinigungen und Einrichtungen mit verschiedenartigsten Zielsetzungen) wird bejaht, sofern für die Verwirklichung ihrer positiven Seiten gesorgt wird und

<sup>66</sup> J. Fellermeier, a.a.O., S. 177.

<sup>67</sup> Vgl. *Papst Johannes XXIII.*, Die Enzyklika *Mater et Magistra*, a.a.O., S. 14/15.

die negativen Auswirkungen gebannt oder begrenzt werden<sup>68</sup>. „In der Entwicklung der Organisationsformen der Gesellschaft unserer Zeit verwirklicht sich die Ordnung immer mehr als beständig neuer Ausgleich zwischen der Forderung von Autonomie und wirksamer Zusammenarbeit aller, einzelner und Gruppen, und einer koordinierenden und ausrichtenden Tätigkeit der staatlichen Gewalt zur rechten Zeit<sup>69</sup>.“

Es ist offensichtlich, daß mit diesen Ausführungen der realen Entwicklung des sozialen und wirtschaftlichen Lebens Rechnung getragen wird, nicht zuletzt mit der Betonung, daß die „Vergesellschaftung“, sofern sie sich im Rahmen der sittlichen Ordnung hält, dazu beiträgt, „die Behauptung und Entfaltung der der Person eigenen Vorzüge zu fördern“, wobei mit einer allgemeinen Wendung auf die angeblich auch von *Papst Pius XI.* gemeinte organische Neuordnung des menschlichen Zusammenlebens abgehoben wird, die dieser als eine unabdingbare Voraussetzung für die Forderung der sozialen Gerechtigkeit angesehen habe. Darüber aber wird nichts gesagt, daß *Papst Pius XI.* die berufsständische Ordnung meinte, dagegen *Papst Johannes XXIII.* lediglich den Tatbestand einer pluralistischen Gesellschaft konstatiert, die sich im ökonomischen Bereich mit ihrer Vielfalt von strukturbestimmenden Organisationen, Verbänden, Vereinigungen und Gruppen als „sozialgeordnete Wirtschaft“ äußert<sup>70</sup>.

Auf diesen Grundlagen betont *Papst Johannes XXIII.* stärker als seine Vorgänger nicht nur die gegenwärtige Achtung und den Willen zur Zusammenarbeit zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern, sondern er postuliert regelrecht die *Mitbestimmung*, und zwar sowohl auf betrieblicher als auch auf überbetrieblicher Ebene. Denn für die betriebliche Mitbestimmung wird gesagt, daß auch die Arbeiter ihre Stimme geltend zu machen und ihren Beitrag zum guten Funktionieren und zur Entwicklung des Unternehmens zu leisten haben. Die Ausübung von Verantwortung seitens der Arbeiter in den Wirtschaftsunternehmen, wie sie den gerechten Forderungen der menschlichen Natur entspreche, stehe auch im Einklang mit der geschichtlichen Entwicklung im Raum der Wirtschaft, der Gesellschaft und der Politik<sup>71</sup>. Und für die überbetriebliche Mitbestimmung wird die beachtliche Äußerung vorgelegt: „Wir können aber nicht umhin zu betonen, wie zweckmäßig oder notwendig es ist, daß die Stimme der Arbeiter die Möglichkeit habe, zu Gehör zu kommen und sich Beachtung zu verschaffen

<sup>68</sup> Vgl. ebda., S. 16.

<sup>69</sup> Ebda., S. 17.

<sup>70</sup> Vgl. dazu H. G. *Schachtschabel*, Die sozialgeordnete Wirtschaft als Grundgestalt der Gegenwart. In: Festschrift für H.-J. Seraphim. Berlin 1964.

<sup>71</sup> Vgl. *Papst Johannes XXIII.*, Die Enzyklika *Mater et Magistra*, a.a.O., S. 22.

*über den Umkreis der einzelnen Wirtschaftsunternehmen hinaus und auf allen Ebenen.*“ Da es eben so sei, daß die Entscheidungen, die am stärksten die gesellschaftswirtschaftlichen Zusammenhänge beeinflussen, nicht in den einzelnen Unternehmen, sondern von staatlichen Organen und Instanzen nationaler und supranationaler Art getroffen werden, so leite sich daraus auch „die Zweckmäßigkeit oder Notwendigkeit ab, daß in jenen öffentlichen Gremien oder Einrichtungen neben den Trägern des Kapitals und deren Vertretern auch die Arbeiter oder jene dabei seien, die deren Rechte, Forderungen und Erwartungen vertreten<sup>72</sup>“. Nur in diesem Zusammenhang wenden sich die päpstlichen Ausführungen an die Berufsverbände und die Gewerkschaftsbewegungen christlicher Prägung, die in einer Reihe von Erdteilen bestehen und wirken. Wenn dies nicht der Fall sei, so könne nichts gegen eine Mitgliedschaft katholischer Arbeitnehmer in anderen Berufsverbänden oder gewerkschaftlichen Organisationen eingewandt werden, sofern diese sich von den natürlichen Grundsätzen des menschlichen Zusammenlebens leiten lassen, also demokratischen Prinzipien folgen<sup>73</sup>.

Abschließend soll lediglich darauf verwiesen werden, daß neben der positiven Einstellung zur Mitbestimmung auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene in der Enzyklika *Mater et Magistra* auch noch weitere Ausführungen über das Verhältnis zwischen Kapital und Arbeit enthalten sind, die für diese Untersuchung nicht weiter berücksichtigt zu werden brauchen.

## *2. Katholische Soziallehre und überbetriebliche Mitbestimmung*

Aus den dargelegten Grundlagen der katholischen Soziallehre ergibt sich, daß der angestrebte synthetische Ausgleich individueller wie sozialer Wesensseiten des menschlichen Lebens im ökonomischen Bereich zu einer Wirtschaftsordnung führen soll, die einerseits den extrem liberalen, andererseits den extrem kollektivistischen Gedanken entschieden ablehnt, um dafür eine Marktwirtschaft anzuerkennen, in der zwar der Wettbewerb regulierend wirksam ist, für die aber auch interventionistische Maßnahmen und Einflüsse zugelassen und vorgesehen sind, diese sogar für erforderlich gehalten werden, wo die Kräfte des Marktes hinsichtlich der gestellten ordnungspolitischen Ziele nicht ausreichen oder dieser Mangel zu gesellschaftsgefährdenden Erscheinungen führt. Da die Wirtschaft eingegliedert sei in das gesamte gesellschaftliche Leben, so müsse sie auch „hingeordnet und hingelenkt“ werden „auf das Ziel der Gesellschaft, auf das Gesamtgemeinwohl“<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> Ebda., S. 23. (Hervorhebungen von mir. H. G. Sch.)

<sup>73</sup> Vgl. ebda., S. 22/23.

<sup>74</sup> J. Fellermeier, a.a.O., S. 175.

Es ist klar, daß die Konzeption des freiheitlichen oder demokratischen Sozialismus von durchaus anderen Grundlagen ausgeht als die katholische Soziallehre. Doch kann nicht übersehen werden, daß zumindest auf dem Gebiet ordnungspolitischer Vorstellungen insofern gewisse Berührungspunkte oder gleichlautende konzeptionelle Grundhaltungen bestehen, als dort wie hier eine Synthese eigeninitiativer Kräfte und gesamtwirtschaftlicher Erfordernisse angestrebt wird, so daß dem Ziele nach prinzipielle Übereinstimmung festgestellt werden kann, obwohl in den Mitteln nicht unwesentliche Unterschiede, im einzelnen sogar erhebliche Abweichungen voneinander bestehen.

a) Im Rahmen dieser Betrachtungen ist es von ausschlaggebender Bedeutung, daß die katholische Soziallehre wie auch die Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung von den Vorstellungen getragen werden, daß es in der modernen Wirtschaft keine Autonomie eines Leistungsstandes oder eines Teilmarktes gebe, da alle gesellschaftlichen Gruppen existentiell und um des Sachzieles ihrer Bemühungen willen aufeinander angewiesen seien<sup>75</sup>. Dabei ist es wesentlich, daß die katholische Soziallehre generell dem „Leitbild einer funktionalgegliederten Gesellschaft“ folgt und speziell das sozialpartnerschaftliche Verhältnis oder die Sozialpartnerschaft in den Mittelpunkt stellt<sup>76</sup>. Die letzte Begründung dafür liegt im Naturrecht, das zugleich die für die Sozialpartnerschaft notwendige Koalitionsfreiheit konstituiert und weiterhin damit auch die gewerkschaftlichen Organisationen in ihrer Existenz wie in ihren Funktionen legitimiert und anerkennt. Wie schon in den früheren Enzykliken immer wieder darauf hingewiesen worden ist, daß die Sozialpartner gegenseitig voneinander abhängig und aufeinander angewiesen seien, so wird in der Enzyklika *Mater et Magistra*

<sup>75</sup> Vgl. W. Dreier, Mitbestimmung der Arbeitnehmer — ein Weg zur Sozialpartnerschaft. In: Jahrbuch des Instituts für christliche Sozialwissenschaften der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Hrsg. von J. Höffner u. W. Heinen, 4. Bd., Münster 1963, S. 90. — Vgl. auch F. X. Arnold, Das Mitbestimmungsrecht im Lichte der christlichen Soziallehre. Stuttgart 1951.

<sup>76</sup> Vgl. ebda., S. 90/91; dazu auch O. v. Nell-Breuning, Verpflichtete Sozialpartner. In: Der Volkswirt, Jg. 1962, Nr. 51/52, S. 40. Es entbehrt nicht einer gewissen Pikanterie, daß W. Dreier, a.a.O., S. 91/92, die Gewerkschaften nachdrücklich auffordert, die überbetriebliche Mitbestimmung zu vertreten: „Läge es doch bei ihnen als der Interessenvertretung der Arbeitnehmer, deren Rechte auf eine überbetriebliche Mitbestimmung zu vertreten, auch wenn diese überbetriebliche Mitbestimmung als Ausdruck partnerschaftlicher Solidarität sich in der Sache mit dem gesellschaftlichen Ordnungsbild der leistungsgemeinschaftlichen Ordnung deckt, und von da her gesehen auch das Leitbild staatspolitischer und gesamtgesellschaftlicher Ordnungspolitik ausmacht. Es würden sich somit gewerkschaftliche Forderungen und gesellschaftspolitisches Handeln des Staates und aller anderen Gruppen im gemeinsamen Ordnungsbild der ‚Einheit in wohlgegliederter Vielheit‘ treffen; ein für unser so machtkampfmäßig zerrissenes Sozialgefüge tröstlicher und erfreulicher Aspekt“ (im Original teilweise kursiv gedruckt).

neben der betrieblichen vor allem die überbetriebliche Mitbestimmung zum Kriterium sozialpartnerschaftlicher bzw. verbands- und gruppenbedingter Gestaltung und Ordnung von Gesellschaft und Wirtschaft gemacht. Insofern stimmt die Idee der überbetrieblichen Mitbestimmung durchaus mit den Grundgedanken der katholischen Soziallehre überein.

b) Das von der katholischen Soziallehre vertretene Solidaritätsprinzip ist in der gewerkschaftlichen Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung in doppelter Hinsicht angesprochen.

Einmal sieht der gewerkschaftliche Vorschlag vor, daß paritätisch besetzte wirtschaftsdemokratische Organe geschaffen werden sollen, so daß in diesen Formen ein „Auspendeln“ der Interessen der verschiedenen Gruppen gesichert ist. Wenn berücksichtigt wird, daß durch die Enzyklika *Mater et Magistra* die berufsständischen Organisationen von Gesellschaft und Wirtschaft gegenüber der Anerkennung von Interessenverbänden und -gruppen zurückgetreten sind, so ist auch darin vor allem eine Annäherung an die realen Verhältnisse zu erkennen, zugleich aber auch die stillschweigende Zustimmung zu interessenausgleichenden Organisationen aller Art, insbesondere natürlich auf sozialpartnerschaftlicher Ebene, wofür speziell in den interpretierenden Ausführungen mehr oder minder stark plädiert wird, nicht zuletzt mit dem verständlichen Anliegen, die Vorstellung von der Sozialpartnerschaft mit Hilfe einer entsprechend akzentuiert anerkannten überbetrieblichen Mitbestimmung inhaltlich auszufüllen.

Zum anderen ist die überbetriebliche Mitbestimmung, wie sie der gewerkschaftliche Vorschlag vorsieht, auch deshalb mit der katholischen Soziallehre vereinbar, weil in beiden Konzeptionen die jeweiligen Institutionen mit den Merkmalen der Selbstbestimmung und der Selbstverantwortung ausgestattet sind und gegenüber staatlichen Instanzen völlige Entscheidungsfreiheit haben sollen. Für die Institutionen gilt nach beiden Auffassungen gleichfalls, daß sie als verantwortlich handelnde Organe bestehen sollen, und zwar sowohl den staatlichen Instanzen als auch der gesamten Gesellschaft gegenüber. Insofern dürfen sie nicht das eigene Interesse in den Vordergrund stellen, sondern müssen stets das Gemeinwohl im Auge haben. Das damit konstatierte verantwortungsbewußte Handeln ist ein weiteres gemeinsames Merkmal der katholischen Soziallehre wie der Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung.

c) Auch das von der katholischen Soziallehre mit Nachdruck vertretene Subsidiaritätsprinzip findet in dem gewerkschaftlichen Vorschlag für eine überbetriebliche Mitbestimmung seinen entsprechenden Ausdruck. Denn der von der katholischen Soziallehre verlangte föderative



Aufbau des gesellschaftlichen und staatlichen Lebens ist in der gewerkschaftlichen Forderung insofern enthalten, als durchaus ein förderativer Aufbau vorgesehen ist, nämlich Bundeswirtschaftsrat, Landeswirtschaftsräte und Bezirkswirtschaftskammern. In diesem Zusammenhang sind allerdings gewisse Varianten laut geworden, indem etwa generell betont wird, daß die überbetriebliche Mitbestimmung und Mitverantwortung notwendigerweise eigener, der gegliederten Sozialordnung adäquater Institutionen bedürfe, „in denen die Koordination der politischen Maßnahmen und der gemeinwohlverpflichtete partnerschaftliche Geist gepflegt werden können“<sup>77</sup>. Die damit offenbar angestrebte Wendung zum berufsständischen Prinzip wird durch die Feststellung deutlich, daß die Partner aller Bereiche der Wirtschaft und Gesellschaft und nicht nur die Tarifpartner eines Leistungsstandes gemeint seien. Doch sei gewiß, daß sich aus dem Subsidiaritätsprinzip auch das Mitbestimmungs- und gegebenenfalls das Letztbestimmungsrecht des Staates als dem obersten Hüter des Gemeinwohles ableite<sup>78</sup>.

d) Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Grundzüge der katholischen Soziallehre mit den Grundgedanken der überbetrieblichen Mitbestimmung durchaus in Einklang stehen und nach wesentlichen Merkmalen prinzipiell übereinstimmen. Dabei resultiert diese Vereinbarkeit beider Konzeptionen nicht nur aus den Ausführungen der Enzyklika *Mater et Magistra*, sondern es läßt sich auch die Vorstellung von einer berufsständischen Ordnung mit der überbetrieblichen Mitbestimmung identifizieren, speziell in der Ausrichtung auf sozialpartnerschaftliche Verhältnisse.

Für diese Version, daß das ordnungspolitische Anliegen überbetrieblicher Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf eine Sozialpartnerschaft mit den Arbeitgebern innerhalb des gemeinsamen Leistungsstandes auszugehen habe, hat vor allem W. Dreier eine eindrucksvolle Studie vorgelegt. Auch er verlangt im Interesse einer gemeinwohlorientierten Wirtschafts- und Sozialpolitik eine überbetriebliche Mitbestimmung, die auf der Grundlage sozialpartnerschaftlicher Verhältnisse allein zu einer Koordination in wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Selbstverwaltung führen könne<sup>79</sup>. „Die Koordination der politischen Maßnahmen des Staates und der sozial-autonomen Gruppen und Verbände hat jedoch eine feste Integration aller beteiligten Partner in den gesellschaftlichen Raum zur Voraussetzung. Von der überbetrieblichen Mitbestimmung her gesehen bedeutet das nichts anderes als die Bereitschaft, auf Grund objektiver Durchleuchtung der Wirtschaft und einer nüchternen Erfassung aller Forderungen des Gemeinwohls — letztere

<sup>77</sup> W. Dreier, a.a.O., S. 93/94.

<sup>78</sup> Vgl. ebda., S. 91.

<sup>79</sup> Vgl. ebda., S. 93/94.



müßten wohl in einer Art gemeinsam erstelltem Sozialplan das ökonomische Sachverständigengutachten ergänzen — zu einem partnerschaftlichen Handeln und einer koordinierten Wirtschafts- und Sozialpolitik in entsprechenden Gremien und Institutionen zu erlangen. Daß sich daraus keine Konkurrenzierung des Staates ergibt, sondern vielmehr eine Stärkung desselben für seine Letztverantwortung, braucht kaum mehr betont zu werden<sup>80</sup>.“

Es muß den Erörterungen und Entscheidungen im katholischen Lager überlassen bleiben, inwieweit mit der überbetrieblichen Mitbestimmung letztlich ein allgemeiner Ausgleich der Interessen in der gegebenen pluralistischen Gesellschaft oder ein konkreter berufsständischer Aufbau des sozialen und ökonomischen Lebens angestrebt wird. Auf alle Fälle wird von der katholischen Soziallehre die überbetriebliche Mitbestimmung als konzept- und systemkonform empfunden, wobei ihr entweder generelle oder spezielle ordnungspolitische Aufgaben und Funktionen zugestanden werden, zugleich mit dem besonderen Auftrag, die auf diesen Grundlagen zu entwickelnde und durchzuführende Wirtschafts- und Sozialpolitik ausschließlich am Gemeinwohl zu orientieren.

### 3. Evangelische Soziallehre und Mitbestimmung

Die Beurteilung der Vereinbarkeit von *evangelischer Soziallehre* und überbetrieblicher Mitbestimmung stößt von vornherein insofern auf erhebliche Schwierigkeiten, als es an einer ausgebauten und vor allem an einer allgemeinverbindlichen evangelischen Soziallehre fehlt. „Es gibt in der Tat keine allgemein anerkannte Sozialethik des Lutherums, erst recht keine einheitliche evangelische Soziallehre. Die große Unsicherheit hinsichtlich der Grundlegung erklärt sich aus der Vielfalt der evangelischen Kirchen, aus dem Fehlen eines evangelischen Lehramts und aus der sehr verschiedenartigen Glaubenserfahrung<sup>81</sup>.“

Es steht fest, daß im Gegensatz zur katholischen Kirche mit ihrem Totalitätsanspruch, das gesamte menschliche Leben erfassen und ordnen zu können, die evangelische Kirche dieses Prinzip ablehnt und das persönliche Verhältnis des einzelnen Menschen zu Gott und Christus

<sup>80</sup> Ebda., S. 94.

<sup>81</sup> J. Höffner, Evangelische Soziallehren. In: Staatslexikon. Hrsg. von der Görres-Gesellschaft. 6. Aufl., III. Bd., Freiburg i. Br. 1958, S. 194. — Vgl. dazu aber vor allem Fr. Karrenberg, Stand und Aufgaben christlicher Sozialethik. Schriftenreihe „Kirche im Volk“, hrsg. von der Leitung der evangelischen Kirche im Rheinland, Heft 4, Düsseldorf 1951, wo die Gründe dargelegt werden, warum die evangelische Lehre kein „Sozialprogramm“ kennt. — Vgl. auch Fr. Karrenberg, Mitbestimmung in der Wirtschaft, ebda., Heft 9, Düsseldorf 1952, verkürzte Veröffentlichung in: Jahrb. f. Nationalökon. u. Statistik, Bd. 164, Stuttgart 1952, S. 421 ff.

zum entscheidenden Merkmal ihrer Vorstellungen macht. Insofern gibt es auch kein evangelisches Gesellschafts- und Wirtschaftssystem, kein festgefügtes sozialökonomisches Ordnungssystem, in dem das gesellschaftliche, wirtschaftliche und staatliche Leben in seiner Gesamtheit konzeptionell erfaßt wäre. Vielmehr existieren nur einige generelle Grundsätze für das menschliche Zusammenleben, die aus dem Verhältnis des Individuums zu Gott abgeleitet sind. Dabei ist noch zu berücksichtigen, daß im protestantischen Bereich über Gesellschaft und Wirtschaft von Anfang an unterschiedliche Auffassungen und Vorstellungen bestehen, „die ihren Ursprung in den Lehren Luthers und Calvins haben“<sup>82</sup>. Als wesentliches Ergebnis kann nachgewiesen werden, daß die evangelische Lehre weder nach der lutherischen noch nach der calvinistischen Ausrichtung „eine fest umrissene Wirtschafts- und Gesellschaftsform“ als das einzig wahre christliche Ordnungssystem kennt<sup>83</sup>.

a) Trotzdem können aus der evangelischen Lehre einige allgemeingültige Prinzipien abgeleitet werden, die zumindest einen Eindruck von den vertretenen ordnungspolitischen Vorstellungen vermitteln.

Dazu muß einleitend bemerkt werden, daß alle evangelischen Soziallehren dem der katholischen Soziallehre zugrundeliegenden Naturrecht ablehnend gegenüberstehen, obwohl in letzter Zeit eine Erneuerung des Naturrechtsgedankens gerade von evangelisch-theologischer Seite vertreten worden ist<sup>84</sup>. Grundsätzlich gilt aber, daß eine theoretische Begründung sozialer Auffassungen im wesentlichen aus dem Neuen Testament vorgenommen wird.

Aus der in diesem Zusammenhang von E. Müller vorgelegten theologischen Grundlegung lassen sich folgende Prinzipien aufzeigen<sup>85</sup>.

aa) Da es Gottes Wille sei, daß die Menschen durch ihre Arbeit Brot haben, so sei es erforderlich, die Wirtschaft funktionsfähig zu halten, wenn sie ihren gottgewollten Sinn erfüllen solle.

Der damit geäußerte Grundsatz kann zweifellos dahingehend interpretiert werden, daß von seiten der Wirtschaft die Voraussetzungen für eine dauernde Erfüllung des Rechts auf Arbeit gegeben sein sollen und zugleich der Zustand der Vollbeschäftigung ermöglicht werden soll.

bb) Weiterhin sei es Gottes Wille, daß die Menschen einträchtig wie Brüder beieinander wohnen; sie sollen Frieden halten. Insofern wird

<sup>82</sup> F. Grosse, Protestantismus und Mitbestimmungsrecht. In: Gewerkschaftl. Monatshefte, 1. Jg., Heft 8, 1950, S. 346.

<sup>83</sup> Vgl. ebda., S. 347.

<sup>84</sup> Vgl. H. G. Schachtschabel, Der Wandel des Gerechtigkeitsbegriffes, a.a.O., S. 65, insbes. die dort genannte Literatur.

<sup>85</sup> Vgl. E. Müller, Recht und Gerechtigkeit in der Mitbestimmung. Ein evangelischer Ratschlag. Hrsg. im Auftrag der Evangelischen Akademie. Stuttgart (1950), S. 27 ff.

als höchstes Ziel für jede Gesellschaftsordnung der soziale Friede herausgestellt.

cc) Auch sei es Gottes Wille, daß unter den Menschen Gerechtigkeit walte. „Denn Gerechtigkeit erhöht ein Volk“, dagegen nicht die Macht. Damit wird der sozialen Gerechtigkeit eindeutig der Vorrang eingeräumt vor der wirtschaftlichen und sozialen Macht.

dd) Ferner sei es Gottes Wille, daß die Menschen durch das Evangelium zur Freiheit Christi befreit werden. „Wer selbst aus dieser Freiheit lebt, wird einen anderen Menschen aber nicht in einer Weise bevormunden wollen, die verkennt, daß der Mensch unter Gottes Anruf auch in seinem irdischen Lebenskreis mehr und mehr mündig wird<sup>86</sup>.“ Zweifellos impliziert dieser Grundsatz gegenseitige Achtung und gegenseitiges Verständnis unter den Menschen.

ee) Es sei auch Gottes Wille, daß der Menschen Herz nicht an Hab und Gut hänge, womit nicht der Gedanke des uneingeschränkten Privatbesitzes vertreten wird, sondern die Idee des Dienstbesitzes.

Der Auffassung *Martin Luthers* entsprechend ist der Besitz als Lehensgabe Gottes anzusehen, über die er einst Rechenschaft ablegen müsse, ob er sie nach Gottes Willen verwaltet habe. Zwar ist das Eigentum die notwendige Grundlage zur Erhaltung des Lebens, insofern „eine gnädige Anordnung (Ordinatio) Gottes“, aber es ist gleichzeitig „eine Gabe Gottes (Donum dei)“, über die er Rechenschaft abzugeben hat. Da nach der lutherischen Auffassung alles menschliche Tun und damit auch alles wirtschaftliche Handeln unter dem Einfluß der Sünde steht, so sündigt der Mensch bereits dann, wenn er vergißt, daß das Eigentum ein Lehen von Gott ist<sup>87</sup>. Allerdings ist zu beachten, daß in der reformierten Kirche das private Eigentum in viel stärkerem Maße fundiert ist, indem es vor allem gemäß der calvinistischen Lehre als unverletzlich erklärt und jeder Eingriff in das Eigentum als ein Handeln wider das göttliche Gebot angesehen wird, wobei zugleich auch die Beeinträchtigung des Eigentums seitens der staatlichen Obrigkeit der Verdammung unterliegt und auch sie im Falle des Verstoßes damit rechnen muß, zur Rechenschaft gezogen zu werden<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Ebda., S. 28.

<sup>87</sup> Vgl. H. Lutze, Das Eigentum nach der Auffassung Dr. Martin Luthers. In: Das Eigentum als Problem evangelischer Sozialethik. Schriftenreihe „Kirche im Volk“, hrsg. von der Leitung der evangelischen Kirche im Rheinland, Heft 2, Essen 1949; vgl. auch: Eigentumsbildung in sozialer Verantwortung. Der Text der Denkschrift des Rates der evangelischen Kirche in Deutschland, erläutert von E. Müller. Hamburg (1962), wo das Eigentum als ein von Gott verliehenes Mittel zur Entfaltung und Sicherung der menschlichen Freiheit, aber auch eine Bindung an den rechten Gebrauch begründet wird (vgl. insbes. S. 24).

<sup>88</sup> Vgl. F. Grosse, a.a.O., S. 346/47.

ff) Schließlich ist es Gottes Wille, daß die Menschen „füreinander Verantwortung“ tragen. Wer über seinen Bruder abschätzig urteile, ihn nicht ernst nehme und sich innerlich von ihm scheide, den stelle Jesus gemäß der Bergpredigt in eine Linie mit dem Totschläger. Es wird offenbar, daß damit vor allem der Bruderschaftsgedanke betont wird, insbesondere mit dem Hinweis auf das Erfordernis gegenseitiger Verständigung.

Wesentlich ist, daß diese Prinzipien einer rechten Sozialordnung nicht allein durch einen Appell an den guten Willen des Menschen verwirklicht werden können; vielmehr bedarf es Ordnungen und Gesetze, „die dem menschlichen Ich, seiner Selbstsucht und seinem Machtwillen Schranken setzen. Denn es ist Gottes Wille, daß die Menschheit nicht am Menschen zugrunde gehe<sup>89</sup>.“

Zusammenfassend muß festgehalten werden, daß die angeführten theologischen Grundlagen und Prinzipien der evangelischen Soziallehre speziell lutherischer Prägung im wesentlichen mit den Zielen übereinstimmen, wie sie auch aus der Vorstellungswelt des freiheitlichen Sozialismus und der dort vertretenen Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung abgeleitet werden können. Denn einander identifizierende Bestrebungen sind Vollbeschäftigung, sozialer Frieden und soziale Gerechtigkeit, gegenseitige Achtung und gemeinsame Verantwortung sowie auch die Beurteilung des qualifizierten Eigentums, wenn bedacht wird, daß dieses Prinzip viel Ähnlichkeit mit der Idee des Dienstbesitzes hat.

b) Allerdings kann die Feststellung einer generellen Vereinbarkeit beider Auffassungen nicht genügen. Denn bei eingehender Untersuchung zeigt sich, daß einige Abweichungen voneinander bestehen, die nicht zuletzt aus einer abwartenden, vielleicht sogar vorsichtigen Einstellung der evangelischen Soziallehre zur Mitbestimmung resultieren.

Bezeichnend dafür ist die Äußerung von E. Müller: „Weder die Heilige Schrift noch die Kirchenlehre erlauben uns, irgendein Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmerschaft in der Betriebsleitung von vornherein als gottgewollt oder als gottwidrig zu erklären. Es gibt keine besonderen christlichen Wirtschaftsformen; was vor fünfzig Jahren geboten war, kann heute verwerflich sein und umgekehrt<sup>90</sup>.“

Gemeint ist die betriebliche Mitbestimmung, insbesondere aber die Stellung des einzelnen Arbeitnehmers innerhalb des Betriebes, wobei im wesentlichen, wie es F. Grosse zutreffend hervorgehoben hat, „immer wieder nur die positiven und die negativen Seiten einer Zusammenarbeit zwischen Unternehmer und Betriebsvertretung erörtert“

<sup>89</sup> E. Müller, *Recht und Gerechtigkeit in der Mitbestimmung*, a.a.O., S. 29.

<sup>90</sup> Ebda., S. 26.

werden, ohne daß auf das grundlegende Anliegen der gewerkschaftlichen Forderung nach Mitbestimmung zwecks Neuordnung von Gesellschaft und Wirtschaft eingegangen wird<sup>91</sup>. Insofern erstreckt sich diese Stellungnahme vor allem auf die Verpflichtung, den bruderschaftlichen Geist unter den Menschen zu pflegen, verbunden mit der Aufforderung, die Macht so weit zu zügeln, „daß dadurch nicht Menschen zum Objekt werden“. Zwar wird betont, daß es in der menschlichen Gesellschaft immer leitende und ausführende Funktionen geben werde, doch dürfe der Mensch in leitender Stellung dem anderen seinen Willen nicht mit Gewalt aufzwingen und eine Art von Herrentum entfalten, „anstatt sein ganzes Bemühen daranzusetzen, den anderen mit Güte und Verständnis für eine Mitarbeit an den Aufgaben zu gewinnen, die aus dem gemeinsamen Werk entstehen“<sup>92</sup>.

Damit wird auf der Grundlage des gegenseitigen Vertrauens eine Arbeitsgemeinschaft gefordert, die sich nach den Regeln menschlicher Bruderschaft vollziehen soll und in der einander das Recht der *Mitberatung* eingeräumt wird. „Diese Mitberatung wird dann so lange weitergeführt, bis ein Einverständnis erzielt ist oder bis ein Teil freiwillig bereit ist, dem anderen auf Grund seiner größeren Einsicht oder seiner amtlichen Stellung die Entscheidung zu überlassen.“ Für die Mitberatung zwischen allen Partnern der Wirtschaft wird das Ziel markiert, nicht nur materielle Vorteile zu sichern, „sondern mehr und mehr auch die gemeinsamen Aufgaben und die gemeinsame Verantwortung zu erkennen und zu erfüllen“, wofür es notwendig sei, „neue Wege in der Zusammenordnung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern einzuschlagen, so daß beide Gebende und Nehmende zugleich sind“<sup>93</sup>. Abgesehen davon, daß über die neuen Wege der Zusammenarbeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern lediglich Hinweise auf die betriebsrätliche Tätigkeit und die Anwendung der Mitsprache und Mitberatung gegeben werden, wird — nicht ohne Konzession an eine prinzipiell patriarchalische Ordnung des Betriebes — der christliche Unternehmer aufgerufen, die Tatsache ernst zu nehmen, „daß die gewählten Vertreter ihrer Belegschaft in den Kreis ihrer nächsten Mitarbeiter gehören und daß sie als Christen verpflichtet sind, mit diesen eine Zusammenarbeit des Vertrauens zu suchen. Dazu gehört, daß sie sie zu den Entscheidungen, die das gemeinsame Werk betreffen, heranzuziehen suchen“<sup>94</sup>.

<sup>91</sup> Vgl. F. Grosse, a.a.O., S. 347.

<sup>92</sup> E. Müller, Recht und Gerechtigkeit in der Mitbestimmung, a.a.O., S. 30. — Vgl. dazu auch J. F. Cronin, Mitbestimmung im Streit der Meinungen. Bad Nauheim (1953), S. 46 ff.

<sup>93</sup> E. Müller, a.a.O., S. 33.

<sup>94</sup> Ebda., S. 36.



Nach allem steht fest, daß seitens der evangelischen Soziallehre die Mitbestimmung auf betrieblicher Ebene im wesentlichen als wünschenswert und sittlich berechtigt angesehen wird<sup>95</sup>. Ein Mitbestimmungsrecht als gesetzliche Regelung der Zusammenarbeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern wird deswegen für erforderlich gehalten, weil das gegenseitige Vertrauen gestört werden kann. Für solche Fälle sei es notwendig, „eine rechtliche Klarheit zu besitzen, wer dann zu bestimmen hat“. Insofern habe das Mitbestimmungsrecht die Aufgabe, „im Streitfalle die Befugnisse so zu ordnen, daß keiner dem anderen sein Recht vorenthalten oder entziehen kann“<sup>96</sup>. Doch wird die gesetzliche Ordnung, die zugleich eine klare Abgrenzung der Befugnisse in diesem Zusammenwirken beinhalten soll, letztlich als eine bedauerlicherweise unumgängliche Angelegenheit empfunden, wobei immer wieder durchklingt, daß ein volles Mitbestimmungsrecht nur „in einer Gemeinschaft der Liebe“ verwirklicht werden könne, „weil hier jeder darauf verzichtet, eigene Rechte ohne Zustimmung des anderen auszuüben oder sie gegenüber dem anderen mit Rechtsansprüchen zu verteidigen“<sup>97</sup>.

Diese im Rahmen der evangelischen Soziallehre als wesentlich zu beurteilende Stellungnahme zum Problem der betrieblichen Mitbestimmung ist zugleich bedeutungsvoll für die christlich-evangelische Haltung gegenüber der Mitbestimmung auf höheren Ebenen. Wenn dafür auch nur knappe Andeutungen vorliegen, so steht doch fest, daß auch im mittleren Bereich ein mitbestimmender Einfluß der Arbeitnehmerschaft akzeptiert wird. Gemeint sind damit in erster Linie Kapitalgesellschaften, die in stärkerem Maße der Einflußnahme der Arbeitnehmer auf die Führung der Betriebe bedürfen als Unternehmungen, in denen der Inhaber selbst Leiter der Firma und also seinen Arbeitnehmern gegenüber persönlich verantwortlich sei. „Es muß sichergestellt werden, daß die Kapitalinteressen die Unternehmensleitung nicht in eine einseitige Abhängigkeit bringen können, die den sozialen Erfordernissen und vielleicht sogar dem Wirtschaftszweck abträglich sind“<sup>98</sup>. Auch hier wieder begnügt man sich mit einer allgemeinen Bemerkung, ohne die entsprechenden gewerkschaftlichen Forderungen eingehend zu erörtern.

Zur eigentlichen überbetrieblichen Mitbestimmung, wie sie eingangs begrifflich umrissen worden ist, wird seitens der evangelischen Sozial-

<sup>95</sup> Neuerdings noch besonders stark betont in der Veröffentlichung von H. Symanowski u. F. Vilmar, *Die Welt des Arbeiters*. Junge Pfarrer berichten aus der Fabrik. Frankfurt a. M. (1963).

<sup>96</sup> E. Müller, *Recht und Gerechtigkeit in der Mitbestimmung*, a.a.O., S. 31/32.

<sup>97</sup> Ebda., S. 42.

<sup>98</sup> Ebda., S. 78.



lehre ebenfalls Stellung genommen, wobei aber auch hier wiederum nur generelle Ausführungen bevorzugt worden sind, von einzelnen, mehr kritisch orientierten Äußerungen abgesehen. Das überbetriebliche Mitbestimmungsrecht wird von E. Müller aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive begründet. „Da ein großer Teil der wirtschaftlichen Probleme aller Unternehmungen in einem volks- und weltwirtschaftlichen Zusammenhang steht, muß auch der ihm entsprechende Teil des Mitbestimmungsrechts von den Arbeitnehmern auf einer überbetrieblichen Ebene gesucht werden.“ Insofern sei als Ergänzung zu dem innerbetrieblichen Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer eine Mitwirkung der Arbeitnehmerschaft und ihrer Vertretungen an den auf höherer Ebene zu treffenden Entscheidungen sicherzustellen<sup>99</sup>. Eine eigene Version liegt darin, daß den zu bildenden Gremien auch die Aufgabe zu fallen soll, „Schiedshöfe zu bilden, die durch einstweilige Verfügungen oder endgültige Entscheidungen die mißbräuchliche Verwendung der Befugnisse, die Betriebsleitungen, Kapital- oder Arbeitnehmervertreter ausüben, unterbinden können“<sup>100</sup>. Dieser spezielle Vorschlag ist nicht näher ausgeführt worden, doch muß angenommen werden, daß mit den Schiedshöfen offenbar kontrollierende und Zwistigkeiten entscheidende, aber auch Übergriffe verhindernde Instanzen gemeint sind, die vermutlich aus der Sorge resultieren, die prinzipiell akzeptierten marktwirtschaftlichen Verhältnisse nicht gefährden zu lassen.

Es ist das Verdienst von F. Grosse, daß er auf den Mangel einer einheitlichen Konzeption innerhalb der evangelischen Soziallehre aufmerksam gemacht hat. Denn in der Tat finden sich im evangelischen Lager durchaus Stimmen, die dem gewerkschaftlichen Vorschlag für eine überbetriebliche Mitbestimmung voll zustimmen, wobei die Errichtung eines Bundeswirtschaftsrates ebenso wie die Errichtung von Landeswirtschaftsräten und die paritätische Beteiligung der Gewerkschaften in diesen Gremien wie in den zu errichtenden Wirtschaftskammern uneingeschränkt akzeptiert wird. Dagegen finden sich aber auch Äußerungen, aus denen zu entnehmen ist, daß den Gewerkschaften vorgeworfen wird, sie seien mit ihren Vorschlägen für einen Bundeswirtschaftsrat und andere Räte auf dem Standpunkt des Jahres

<sup>99</sup> Ebda., S. 80. — Nicht minder deutlich hat sich aus evangelischer Sicht E. Kuß, *Mitbestimmung und gerechter Lohn als Element einer Neuordnung der Wirtschaft* (Duisburg 1950), S. 10 u. S. 18, für eine uneingeschränkte Mitbestimmung der Arbeitnehmerschaft auf betrieblicher wie auch gerade auf überbetrieblicher Ebene ausgesprochen. Abgesehen davon, daß E. Kuß die betriebliche Mitbestimmung im Zusammenhang mit der Beteiligung der Arbeitnehmer am Betriebsergebnis (vgl. den Ergebnislohn in der Duisburger Kupferhütte AG.) sieht, schlägt er für die überbetriebliche Mitbestimmung als Organe beispielsweise den Bundeswirtschaftsrat sowie Bezirkswirtschaftskammern in Form öffentlich-rechtlicher Körperschaften vor.

<sup>100</sup> E. Müller, *Recht und Gerechtigkeit in der Mitbestimmung*, a.a.O., S. 80.

1925 stehengeblieben und plädierten für einen Rätestaat, „den einige wirklichkeitsfremde Intellektuelle wider den Willen der großen Masse der Arbeitnehmer verwirklichen wollen“<sup>101</sup>. Insofern ist deutlich, daß neben einer prinzipiellen, meist sehr allgemein gehaltenen Anerkennung der überbetrieblichen Mitbestimmung auch Äußerungen vorliegen, die mit bekannten, weil im wesentlichen überkommenen, Argumenten nicht übersehbare kritische Bedenken enthalten.

c) Nach der vertieften Untersuchung der evangelischen Soziallehre, soweit sie in ihren wesentlichen Umrissen vorliegt, kann als Ergebnis zusammengefaßt werden, daß eine Vereinbarkeit der evangelischen Soziallehre mit der gewerkschaftlichen Forderung im wesentlichen konstatiert zu werden vermag, obwohl in einzelnen Fragen gewisse Unterschiede bestehen.

Die evangelische Soziallehre hat prinzipiell eine positive Einstellung zur Mitbestimmung. Sie ist nahezu einheitlich in der Anerkennung der betrieblichen Mitbestimmung, um die sie sich vor allem auch in Form einer ausgleichenden Beurteilung bemüht, obgleich dafür im allgemeinen nur generelle Ausführungen vorgelegt werden, die zudem nicht ohne christlich-idealistische Färbung sind. In verschiedenen Verlautbarungen wird eine mehr oder minder starke Ablehnung von „betriebsfremden Kräften“ vertreten, dafür um so mehr betont, daß auf der Ebene der betrieblichen Mitbestimmung in erster Linie die Angehörigen des Betriebes selbst zur Mitverantwortung berufen seien<sup>102</sup>.

Auch die überbetriebliche Mitbestimmung wird von der evangelischen Soziallehre prinzipiell bejaht. Doch wird gerade in diesem Zusammenhang jede naturrechtliche Begründung des Mitbestimmungsrechts der Arbeitnehmer abgelehnt, dafür aber eine freiwillige Partnerschaft zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern hervorgehoben, die praktisch alle Varianten zuläßt, und zwar sowohl innerhalb des betrieblichen Bereichs, um die individuellen Verhältnisse eines jeden Betriebes berücksichtigen zu können, als auch auf überbetrieblicher Ebene, wofür ebenfalls näher präzierte Ausführungen vermieden worden sind<sup>103</sup>. Insofern ist es nicht verwunderlich, daß seitens der evangelischen Soziallehre bislang auch keine eigenen Vorschläge für den Aufbau und die Ausgestaltung des überbetrieblichen Mitbestimmungsrechts vorgelegt worden sind.

Schließlich muß noch erwähnt werden, daß von evangelischer Seite die sozialpartnerschaftlichen Organisationen nicht nur anerkannt, sondern auch aufgerufen sind, im Rahmen der Mitbestimmung ihre Auf-

<sup>101</sup> F. Grosse, a.a.O., S. 348.

<sup>102</sup> Vgl. F. Karrenberg, Mitbestimmung in der Wirtschaft. Jahrb. f. Nationalökon. u. Statistik, a.a.O., S. 432.

<sup>103</sup> Vgl. dazu auch M. Beck, a.a.O., S. 65.

gaben in erster Linie auf der überbetrieblichen Ebene zu sehen, wobei allerdings auf eine nähere Kennzeichnung derartiger Aufgaben ebenfalls nicht eingegangen wird<sup>104</sup>. Als wesentlich ist jedoch zu werten, daß auch gemäß diesem Hinweis die überbetriebliche Mitbestimmung nicht abgelehnt wird. Offenbar ist vorgesehen, im Zusammenhang mit der gesamten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung, die überbetriebliche Mitbestimmung sich langsam oder schrittweise ausbilden und entfalten zu lassen.

### III. Der Neoliberalismus und die überbetriebliche Mitbestimmung

#### 1. Grundlagen der neoliberalen Konzeption

Bei der Untersuchung der Vereinbarkeit neoliberaler Konzeptionen mit der gewerkschaftlichen Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung soll zuerst von den generellen Auffassungen ausgegangen werden, wie sie in ausgeprägter Form gerade durch den *Ordoliberalismus* gegeben sind, um dann anschließend das speziell für die Bundesrepublik Deutschland gültige Leitbild der „sozialen Marktwirtschaft“ zu skizzieren, so daß auf diesen Grundlagen die vorgesehene Überprüfung durchgeführt werden kann.

a) Die Vorstellungen des Ordoliberalismus sind entscheidend geprägt und bestimmt durch die Forderung nach individueller Freiheit in allen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen des menschlichen Lebens<sup>105</sup>. Insofern wird ein freiheitliches Wirtschaftssystem vertreten, das seinen zentralen Ausdruck durch eine Marktwirtschaft erhält, in der auf allen Märkten vollständiger Wettbewerb herrschen soll, prinzipiell durchaus analog dem Modell des Marktes mit vollständiger Konkurrenz. Die maßgeblichen Komponenten dieses Systems sind die Anerkennung und Sicherung des Privateigentums an den Produktionsmitteln sowie die freie Marktpreisbildung unter der Bedingung einer funktionierenden Wettbewerbsordnung, die im Gegensatz zum orthodoxen Liberalismus nicht als naturgegeben oder selbstverständlich angesehen wird, sondern laufend durch staatliche Maßnahmen durchgesetzt und erhalten werden muß, so wie es L. Miksch mit der Formu-

<sup>104</sup> Vgl. E. Müller, a.a.O., S. 81/82.

<sup>105</sup> Aus der Fülle der nicht immer ganz einheitlichen konzeptionellen Äußerungen sei nur auf einige wenige Veröffentlichungen verwiesen: F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*. Stuttgart 1937; W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. 3. Aufl., Tübingen-Zürich 1960; L. Miksch, *Wettbewerb als Aufgabe. Grundsätze einer Wettbewerbsordnung*. 2. Aufl., Godesberg 1947; ferner W. Röpke, *Civitas humana*. 3. Aufl., Erlenbach-Zürich 1949, sowie „Ordo“, *Jahrbücher für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, hrsg. von F. Böhm, F. A. Lutz u. F. W. Meyer. 1948 ff.

lierung „Wettbewerb als Aufgabe“ gekennzeichnet hat, wobei diese durch „staatliche Veranstaltung“ zu erfüllen sei<sup>106</sup>. In dieser Ordnung sei eine leistungsgerechte Einkommensverteilung möglich und mit Hilfe des entsprechenden Währungs- und Geldwesens ein hoher Beschäftigungsgrad gesichert<sup>107</sup>.

Es ist das unbestreitbare Verdienst von W. Eucken, die für dieses Wirtschaftssystem gültigen konstituierenden und regulierenden Prinzipien herausgearbeitet zu haben, die im einzelnen jene Grundsätze festlegen, die als generelle Leitmotive sowie als spezielle Aufgaben der staatlichen Wirtschaftspolitik gelten können<sup>108</sup>. Wesentlich ist dabei, daß bei aller Anerkennung der Prinzipien wirtschaftlicher Freiheit der staatlichen Wirtschaftspolitik regulierende Aufgaben zugestanden werden, indem insbesondere eine staatliche Monopolkontrolle die Entstehung von Monopolen und Kartellen vermeiden oder derartig bestehende Formen auflösen, zumindest aber „wettbewerbsanalog steuern“ soll. Ferner soll mit Hilfe der staatlichen Finanzpolitik die Einkommensverteilung korrigiert werden. Weiteres Anliegen ist der Schutz der menschlichen Arbeitskraft, vor allem die Regelung der Arbeitszeit sowie des Umfanges der Frauenarbeit. Und schließlich wird bei „antikonzunkturellem“ Verhalten des Arbeitsangebots die Festsetzung von Mindestlöhnen als gerechtfertigt angesehen. Es ist darauf zu verweisen, daß in diesem Zusammenhang W. Röpke noch ergänzende generelle und spezielle Maßnahmen empfiehlt<sup>109</sup>.

Für die anstehende Untersuchung ist es von wesentlicher Bedeutung, daß im Gegensatz zur altliberalen Auffassung die neoliberale Konzeption vor allem mit Hilfe der staatlichen Wirtschaftspolitik die Erscheinungsform des Kapitalismus zu vermeiden sucht und sich zu korrigierenden Eingriffen bekennt, die insbesondere darauf ausgerichtet sein sollen, einen uneingeschränkten wirtschaftlichen Wettbewerb zu schaffen und zu sichern, zudem aber auch dort Korrekturen durchzuführen, wo die selbsttätigen Kräfte der freien Wirtschaft und insbesondere des freien Marktes nicht ausreichen, die Bedingungen des sozialökonomischen Optimums von sich aus zu erreichen.

b) Es ist offensichtlich, daß die Vorstellung von einer „sozialen Marktwirtschaft“ aus dem geistigen Bereich des Neoliberalismus stammt. H. Giersch präzisiert diesen Zusammenhang dahingehend, daß er die soziale Marktwirtschaft als das vom Neoliberalismus „inspirierte Leitbild der westdeutschen Wirtschaftspolitik nach 1948“ kennzeichnet, das

<sup>106</sup> Vgl. L. Miksch, a.a.O., S. 11 ff.

<sup>107</sup> Vgl. dazu H. Giersch, a.a.O., S. 182.

<sup>108</sup> Vgl. W. Eucken, a.a.O., S. 254 bis 289; dazu auch H. Giersch, a.a.O., S. 183.

<sup>109</sup> Vgl. W. Röpke, a.a.O., S. 84; H. Giersch, a.a.O., S. 183.

sich allerdings vom Ordoliberalismus „durch größere Wirklichkeitsnähe und stärkere Betonung sozialpolitischer Ziele“ unterscheide und „von den Trägern ökonomischer Macht soziales Verantwortungsbewußtsein“ verlange<sup>110</sup>.

Auf alle Fälle stellt die Vorstellung von der sozialen Marktwirtschaft, wie es vor allem A. Müller-Armack betont, eine ordnungspolitische Idee dar, deren Ziel es sei, auf der Grundlage einer Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit einem gerade durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt zu verbinden<sup>111</sup>. Prinzipiell wird eine expansivbedingte Wohlstandsmehrung vertreten, die „ungleich nützlicher“ sei als die Auffassung, „Wohlstand aus einem unfruchtbaren Streit über eine andere Verteilung des Sozialproduktes erhoffen zu wollen“<sup>112</sup>. Bei diesen Bestrebungen spielt der Appell an das soziale Verantwortungsbewußtsein eine entscheidende Rolle, wobei allerdings größter Wert auf die Einsicht aus ökonomischer Vernunft gelegt wird. Eine an sich mögliche Unterstützung dieses sozialen Verantwortungsbewußtseins durch institutionelle Vorkehrungen, die insbesondere der sozialpartnerschaftlichen Zusammenarbeit dienen könnten, ist im wesentlichen nicht vorgesehen, wenn von der gutachtlichen Tätigkeit bestimmter Gremien abgesehen wird.

Schließlich muß erwähnt werden, daß bei aller Betonung des Leitbildes der sozialen Marktwirtschaft und der praktizierten Wirtschaftspolitik insofern Abweichungen voneinander bestehen, als die extrem postulierten Prinzipien realiter keineswegs voll durchgesetzt sind<sup>113</sup>. Vielmehr existieren vielfältige Probleme, die nicht zuletzt Anlaß dafür sind, den auch von der marktwirtschaftlichen Konzeption vertretenen Wirkungen selbsttätiger oder selbstregulierender Kräfte keinen vollen Erfolg zuzugestehen. Es kommt hinzu, daß immer wieder auf die im Rahmen der gegenwärtigen pluralistischen Gesellschaft gegebenen vielfältigen interessenbedingten Gruppen mit mehr oder minder starkem Machteinfluß auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie auf die einzelnen Märkte aufmerksam gemacht und ein entsprechender Ausgleich dieser Kräfte verlangt wird.

Zusammenfassend kann aber festgestellt werden, daß zwischen den systemtheoretischen Vorstellungen des Neoliberalismus und den wirt-

<sup>110</sup> H. Giersch, a.a.O., S. 188.

<sup>111</sup> Vgl. A. Müller-Armack, *Soziale Marktwirtschaft*. Hwb. d. Sozialwissenschaften, 9. Bd., Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 390 ff.

<sup>112</sup> L. Erhard, *Wohlstand für alle*. Bearbeitet von W. Langer. Düsseldorf 1957, S. 10.

<sup>113</sup> Vgl. dazu vor allem H.-J. Seraphim, *Kritische Bemerkungen zur Begriffs- und Wesensbestimmung der sozialen Marktwirtschaft*. In: *Wirtschaftsfragen der freien Welt*. Hrsg. von E. v. Beckerath, F. W. Meyer, A. Müller-Armack. Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard. Frankfurt a. M. (1957), S. 184 ff.



schaftspolitischen Bestrebungen auf der Grundlage der Idee der sozialen Marktwirtschaft kein wesentlicher Unterschied besteht, da insbesondere nach beiden Auffassungen durch das Prinzip der Freiheit auf dem Markt ein sozialer Ausgleich erreichbar erscheint. Insofern können beide Anschauungen als prinzipiell einheitlich für einen Vergleich mit der Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung zugrundegelegt werden.

## 2. Die neoliberale Stellungnahme zur überbetrieblichen Mitbestimmung

Aus neoliberalen Kreisen ist die bekannteste und sicherlich auch umfassendste Stellungnahme zur Mitbestimmung von F. Böhm vorgelegt worden<sup>114</sup>. Im Rahmen seiner großangelegten Ausführungen setzt er sich in erster Linie mit der Wirtschaftsdemokratie als sozialistischer und speziell als neosozialistischer Konzeption auseinander, wobei gerade in diesem Zusammenhang auch die Probleme der überbetrieblichen Mitbestimmung erörtert werden, obwohl das Schwergewicht seiner Darlegungen auf dem Gebiete der wirtschaftlichen Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Betriebe und ihrer Wirkungen liegt.

Der Ausgangspunkt der Betrachtungen von F. Böhm ist der mit Nachdruck vorgetragene Hinweis, daß die Bewegung zugunsten des Mitbestimmungsrechts zuerst einmal eine ganz junge Bewegung sei, zum anderen könne sie nur als eine in der Hauptsache auf das Territorium Westdeutschlands begrenzte Bewegung begriffen werden und schließlich sei sie eine innerhalb der Arbeiterschaft der Welt selbst umstrittene Bewegung<sup>115</sup>. Den Erfolg des Mitbestimmungsgedankens bezeichnet er als das Ergebnis einer eindrucksvollen politischen Regieleistung sozialdemokratischer und gewerkschaftlicher Kreise, weiterhin erklärt er den Erfolg aber auch aus der dem Gedanken der Mitbestimmung selbst innewohnenden Werbekraft. „Der ethische Gehalt der Idee hat die rechtschaffenen Menschen in den Reihen der Sozialisten und Arbeiter im ersten Anlaufe genommen, in den Reihen der Nichtsozialisten immerhin stark beeindruckt und in den Reihen der Kritiker unsicher gemacht und sie in die Lage von Menschen gebracht, die das unbehagliche Gefühl haben, von ihrem Verstand verleitet zu sein, auf der falschen Seite zu kämpfen<sup>116</sup>.“ Deshalb sei es notwendig, daß sich die wissenschaftliche Kritik des Mitbestimmungsrechts annehme und

<sup>114</sup> F. Böhm, Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betriebe. In: *Ordo*, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft. 4. Bd., 1951, S. 21 ff.

<sup>115</sup> Vgl. ebda., S. 21.

<sup>116</sup> Ebda., S. 24.



nicht nur des Mitbestimmungsrechts, sondern auch seines gesamten ideologischen „Überbaus“<sup>117</sup>. Abgesehen davon, daß bei den ersten Erörterungen der Wirtschaftsdemokratie in den dreißiger Jahren bereits ähnliche Argumente laut geworden sind, zieht J. Winschuh deutlich die Konsequenzen, die wie eh und je einmünden in die Aufforderung an die Unternehmerschaft, sich zu sammeln, sich geistig zu rüsten und politisch zu denken, unter allen Umständen die Initiative nicht nur vom anderen Lager ausgehen zu lassen<sup>118</sup>.

Die Leistung von F. Böhm ist zweifellos darin zu sehen, daß er betont vom neoliberalen Standpunkt aus, zugleich mit dem Instrumentarium, wie es gerade von W. Eucken entwickelt worden ist, zur Mitbestimmung Stellung nimmt. Insofern erscheint ihm die neosozialistisch vertretene „gemischte Ordnung“ sowohl problematisch als auch suspekt. Der wirtschaftsdemokratische Sozialismus verwerfe den „Kapitalismus“ und denke dabei nicht nur an einen historisch ein einziges Mal verwirklichten bestimmten Stil gesellschaftlich-wirtschaftlicher Kooperation, sondern auch und vor allem an ein bestimmtes theoretisches Wirtschaftssystem, nämlich an die „liberale“ Marktwirtschaft. Er verwerfe auf der anderen Seite den „Bolschewismus“ und denke auch hier nicht nur an einen historisch ein einziges Mal verwirklichten bestimmten Stil gesellschaftlich-wirtschaftlicher Kooperation, sondern auch und vor allem an ein bestimmtes theoretisches Wirtschaftssystem, nämlich die Zentralverwaltungswirtschaft<sup>119</sup>. Da es aber neben der marktmäßigen und der politisch-zentralen Steuerung einer arbeitsteiligen Volkswirtschaft keine dritte, prinzipiell andersartige Möglichkeit mehr gebe, so biete der wirtschaftsdemokratische Sozialismus eben auch keine dritte Lösung an. Er versuche lediglich, allerdings völlig erfolglos und durchaus abwegig, die Steuerungs- und Ordnungselemente beider Grundsysteme zu kombinieren, ohne daß eines der beiden Systeme eindeutig vorherrsche<sup>120</sup>. Es sei eindeutig, daß die Mischung zweier Systeme in der Regel die Belastung mit den Sorgen und Fehlern beider mit sich bringe, zu denen noch die Schwierigkeiten und Verlegenheiten zu rechnen seien, die sich aus der Tatsache der Mischung selbst ergeben<sup>121</sup>.

Unter Berücksichtigung dieser grundlegenden Feststellungen wird die „wirtschaftsdemokratische Gesamtkonzeption“ dahingehend ge-

<sup>117</sup> Vgl. ebda., S. 26.

<sup>118</sup> Vgl. J. Winschuh, Sinn und Unsinn der Wirtschaftsdemokratie. Vortrag, gehalten vor der Hauptversammlung der Arbeitsgemeinschaft selbstständiger Unternehmer in Düsseldorf am 25. April 1952. 2. Aufl., Heidelberg-Ziegelhausen (1952), S. 7.

<sup>119</sup> Vgl. F. Böhm, a.a.O., S. 57.

<sup>120</sup> Vgl. ebda., S. 59.

<sup>121</sup> Vgl. ebda., S. 60/61.

kennzeichnet, daß in ihrem Zentrum „die Idee der umfassenden politischen Planung“ stehe, dagegen „nicht die Idee der Steuerung der Wirtschaft durch den Markt, d.h. durch freie Marktpreise unter grundsätzlicher Beobachtung strikter Neutralität seitens des Staates, was die politischen Marktdaten und das Geldwesen betrifft, mit anderen Worten nicht die Idee der Steuerung der Wirtschaft durch die Gesamtheit freier und spontaner Reaktionen der Verbraucher“<sup>122</sup>.

F. Böhm wird nicht müde, immer wieder hervorzuheben, daß sich dieses wirtschaftsdemokratische System von der Zentralverwaltungswirtschaft durch die Technik des Steuerns und durch die sehr weitgehende Inanspruchnahme freier Marktaktionen freier Wirte, dagegen von der Marktwirtschaft durch den bewußten Verzicht auf markt- und geldpolitische Staatsneutralität unterscheide. „Wir haben dann eine fast total politisch gesteuerte Wirtschaft (wie bei der Zentralverwaltungswirtschaft) unter Aufrechterhaltung umfassender Marktbewegungsfreiheit des größten Teiles der Wirtschaftenden (wie bei der reinen Marktwirtschaft)<sup>123</sup>.“ Als Ergebnis wird festgestellt, daß es sich bei dem sozialistischen Wirtschaftssystem der wirtschaftsdemokratischen Richtung um „ein zur Hauptsache zentralgesteuertes Wirtschaftssystem“ handelt. Dieses System aber steht unausgesprochener und ausgesprochener Weise offensichtlich der neoliberalen Auffassung entschieden entgegen, vor allem deswegen, weil es als „gemischtes System“ durch die Vorherrschaft zentralverwaltungswirtschaftlicher Merkmale bestimmt sei. Konsequenterweise wird damit die Mitbestimmung sowohl auf betrieblicher als auch auf überbetrieblicher Ebene in Frage gestellt und im wesentlichen abgelehnt, wobei für den betrieblichen Bereich lediglich ein Mitberatungsrecht als optimale Lösung empfohlen wird.

Zu der für diese Untersuchung speziell anstehenden Problematik muß ergänzend bemerkt werden, daß von neoliberaler Seite aus die überbetriebliche Mitbestimmung allgemein als der Anfang einer Planwirtschaft empfunden wird. In enger Anlehnung an die Auffassungen von F. Böhm vertritt neuerdings auch M. Beck die Ansicht, daß die überbetriebliche Mitbestimmung die politische und wirtschaftliche Freiheit beeinträchtigt und gefährde<sup>124</sup>. F. Hellwig identifiziert die Bestrebungen nach überbetrieblicher Mitbestimmung sogar mit Vorgängen im mitteldeutschen Raum, indem er gewerkschaftliche Verlautbarungen dahingehend interpretiert, „daß die Dinge, die drüben in der Umgestaltung der wirtschaftlichen Selbstverwaltung, der Industrie-

<sup>122</sup> Ebda., S. 63. (Im Original teilweise kursiv gedruckt.)

<sup>123</sup> Ebda. (Im Original teilweise kursiv gedruckt.)

<sup>124</sup> Vgl. M. Beck, a.a.O., S. 220 sowie S. 153.

und Handelskammern usw. erfolgt sind, auch im Westen übernommen werden sollten“<sup>125</sup>. Auch er spricht von der Umgestaltung des „Überbaues“, durch den eine Verzahnung der innerbetrieblichen Planung mit der überbetrieblichen Planung erfolgen solle<sup>126</sup>.

Die neoliberale Kritik erstreckt sich besonders auf den Bundeswirtschaftsrat. F. Böhm meint, daß sich ein paritätisch besetzter Bundeswirtschaftsrat, paritätisch besetzte Landeswirtschaftsräte und Wirtschafts-, Handwerks- und Landwirtschaftskammern zwar fürs erste mit bloß beratenden Funktionen zufrieden geben werden, „aber unweigerlich schon bald die Gesetzesinitiative und eine Art von Mitbestimmungsrecht in der Wirtschaftspolitik und in der Wirtschaftsverwaltung verlangen werden“<sup>127</sup>. In diesem Zusammenhang warnt er auch vor einer auf dem mittelalterlichen Prinzip der „Nahrung“ aufgebauten Zunftwirtschaft<sup>128</sup>. Mit ähnlicher Begründung sekundiert M. Beck, der von den Gewerkschaften annimmt, daß sie „den Mitbestimmungsgremien im Rahmen der Planwirtschaft der leichten Hand, welche ihnen als Fernziel vorschwebt, eine Machtfülle überlassen“ wollen<sup>129</sup>.

Im übrigen wird immer wieder geltend gemacht, daß die Zusammensetzung des Bundeswirtschaftsrates nicht ausreiche, um einen weitgehenden Ausgleich der Interessen zu gewährleisten. Am globalsten trägt J. Wünschuh seine Bedenken vor, indem er in Anlehnung an F. Böhm, dessen Ausführungen er sich im wesentlichen zu eigen macht, die sozialpartnerschaftliche paritätische Besetzung des Bundeswirtschaftsrates beanstandet. „Wer demokratisch denkt, muß verlangen, daß der Rat nach Möglichkeit das Gefüge der deutschen Wirtschaft wiedergibt, soweit es ständisch überhaupt auszudrücken ist. Gehören die Bauern und der Mittelstand, die freien Berufe und die Verbraucher nicht zum Wirtschaftsvolk<sup>130</sup>?“ Der hier nur zurückhaltend beklagte Mangel der Vertretung der Konsumenten im Bundeswirtschaftsrat ist von F. Böhm geradezu zum Angelpunkt seiner kritischen Auseinandersetzungen gemacht worden. Auf diesen Grundlagen aufbauend bezweifelt M. Beck, daß der Bundeswirtschaftsrat als Mittel zur Realisierung einer staatlichen Vollbeschäftigungspolitik dienen kann, wobei insbesondere auch die Verteilung der im Rat vertretenen Gruppen als Grund angesehen wird, „der für die Wahrscheinlichkeit einer inflatio-

<sup>125</sup> F. Hellwig, Marktwirtschaft und Mitbestimmungsrecht. In: Das Programm der Freiheit. Wortlaut der Vorträge, die auf dem Bundestag des Freiwirtschaftsbundes am 6. und 7. November 1952 in Heidelberg gehalten wurden. Heidelberg-Ziegelhausen (1953), S. 71 ff.

<sup>126</sup> Vgl. ebda., S. 71.

<sup>127</sup> F. Böhm, a.a.O., S. 244.

<sup>128</sup> Vgl. ebda.

<sup>129</sup> M. Beck, a.a.O., S. 220.

<sup>130</sup> J. Wünschuh, a.a.O., S. 22.

nistischen Politik des BWR spricht“<sup>131</sup>. Weiterhin wird angenommen, daß eine wirksame staatliche Wettbewerbspolitik durch das überbetriebliche Mitbestimmungsrecht erschwert wird, ganz zu schweigen davon, daß in Frage gestellt wird, ob eine neutrale Geldpolitik als Korrelat zur Wettbewerbsordnung aufrecht erhalten werden kann<sup>132</sup>. Im Endergebnis werden nachteilige Wirkungen für das wirtschaftliche Wachstum, die Entwicklung des Sozialproduktes sowie die Einkommensverteilung als sehr wahrscheinlich angesehen. Schließlich wird geltend gemacht, daß sich die Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung heute nicht mehr mit dem Hinweis auf die unwürdige soziale und wirtschaftliche Lage der Arbeiterschaft rechtfertige<sup>133</sup>.

Nach diesen Unterlagen und Darlegungen, die sich noch um einige weitere ergänzen ließen, ist es eindeutig, daß sich die neoliberale Wirtschaftsauffassung mit der gewerkschaftlich vertretenen überbetrieblichen Mitbestimmung nicht vereinbaren läßt, da vor allem die grundlegenden Ordnungsprinzipien beider Konzeptionen wesentlich voneinander abweichen, abgesehen davon, daß auch in den Auffassungen über organisatorische Probleme divergierende Unterschiede bestehen.

#### IV. Ergebnis

Die Untersuchung der gewerkschaftlichen Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung und ihrer Vereinbarkeit mit wichtigen ordnungspolitischen Konzeptionen hat den Nachweis erbracht, daß sowohl im freiheitlichen Sozialismus als auch in den christlichen Soziallehren die wirtschaftsdemokratischen Bestrebungen, die sich auf die mittleren und höchsten Stufen des sozialen und ökonomischen Lebens erstrecken, prinzipiell anerkannt werden. Allerdings darf dabei nicht unberücksichtigt bleiben, daß in beiden konzeptionellen Komplexen mehr oder minder erhebliche Abweichungen oder auch unterschiedliche Ausrichtungen geltend gemacht werden, die einmal in noch ausstehenden Klärungen, zum anderen in systembezogenen Interpretationen und schließlich in verschiedenartigen organisatorischen Akzentuierungen begründet sind.

<sup>131</sup> M. Beck, a.a.O., S. 187.

<sup>132</sup> Vgl. M. Beck, a.a.O., S. 193 ff.; dazu auch W. Andreae, Das Mitbestimmungsrecht und die berufsständische Ordnung der Wirtschaft. In: Wirtschaftsdienst, 32. Jg., 1952, S. 223 ff.; ders., Wettbewerbs- und Mitbestimmungsrecht. Widersprüche zueinander und im Verhältnis zum Bonner Grundgesetz. In: Wirtschaft und Wettbewerb. Jg. 1/2, H. 12, 1952, S. 758, der die Wirtschaftsdemokratie u.a. wegen der Beeinträchtigung des Wettbewerbs entschieden ablehnt, aber dafür eintritt, daß die „bestehende demokratische Wirtschaftsverfassung in eine berufsständische umgewandelt wird“ (entsprechend der katholischen Soziallehre).

<sup>133</sup> Vgl. M. Beck, a.a.O., S. 214 ff. u. S. 223.

Es steht jedoch fest, daß weder in der Konzeption des freiheitlichen Sozialismus noch in derjenigen der christlichen Soziallehren der Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung grundlegend entgegenstehende Auffassungen und Ansichten zu finden sind. Vielmehr wird, wenn auch mit voneinander abweichenden Betonungen, die überbetriebliche Mitbestimmung als konsequenter oder zumindest weiterführender Auf- und Ausbau wirtschaftsdemokratischer Bestrebungen begriffen, so daß die Annahme berechtigt erscheint, daß von diesen Richtungen neben der prinzipiellen Anerkennung der bereits praktizierten betrieblichen Mitbestimmung keine gravierenden Einwendungen gegen die Verwirklichung der überbetrieblichen Mitbestimmung zu erwarten sind. Es kommt hinzu, daß auch die Unternehmerschaft, wenigstens nach damaligen und bislang noch nicht widerrufenen Verlautbarungen, gegenüber dem gewerkschaftlichen Vorschlag für die überbetriebliche Mitbestimmung keine ablehnende Haltung einnimmt, abgesehen von der in der gewerkschaftlichen Forderung enthaltenen Bestrebung, die Industrie- und Handelskammern durch paritätisch besetzte Wirtschaftskammern zu ersetzen.

Lediglich für die neoliberale Konzeption mußte festgestellt werden, daß sich mit ihr die gewerkschaftliche Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung in keiner Weise vereinbaren läßt. Die von dieser Richtung vorgebrachten Stellungnahmen und Argumente lassen erkennen, daß nicht einmal die Bereitschaft zu einem Kompromiß erwartet werden kann, weil der neoliberale Standpunkt nicht nur eindeutig fixiert ist, sondern er auch keinerlei Konzessionen zuläßt, sofern er sich nicht selbst in Frage stellen will. Für ihn ist und bleibt die überbetriebliche Mitbestimmung das zentrale Kriterium sozialistischer Vorstellungen, die selbst in ihrer Ausformung als gemischtes System den Makel dominierender und damit gefahrdrohender zentralverwaltungswirtschaftlicher Elemente tragen.

Allerdings ist dieses Ergebnis insofern überraschend und aufschlußreich zugleich, als in zusammenfassender Überschau offenkundig ist, daß der gewerkschaftlichen Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung entsprechend den untersuchten Konzeptionen nur aus neoliberaler Richtung entscheidender Widerstand entgegengesetzt wird. Diese Feststellung mußte deshalb nochmals wiederholt werden, weil bekanntlich gegenüber der Einführung der Mitbestimmung auf betrieblicher Ebene, insbesondere in wirtschaftlichen Angelegenheiten, eine viel breitere und auch eine relativ einheitliche Front aufgekommen war. Da aber gerade und vor allem zu Beginn der Wiederbelebung wirtschaftsdemokratischer Bestrebungen in der Bundesrepublik Deutschland die überbetriebliche Mitbestimmung bejaht oder zumin-

dest stillschweigend anerkannt wurde, so bleibt die Frage offen, warum sich die gewerkschaftliche Politik nicht zuerst auf die Durchsetzung und Verwirklichung dieser Forderung konzentriert hat. Es muß davon abgesehen werden, an dieser Stelle darauf eine Antwort zu geben, doch sollte nicht versäumt werden, auf diese Vorgänge aufmerksam gemacht zu haben. Auf alle Fälle hat der gewerkschaftliche Vorschlag für eine überbetriebliche Mitbestimmung zu aufschlußreichen und auch klärenden Erörterungen Anlaß gegeben — er hat aber weder die Voraussetzungen noch die Bedingungen einer durchschlagenden Verwirklichung gefunden, die zweifellos das westdeutsche System von Gesellschaft und Wirtschaft tiefgreifend umgestaltet und verändert hätte, wie dies auch zu erwarten ist, wenn die gewerkschaftliche Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung weiter verfolgt und durchgesetzt wird.





## Sachwortverzeichnis

(Die Sachworte, die sich speziell auf die Beiträge von H. G. Schachtschabel bzw. auf den Beitrag von A. F. Napp-Zinn beziehen, sind mit (Sch) bzw. (N) gekennzeichnet.)

- Abkommen, Lüdenscheider (Sch) 29
- Angestelltenräte (N) 86
- Arbeiterräte (N) 66, **85 f.**
- Arbeitgeberschaft** (Sch)
  - Auffassung der — zur Wirtschafts-demokratie **21 ff.**
  - Stellungnahme der — zur betrieblichen Mitbestimmung **37 ff., 43 f.**
  - Stellungnahme der — zur überbetrieblichen Mitbestimmung **170, 171, 174**
- Arbeitgeberverband (Sch) 21, 54
- Arbeitsdirektor (Sch) 26, **50 ff.**
- Arbeitsgemeinschaften, freie bezirkliche (Sch) 171, **173 ff.**
- Arbeitsgemeinschaften der Industrie- und Gewerbebezweige (N) 86
- Arbeitskammern s. Bezirksarbeiter-räte (N)
- Arbeitskreis für überbetriebliche Mitbestimmung (Sch) 162, 163
- Arbeitsverhältnisse (Sch) 18
- Aufsichtsrat** (Sch) 38, 56
  - der Aktiengesellschaften 19, 24, 47, 52
  - Besetzung des -s **45 ff.**
  - in Großbetrieben 45, 48, 51
- Ausschüsse (Sch) 168
  
- Bank Deutscher Länder** (Deutsche Bundesbank) (Sch) 172
- Berufsausbildung (Sch) 175
- Betrieb, konstitutioneller (Sch) 19
- Betriebsarbeiterräte (N) 88
- Betriebsrat** (Sch) 18, 26, 46, 57
  - wirtschaftliche Aufgaben des -s 18
  - sam 19
  - svorsitzender 169
- Betriebsräte (N) 86
- Betriebsrätegesetz (Sch) 19
- Betriebsverfassungsgesetz (Sch) 29, 38, 43, 52
- Bezirksarbeiterräte (N) **86 ff.**
- Bezirkswirtschaftskammer (Sch) **167 ff., 193**
- Bezirkswirtschaftsräte (N) 88, **109 f.**
- Bundeswirtschaftsrat** (Sch) 160, **162 ff., 168, 170 f., 173, 174, 193, 200, 208**
- Ausschüsse 166
- Organe 165 f.
- Recht auf Auskunft und Rechts-hilfe 164
- Zusammensetzung **164**
- Bundeswirtschaftsrat (N) **118 f., 126 f., 138, 141, 144 ff., 150, 152, 153**
  
- Centralverband Deutscher Indu-strieller (N) 81
  
- Demokratie, politische (Sch) 13, 15, 25 f., 28
- Demokratisierung** überbetrieblicher Organisationen (Sch) 159
  - der Wirtschaft 13 ff., 17, 25 f., 27 f., 30, 33, 161, 163, 175, 176, 179
- Deutscher Landwirtschaftsrat (N) 81
- Deutscher Industrie- und Handels-tag (N) 81, 95
- Deutscher Volkswirtschaftsrat** (Plan) (N) 72, **76 ff., 141**
- Ablehnung des Planes 74, 78, 117
- Aufbau **77**
- Aufgabe **77**
- Befürworter des Planes 81, 84
- bundesstaatliches Prinzip **77**
- Einwände gegen den Plan **78 f.**
- Mitglieder 78, 80
- Wirtschaftsabteilungen (Sektionen) 78
  
- Einkommensverteilung** (Sch) 209
- Endgültiger Reichswirtschaftsrat** (Plan) (N) 104, **109 ff.**
- Arbeitsweise 116
- Aufgaben und Rechte **113 f.**
- Befürworter 117

- Begutachtungsrecht 111, 114  
 Gesetzesentwürfe 111, 113 f.  
 Hauptausschüsse 116  
 Mitgliederzahl 111, 114  
 Umfang und Zusammensetzung  
 114 f., 149  
 Enquêterecht (Sch) 164  
 ens individuelle et sociale (Sch) 184,  
 185  
**Enzyklika** (Sch)  
 — Mater et Magistra 188, 190, 191,  
 192, 193  
 — Quadragesimo anno 184, 187, 188  
 — Rerum novarum 188  
 Erkenntnisgemeinschaften (Sch) 23  
  
 Fabian Society (Sch) 15  
 Fortschritt, sozialer (Sch) 204  
 Französischer Volkswirtschaftsrat (N)  
 80  
**Freiheit** (Sch)  
 politische — 13  
 wirtschaftliche — 13  
 Funktionäre, betriebsfremde in Auf-  
 sichtsräten (Sch) 46 ff.  
  
**Gebiet** (Sch)  
 soziales — 18  
 wirtschaftliches — 18  
 Gerechtigkeit, soziale (Sch) 182, 196  
 Gesellenausschüsse (Sch) 175  
**Gesetz** (Sch)  
 zur Ordnung des Handwerks 175  
 über die vorläufige Regelung des  
 Rechts der Industrie- u. Han-  
 delskammern 175  
 -esentwurf zur landwirtschaft-  
 lichen Selbstverwaltung 175  
 -esvorschlag des Deutschen Ge-  
 werkschaftsbundes zur Neuord-  
 nung der deutschen Wirtschaft  
 28, 33, 34 f., 51, 162  
 Gesetz zur vorläufigen Regelung des  
 Rechts der Industrie- u. Handels-  
 kammern (N) 130 f.  
**Gewerkschaften** (Sch) 19, 24, 38, 47,  
 169, 200  
 christliche — 20, 59  
 freie — 15  
 Allgemeiner Deutscher Gewerk-  
 schaftsbund 15  
 Deutsche Angestelltengewerkschaft  
 58, 170  
 Stellungnahme der — zur Mit-  
 bestimmung 58  
 Deutscher Gewerkschaftsbund 28,  
 29, 30, 31, 37, 44, 47, 52, 53, 58,  
 162, 166, 167, 170, 171, 173  
  
 Grundsatzprogramm des — 29,  
 31 f., 33, 45  
 Hirsch-Dunckersche — 20  
 Mitgliedschaft katholischer Arbeit-  
 nehmer 190  
 Gewinnbeteiligung (Sch) 35  
**Gleichberechtigung** (Sch)  
 von Kapital und Arbeit 25 ff.,  
 34 ff., 39 ff.  
 politische — 37  
 wirtschaftliche — 37  
 Großbetrieb (Sch) 45, 50, 53  
  
**Handelstag** s. Deutscher Industrie-  
 u. Handelstag (N)  
 Handwerkskammern (Sch) 160, 169,  
 174, 208  
 Hauptwirtschaftskammer s. Vor-  
 läufige Hauptwirtschaftskammer  
 von Rheinland-Pfalz (N)  
  
**Individualismus** (Sch) 183  
 Industrie- und Handelskammer (Sch)  
 167, 171, 173, 174, 210  
  
**Kapitalismus** (Sch) 16, 203  
 Klassenkampf (Sch) 13  
 Körperschaftliche Organisation der  
 Wirtschaft (N) 126  
 Kollektivismus (Sch) 183  
 Kommunismus (Sch) 23, 24  
**Kontrolle**, öffentliche (Sch) 179 f.  
 — der Betriebsführung 19  
 Kontrollratsgesetz (Sch) 26  
 Konzeption, wirtschaftsdemokratische  
 (Sch) 14  
  
**Landeswirtschafts-** (Sch)  
 rat 167, 168, 169, 171, 173, 193, 208  
 Organisation 169  
 Stellungnahme der Arbeit-  
 geberschaft 171  
 kammern 160, 167, 169, 174, 175, 208  
 Landeswirtschaftsrat s. Vorläufige  
 Hauptwirtschaftskammer von  
 Rheinland-Pfalz u. Wirtschafts-  
 kammer Bremen (N)  
 Lehre, calvinistische (Sch) 196  
 Lehrlingswesen (Sch) 175  
 Leistung, unternehmerische (Sch) 39,  
 40  
 lex aeterna (Sch) 182  
 lex divina (Sch) 182  
 Liberalismus, orthodoxer (Sch) 202  
  
**Macht**, wirtschaftliche (Sch) 32, 38  
 Marktwirtschaft, soziale (Sch) 202, 204  
 Marxismus, orthodoxer (Sch) 15

- Maßnahmen, wirtschaftsdemokratische (Sch) 17 ff.
- Mitberatung (Sch) 198
- Mitberatung (N) 68
- Mitbestimmung** (Sch) 17, 19, 26, 27, 29, 30, 31, 42
- Argumente gegen die — 21 ff.
- Begründung der — 36
- als Ziel 30 ff.
- Stellungnahme des Christlichen Gewerkschaftsbundes zur — 59
- Stellungnahme der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft zur — 58
- Stellungnahme der katholischen Kirche zur — 41 ff.
- betriebliche** — 17, 19, 24, 32, 33, 35, 38, 40, 49, 52, 53, 54, 55, 58, 178, 180, 189, 199, 201, 210
- Definition der — 33
- Stellungnahme der Arbeitgeber-schaft zur — 37 ff., 43 ff.
- Gesetz über die — der Arbeit-nnehmer in den Aufsichts-räten und Vorständen 38
- in Großbetrieben 43 ff.
- mittelstufige — 159, 167
- überbetriebliche** — 17 ff., 24, 33 f., 159 ff., 166, 168, 169, 171, 174, 178, 179, 180 f., 189, 192, 193, 194, 197, 199, 201, 205, 207, 210
- praktische Ansätze — 174 f.
- gewerkschaftlicher Vorschlag für die — 161 ff.
- Ordnungsprinzipien der — 180
- Organe der — 171
- Ziele der — 159
- und evangelische Soziallehre 194 ff., 198 f.
- und katholische Soziallehre 190 ff.
- und freiheitlicher Sozialis-mus 176 ff.
- Spitzen — 159, 162 ff.
- srecht 19, 24, 37, 38, 41, 44, 54 f., 193, 197, 199, 208
- Mitbestimmung** (N)
- überbetriebliche — 65 ff., 71, 74, 88, 127, 153
- innerbetriebliche — 88
- Mietentscheidung (Sch) 57
- Mitentscheidung (N) 68
- Mitführung der Wirtschaft (Sch) 18
- Mitsprache siehe Mitwirkung (Sch)
- Mitsprache (N) 68, 76, 93, 96, 144
- Mitspracherecht siehe Mitwirkungs-recht (Sch)
- Mitunternehmerschaft (Sch) 35
- Mitverantwortung (Sch) 193, 201
- Mitwirkung** (Sch) 18, 36, 38, 40, 42, 46, 57, 58, 59, 178
- srecht 207
- Mitwirkung (N) 65, 71, 91, 101, 104 f., 106, 112, 114, 121, 132, 142, 153
- Nationalbudget (Sch) 163, 180, 181
- Naturrecht (Sch) 182, 195
- Neoliberalismus** (Sch) 161, 202 f., 210
- und überbetriebliche Mitbestim-mung 202 ff., 205 ff.
- Neosozialismus (Sch) 176, 191
- Neuordnung der Wirtschaft (Sch) 51
- Obergesellschaften** (Sch) 29
- Ordnungsprinzipien (Sch) 180
- Ordoliberalismus (Sch) 202 ff.
- Organisation, sozialistische der Wirt-schaft (Sch) 13
- Paritätsprinzip** (N) 107, 109 f., 112, 118, 121, 132, 134, 143, 146 f., 148, 149
- Parlamentarisierung des Betriebes (Sch) 37
- Partnerschaft** (Sch)
- betriebliche — 35, 59
- soziale — 35, 59, 192, 193
- sverhältnis, Bestimmung des 35
- Planwirtschaft** (Sch) 207, 208
- der leichten Hand 31
- totale — 31
- Preußischer Volkswirtschaftsrat** (N)
- 66, 68 ff., 83 f.
- Aufbau 71
- Auflösung 75
- Entstehung 69 f.
- Konstruktion und Wirkungsweise 76
- Mitglieder (Vertretung) 73, 147
- Permanenter Ausschuß 74
- Sektionen 71 ff.
- Tätigkeit 73 ff.
- überbetriebliche Mitbestimmung 71, 74
- Prinzip** (Sch)
- der Inkompatibilität 173
- des sozialen Pluralismus 181
- der Solidarität siehe Solidari-tätsprinzip
- der Subsidiarität siehe Subsidiaritätsprinzip
- Proletariat (Sch) 13
- Räte-Artikel** (N) 67, 84, 87
- Rätefeindlichkeit des National-sozialismus (N) 140
- Räteforderungen (N) 86

- Rätegedanke (Sch) 18  
 Rätekongreß (N) 87  
 Rätestaat (Sch) 201  
 Räteverfassung (N) 85  
 Rat der Volksbeauftragten (N) 85  
 Reichsarbeiterrat (N) 88  
 Reichskonferenz der Arbeiter- und Soldatenräte (N) 85  
 Reichsverband der deutschen Industrie (Sch) 22  
 Reichswirtschaftsrat (Sch) 162, 165, 171  
 Reichswirtschaftsrat s. Vorläufer u. Endgültiger Reichswirtschaftsrat (N)  
 Revisionismus (Sch) 15
- Selbsverwaltung der Wirtschaft (Sch) 23  
 Sicherheit, soziale (Sch) 43 f.  
 Soldatenräte (N) 85 f.  
 Solidaritätsprinzip (Sch) 183 ff.  
 Sozialdemokratische Partei, Grundsatzprogramm der (Sch) 177  
 Sozialdirektor siehe Arbeitsdirektor (Sch)  
 Sozialisierung (Sch) 13, 16, 17, 30  
 Sozialismus (Sch) 16, 23, 24, 30  
   freiheitlicher — 161, 180, 182, 209, 210  
   — und überbetriebliche Mitbestimmung 176 ff.  
   marxistischer — 13, 31, 34  
   wirtschaftsdemokratischer — 206  
   wissenschaftlicher — 13, 16, 19, 21
- Soziallehre** (Sch)  
   christliche — 161, 182 ff., 209, 210  
   — und überbetriebliche Mitbestimmung 182 ff.  
   evangelische — 194 ff.  
   — und betriebliche Mitbestimmung 200  
   — und überbetriebliche Mitbestimmung 199 ff.  
   — und gewerkschaftliche Forderungen 201  
   katholische — 20, 41 ff., 182 ff., 191, 193, 194, 195  
   — und überbetriebliche Mitbestimmung 182 ff., 192
- Sozialordnung (Sch) 197  
 Sozialpartnerschaft, siehe Partnerschaft soziale (Sch)  
**Sozialprodukt** (Sch) 209  
 Verteilung des — 20  
 Sozialwirtschaft (Sch) 159  
 Ständeprinzip (Sch) 20  
 Subsidiaritätsprinzip (Sch) 183, 184 ff., 188, 192, 193
- Tätigkeit, leitende (Sch) 35
- Unternehmerschaft siehe Arbeitgebererschaft (Sch)  
 Unternehmerverband siehe Arbeitgeberverband (Sch)
- Vollversammlung (Sch) 168  
 Volkskammer (N) 87  
 Volkswirtschaftlicher Ausschuß (N) 116  
 Volkswirtschaftsparlament (N) 83  
 Volkswirtschaftsrat s. Wirtschafts-räte, Deutscher und Preußischer Volkswirtschaftsrat (N)  
 Vorbereitender Reichswirtschaftsrat (N) 89 f., s. auch Vorläufiger Reichswirtschaftsrat
- Vorläufige Hauptwirtschaftskammer von Rheinland-Pfalz** (N) 67, 119 ff.  
 Aufgaben 120, 122  
 Aufhebung 129 f., 140  
 Entstehung und Aufbau 119 ff.  
 Landesgesetze über die — 123, 131  
 Mitglieder (Vertretung) 123, 147, 149  
 Organe 124  
 Tätigkeit 124 ff., 128 f.  
 überbetriebliche Mitbestimmung 127
- Vorläufiger Reichswirtschaftsrat** (N) 84 ff., 88 ff.  
 Aufgabenkreis 92 f.  
 Ausschüsse 101 f., 103, 108  
 Auflösung 117  
 Bewährung 103 ff., 108 f.  
 Einschränkung der Tätigkeit 101  
 Entstehung und Aufbau 88 ff., 91  
 Funktionen 91, 100  
 Gesetz über den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat 117  
 Gesetz über die Aufhebung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates 118  
 Quellen über Tätigkeit 99  
 Tätigkeit 97 ff., 102 f., 105, 139  
 überbetriebliche Mitbestimmung 106  
 verfügte Ersparnismaßnahmen 101  
 Vorsitzender 98  
 Vorsorge gegen ein Übergehen von Minderheiten 96  
 Zusammensetzung und Zahl der Mitglieder (Vertreter) 91 f., 93 f., 95, 97 f., 102, 110, 118, 147 f., 149
- Wirtschaftsausschüsse (Sch) 51 ff., 55 ff.

- Vorschläge der Arbeitgeberschaft — 57
- Wirtschaftsbürger (Sch) 35, 36  
Begriff des — 36 f.
- Wirtschaftsdemokratie** (Sch) 14, 15, 19 f., 22, 25, 30, 36, 37, 58, 159 ff., 176  
Auffassungen der Unternehmer- und Arbeitgeberschaft zur — 21 ff.  
— als Ausdruck 27 f.  
— als Mittel 16 ff.  
— als Wirtschaftsform 14 ff.  
Ziele der — 16, 19 f.  
Bestrebungen nach dem 2. Weltkrieg 26 ff., 160  
Konzeption der — 159 ff.  
Wandel wirtschaftsdemokratischer Bestrebungen 28, 30 ff.
- Wirtschaftsführung, überbetriebliche (Sch) 18
- Wirtschaftsgemeinschaften (N) 120
- Wirtschaftskammer Bremen** (N) 132 ff.  
Aufgabe der — 133  
Bremisches Wirtschaftskammergesetz 133 f.  
Entstehung und Aufbau der — 132 f.  
Fachausschüsse der — 134 f.  
Geschäftsführung der — 134  
Gründe für ihre Behauptung 138  
Jahresberichte der — 136  
Mitbestimmung 135, 138  
Mitglieder (Vertretung) 133, 147, 149  
Tätigkeit 135 ff.  
Vollversammlung 133 f.  
Vorstand 134
- Wirtschaftskammern** (Sch) 56, 160, 167, 173, 174, 200, 208, 210  
Aufgaben der — 167 ff.  
Organe der — 168 f.
- Wirtschaftskammern (N) 120
- Wirtschaftslehre, christliche siehe Soziallehre (Sch)
- Wirtschaftsordnung, sozialistische (Sch) 20
- Wirtschaftsparlament (N) 91, 100 f., 114, 138
- Wirtschaftsräte** (N) 65 ff., 138 ff.  
Begriff 65  
Beurteilung 140 ff., 145  
Erfahrungen und Gedanken 138 ff.  
Gesamtrepräsentanz der Wirtschaft 151 f.  
Hierarchie 87  
Mitbestimmung 67 f., 143  
neutrale Wirtschaftssachverständige 149  
politische Ziele 143  
regionale 67, 119 ff., 132, 152 f.  
Sachverständigkeit 142  
Vertretungswünsche der Beamten-schaft 150  
Zusammensetzung 146 ff., 149  
Zweckmäßigkeit 139 ff.
- Wirtschaftsuntertan (Sch) 36
- Zentralarbeitsgemeinschaft der industriellen und gewerblichen Arbeitgeber und Arbeitnehmer Deutschlands** (Sch) 171
- Zentralarbeitsrat (N) 86
- Zentralrat der Arbeiter- und Soldatenräte (N) 85
- Zentralverwaltungswirtschaft (Sch) 31, 207