

HEINZ BRAUWEILER

Die Chance der Gewerkschaft

Ausweg aus dem Mitbestimmungsdilemma

Den Anlaß zu dieser Arbeit gab die sich verschärfende Zuspitzung des Streites um die Mitbestimmung. Die Diskussion um das Recht des Eigentums hat keine Lösung des Streites zwischen dem Standpunkt der Gewerkschaften und dem Standpunkt der Arbeitgeberseite gebracht. Ebenso unergiebig blieb die Diskussion um das Prinzip der Demokratisierung. Während der Niederschrift dieser Zeilen kommt der Bericht über die Diskussion auf dem »neutralen« Boden der »Evangelischen Akademie Loccum« (Frankfurter Rundschau, Nr. 258 vom 5. November 1968) mit dem Ergebnis: »Unterhalb der Parität ist mancherlei zu reden« (*G. Triesch*) und »Es gibt nur eine unverzichtbare Forderung: die Parität« (*W. Fabrtmann*).

So scheinen sich die Fronten derart versteift zu haben, daß keine Verständigung mehr möglich ist, sondern nur noch eine gewaltsame Lösung – denn anders wäre eine Kampfabstimmung im Parlament nicht zu bezeichnen – mit der natürlichen Folgewirkung, daß der Kampf selbst weitergehen würde. In dieser Situation sollte es angebracht sein, einen Lösungsvorschlag zur Debatte zu stellen, der von dem unparteiischen Bemühen eingegeben ist, beiden Seiten ihr Recht zu geben. Denn beide Seiten vertreten ehrliche und wichtige Positionen und Argumente.

Es wird für viele Leser überraschend sein, daß als Vorbild oder Modell eine verfassungsrechtliche Institution verwertet wird, die bisher nur das Interesse der Althistoriker gefunden hat. Das deutsche Publikum war ja bisher geneigt, nur solche Daten der verfassungsrechtlichen Entwicklung zur Kenntnis zu nehmen und zu diskutieren, die mit der modernen Demokratie gegeben sind und mit den großen Revolutionen in Nordamerika und in Frankreich ihren Anfang nahmen. Daß auch vorher schon verfassungspolitische und verfassungsrechtliche Probleme und Aufgaben die Menschen und ihren schöpferischen Geist bewegt haben, blieb als Domäne der Historiker diesen reserviert.

I. EIN KAPITEL AUS DER VERFASSUNGSGESCHICHTE DER RÖMISCHEN REPUBLIK

Wenn die Verfassung eines Staates die Struktur seiner Ordnung ist, dann ist es klar, daß jedes Staatswesen eine Verfassung besitzt. Aber nicht jedes Staatswesen hat eine geschriebene Verfassung: ein Verfassungsgesetz, ein Grundgesetz, eine Charta gibt es erst seit dem Ausgang des 18. Jahrhunderts; zeitlich an erster Stelle steht die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika. England dagegen besitzt auch heute noch keine Verfassungsurkunde – aber natürlich viele Gesetze, die die Verfassung seines Staatswesens betreffen.

Das Fehlen einer geschriebenen Verfassung hat einige bedeutsame Vorteile. Als erster ist das Fehlen einer Verfassungsgerichtsbarkeit mit einem besonderen Verfassungsgericht zu nennen; Verfassungstreitigkeiten gehören zum Bereich der allgemeinen Gerichtsbarkeit. Ein anderer Vorteil besteht darin, daß ein Gegensatz zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit nicht auftritt – eine Kalamität, die in der Bundesrepublik Deutschland, trotzdem das Grundgesetz noch keine 20 Jahre alt ist, die Wissenschaftler und Juristen des Staatsrechts bereits in große Unruhe versetzt hat¹. Im Zusammenhang damit steht, daß beim Fehlen eines »Verfassungsgesetzes« keine Belastung entsteht durch die von den Theoretikern erdachten Begriffsschablonen, die für die Konstruktion eines »Systems« zwar sehr nützlich sein können, aber die peinliche Eigenschaft haben, nicht mehr zu »stimmen«, wenn die Entwicklung der Verfassungswirklichkeit ihnen nicht den Gefallen tut, »stimmig« zu bleiben. Solche Begriffsschablonen sind beispielsweise der Begriff des »Staates«, der »Souveränität«, des (nach der Theorie unmöglichen oder doch illegitimen) »Staates im Staate«. Nur die Verfassungswirklichkeit bestimmt das Verfassungsrecht.

Diese Vorbemerkungen lassen es nützlich erscheinen, von einer Verfassungswirklichkeit zu berichten, die nicht allein durch Jahrhunderte hindurch die Ordnung eines erfolgreichen Staatswesens bestimmt hat, sondern auch – für unsere heutigen verfassungsrechtlichen Sorgen – Methoden und Einrichtungen zum Vergleich und zur Auswertung anbieten kann: die Verfassung der Stadtrepublik Rom, aus der sich das römische Weltreich entwickelt hat. Gemeint sind der Ständekampf und die Einrichtung des Volkstribunats.

¹ Vgl. Ernst Forsthoff, Verfassung und Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik, in: Merkur, 241 (Mai 1968), 401–414.

Der Bericht kann sich nicht auf eine »Verfassungsgeschichte« stützen, die mit genauen Daten der Zeitereignisse und der Gesetzestexte ausgestattet ist. Aber die historische Forschung hat doch in mühseliger Kleinarbeit das Gestrüpp von Mythen und Legenden zu entwirren und zu bereinigen vermocht, um den wesentlichen Hergang sicher zu stellen. Die folgende Darstellung stützt sich im wesentlichen auf die knappe, aber den gegenwärtigen Stand der Forschung gut repräsentierende Geschichte der römischen Republik von *Joseph Vogt*².

1. Der Ständekampf

Die Geschichte der römischen Republik beginnt mit der Vertreibung des letzten Königs. Den Zeitpunkt für dieses Ereignis setzen die Historiker auf das Jahr 510 v. Chr. an. Das Regiment übernahmen damals die Adelsgeschlechter, sie stellten den Rat der Ältesten (Senat) und aus ihren Reihen wurden die Beamten (Magistrate) gewählt. Die Adelsgeschlechter (Patrizier), wie bei anderen indogermanischen Völkern durch die kriegerischen Leistungen aus der Masse der Bevölkerung herausgehoben, waren mit großem Besitz an Herden und Land ausgestattet, dessen Bedeutung durch den Übergang von der Viehzucht zum Getreidebau noch zunahm. Ein Teil der freien Bauern wurde von den mächtigen Landbesitzern abhängig und ließ sich gegen Dienstleistung Vieh und Land zur Bestellung geben. Gegenseitige Treuepflicht verband die hörigen Bauern (Klientes) und ihre Herren (Patroni). Die Masse der nicht adeligen Bevölkerung (Plebs) setzte sich zusammen aus freien Bauern, Handwerkern, Handeltreibenden, Angehörigen der Dienstleistungsberufe. Sie besaßen das Bürgerrecht, nahmen an der Gemeindeversammlung teil, in der sie allerdings keinen Einfluß hatten, und waren vor allem zum Heeresdienst verpflichtet.

Die Scheidung der Stände vertiefte sich um so mehr, als innerhalb der Plebs einzelne wohlhabende Familien aufstiegen und zur Teilnahme am Stadregiment drängten. Diese gehobenen Plebejer haben, gestützt auf die Masse der bedrückten Kleinbauern, die unter Landnot und Verschuldung litten, den Ständekampf heraufgeführt, der durch mehr als zwei Jahrhunderte die innere Geschichte der römischen Republik bestimmte. Der Verlauf dieses erbitterten Ringens um die politische Macht zwischen Patriziern und Plebejern ist aufs engste verbunden mit der äußeren Geschichte Roms, die aus ständigen Kriegszügen be-

² Der Aufstieg Roms; Weltreich und Krise, Freiburg 1962, Herder Bücherei Nr. 128 u. 133.

stand: »Beide Sphären des historischen Lebens haben sich gegenseitig durchdrungen, die Kriegsführung forderte die Heranziehung aller Volksteile, der Heeresdienst aber bedingte die Übertragung der politischen Rechte an die aufsteigende Schicht«.

Die Formen des Kampfes und die Ereignisse des Ausgleichs zeigen »in seltener Art den Triumph der Staatsvernunft. Keine der kämpfenden Schichten hat für sich allein den Sieg erzwungen; es gab im patrizischen Lager eine reformwillige Gruppe, die die extremen Verfechter der Standesinteressen zurückhielt, und unter den Plebejern fanden sich früh die politischen Köpfe, die in der Opposition eine positive Aufgabe erkannten und mit den Rechten auch die Pflichten der Mitregierung zu übernehmen bereit waren. So ist aus dem Ständekampf der patrizisch-plebejische Gesamtstaat, eine Geschlechterherrschaft in bürgerlicher Prägung hervorgegangen«.

Den offenen Ausbruch des Ständekampfes zwischen Patriziern und Plebejern setzt die Überlieferung auf das Jahr 494 v. Chr. an; sie läßt ihn beginnen mit der Auswanderung der Plebejer (*secessio plebis*) auf den »heiligen Berg« (vom Aniene umflossener Hügel im Nordosten von Rom) und berichtet von der Vermittlung des Menenius Agrippa, der die Plebejer zur Rückkehr bewog gegen das Zugeständnis einer eigenen Obrigkeit. Wahrscheinlich hatte der plebejische Teil des Heeres den patrizischen Magistraten den Gehorsam verweigert und sich selbständig gemacht. Die eigene plebejische Obrigkeit erhielt später (nach 471 v. Chr., in welchem Jahr die Stadt in vier Bezirke aufgeteilt wurde, *Tribus* genannt) den Namen *Volkstribun*³.

Die Bedeutung der Ereignisse des Jahres 494 kann wohl so charakterisiert werden: die Auswanderung der Plebs war ein politischer Generalstreik, der mit dem Ergebnis endete, daß der Plebs durch die Zubilligung einer eigenen Obrigkeit die Bildung einer Sondergemeinde, eines »Staates im Staate« erlaubt wurde.

Die weiteren Ziele, die die Plebejer anstrebten, waren zuerst die Abhilfe gegen Rechtswillkür, die Beseitigung des Verbots von Eheschließungen zwischen Plebejern und Patriziern, die Zulassung zu den höheren Beamtenstellen und zuletzt die Anerkennung der von den Versammlungen der Plebejer gefaßten Beschlüsse als verbindliche

³ *tribunus plebis* = *Tribus*vorsteher – zur Unterscheidung von den *tribuni aerarii* = *Tribus*vorsteher, die das *tributum* in ihrem Bezirk einzuheben und davon die Soldzahlung zu bestreiten hatten. Die ursprüngliche Zahl der *Volkstribunen* war vier, entsprechend den vier *Tribus* der Stadt. Als später die Zahl der *Tribus* nach den Stadterweiterungen um ländliche Bezirke – zuerst 16, zuletzt 31 – vermehrt wurde, wurde auch die Zahl der *Volkstribunen* auf 10 erhöht.

Gesetze des Gesamtstaates. Die Überlieferung berichtet, daß die Plebejer noch zweimal zu der Waffe der *secessio*, des politischen Generalstreiks, gegriffen haben, in den Jahren 449 v. Chr. auf den Aventin, im Jahre 287 auf den Janikulus, beide Male mit vollem Erfolg für ihre Sache.

Die Jahre 451–443 v. Chr. brachten zuerst mit der sog. Zwölf-Tafel-Gesetzgebung eine Reform des Privat-, Straf- und Prozeßrechts, die der bisher von den Magistraten, also den Angehörigen des Patrizierstandes, geübten Willkür in der Anwendung der richterlichen Gewalt Schranken setzte. Die Gesetze des Jahres 449 bestätigten die Unantastbarkeit der Volkstribunen und der Plebejerversammlungen, die von den Volkstribunen einberufen und deren Beschlüsse (*plebiscita*) als »legale« Anträge an den Senat behandelt wurden. Damit war die politische Organisation der Plebs in aller Form anerkannt. Vier Jahre später erreichten die Plebejer die rechtliche Gleichheit mit den Patriziern für das Eheschließungsrecht.

Ein bedeutsamer weiterer Schritt auf die Rechtsgleichheit hin war die Einführung der Zenturienverfassung, die zugleich eine Heeres- und Volksordnung und offensichtlich durch die militärischen Bedürfnisse bedingt war. Sie brachte eine Gliederung der wehrfähigen Bürgerschaft nach Maßgabe von Besitz und Wehrkraft⁴. Die Versammlung der Zenturien, gewissermaßen das »Volk in Waffen«, erhielt das Recht der Entscheidung über Krieg und Frieden, das Recht zur Wahl der höchsten Beamten, das Recht der Beschlußfassung über die Gesetze und das Recht der ordentlichen Strafgerichtsbarkeit über die Bürger im Stadtgebiet. Dabei ist zu beachten, daß die Zenturienversammlung (*Centuriatkomitien*) an die Gesetzes- und Wahlvorschläge der Magistrate gebunden waren und nur mit ja oder nein abstimmen konnten⁵.

⁴ Es gab 18 Reiterzenturien und 135 Bürgerzenturien, nach Vermögensklassen eingeteilt, davon 80 für die oberste Klasse mit den größten Vermögen; dann folgte die zweite bis vierte Klasse mit je 20, eine fünfte mit 30 und eine letzte mit fünf Zenturien für die als vermögenslose, wehrpolitisch aber nicht unbedeutende Klasse der Werkleute, Spielleute und der *capite censi*, der nur nach der Kopfbzahl berücksichtigten übrigen Bürger.

⁵ Die Klasseneinteilung war mit Bedacht darauf abgestimmt, das Schwergewicht der reichen Bürger absolut zu sichern: die Reiterklasse und die oberste Bürgerklasse besaßen 98 von den insgesamt 193 Stimmen der Zenturienversammlung; waren diese beiden Klassen, die zuerst zur Stimmabgabe aufgerufen wurden, einig, dann wurden die anderen Klassen überhaupt nicht mehr gefragt. Die Einführung der Zenturienverfassung ist zeitlich bestimmt durch das im Jahr 443 v. Chr. eingeführte Amt der Zensoren, denen es oblag, die Liste der römischen Bürger aufzustellen und deren Vermögen für die Einordnung in die verschiedenen Klassen zu schätzen.

Den Zugang zu den höchsten Staatsämtern erstritten sich die Plebejer in den Gesetzen der Jahre 367 und 366 zum Konsulat, zur Prätur und zur Ädilität, 421 zur Quästur, 356 zum Amt des Diktators, 351 zur Zensur, nach 300 auch zu den Priesterämtern der Pontifices und der Auguren.

Einen wichtigen wirtschafts- und sozialpolitischen Erfolg der Plebejer brachten die Gesetze der Jahre 367 und 366: zugunsten der kleinen Bauern wurde eine Schuldenermäßigung zu Lasten der Reichen verfügt. Weiter wurde für die Bewirtschaftung des Gemeindelandes als Höchstgrenze festgesetzt, daß ein einzelner Bürger nicht mehr als 125 ha im Besitz haben und höchstens 100 Stück Großvieh und 500 Stück Kleinvieh darauf halten dürfe. Das Gesetz setzte damit auf dem Boden des Staates dem Großbetrieb eine Grenze und sicherte die kleinen und mittleren Bauernwirtschaften.

Den Abschluß des Ständekampfes bedeuteten dann die Gesetze des Jahres 287, die durch die *secessio plebis* auf den Janikulus den Patriziern abgezwungen wurden: die Tribusversammlungen der Plebejer (fortan Tributkomitien genannt) erhielten für ihre Plebiszite die Rechtsverbindlichkeit für den Gesamtstaat. Die Volkstribunen waren fortan nicht nur Beamte und Anwälte der Plebs, sondern ordentliche niedere Magistrate des Gesamtstaates. Damit waren die aus der Revolution hervorgegangenen Tribusversammlungen rechtmäßige Volksversammlungen, die organisierte Plebs war ein Organ des Gesamtvolkes geworden.

2. *Das Volkstribunat*

Unter den politischen Einrichtungen und Ämtern (Institutionen) der römischen Republik ragen zwei durch ihre Eigenart und Bedeutsamkeit im Vergleich mit anderen Verfassungen politischer Gemeinwesen hervor: das Amt des Diktators und das des Volkstribunen, des Führers und Anwalts der kleinen Bürger – heute würde man sagen: des kleinen Mannes, der Masse der Abhängigen, der Arbeiter, Angestellten, Beamten, Rentenempfänger.

Der Tribunus Plebis ist der Sprecher der Plebejer und zugleich der Beamte der Plebs. Damals gab es noch kein gesetztes Recht, kein geordnetes Rechtsverfahren und keine Berufsrichter als Amtspersonen, vielmehr verfügten die patrizischen Beamten der Republik über die Liktores (Vollstreckungsorgane), sprachen Urteile und verhängten Strafen. Es mußte deshalb das erste Anliegen der Plebejer sein, nach-

dem ihnen der Status einer Sondergemeinde zugestanden war, ihren gewählten Vorsteher und Sprecher gegen die Willkür der patrizischen Beamten zu sichern: Durch einen feierlichen, mit Eidschwur bekräftigten Beschluß erklärte die Plebs ihre Tribunen für unverletzlich (sakrosankt, d. h. sie durften während ihrer Amtszeit nicht verhaftet, unter Anklage gestellt oder bestraft werden) und bedrohte die Verletzung dieses Status mit der Friedlosmachung. Dieser Beschluß bildete die Grundlage aller Vollmachten der plebejischen Tribunen, die sich im Laufe der weiteren Entwicklung herausgebildet haben. Sie konnten die Befugnis in Anspruch nehmen, plebejische Bürger in Sachen der Aushebung und Besteuerung gegen die Willkür der patrizischen Magistrate in Schutz zu nehmen (*jus auxilii*). Wie bedeutsam die hiermit gestellte Aufgabe war, ergibt sich aus der Verpflichtung der Volkstribunen, die Stadt nicht zu verlassen und Tag und Nacht ihr Haus für Schutzsuchende offen zu halten.

Ferner konnten sie mit ihrem Einspruchsrecht (*jus intercessionis*) im Bereich der Stadt jede Amtshandlung der Magistrate und jeden Beschluß des Senats durch ihren Einspruch unterbinden.

Das führte in der Praxis dazu, daß die Magistrate, um einem drohenden Veto der Volkstribunen zu entgehen, sich mit diesen über ihre Maßnahmen verständigten. Auch die für die Magistrate und die Stadt verbindlichen Beschlüsse des Senats, des anfänglich 100, später 300 Mitglieder zählenden Staatsrates der Republik, erhielten erst durch die Zustimmung der Volkstribunen Gesetzeskraft. Aus der *auctoritas senatus* wurde durch die Zustimmung der Volkstribunen das *senatus-consultum*. Als mit der Gesetzgebung des Jahres 287 die Rechtsstellung des Volkstribunen als ordentlicher Magistrat der Republik anerkannt wurde, fiel ihnen der Schutz des Bürgers gegen die Staatsgewalt in der Form der Anklageerhebung und Prozeßführung gegen die abtretenden Magistrate, die das Interesse der Republik verletzt hatten, als besondere Aufgabe zu.

Auch nachdem der Ständekampf zugunsten der Plebejer entschieden war, behielt das Volkstribunat seine Aufgabe gegen einen neuen Gegner: die Nobilität. Es handelte sich um jene neue Schicht der Reichen, die sich aus den Nachkommen derjenigen Personen formierte, die das Konsulat, das höchste ordentliche Staatsamt bekleidet und dadurch den Eintritt in den Senatorenstand – eine Art erblichen Amtsadels – erlangt hatten.

Diese Epoche ist von den beiden Namen geprägt, die dem Volkstribunat den höchsten Glanz verliehen haben, die Brüder Tiberius und Gajus

Sempronius Gracchus. Nach dem zweiten punischen Krieg (218–201 v. Chr.), dessen siegreicher Ausgang als die Begründung der römischen Weltherrschaft anzusehen ist, geriet die römische Republik in eine schwere wirtschaftliche und soziale Krise. Vorher hatte neben dem Großgrundbesitz eine zahlreiche bäuerliche Mittelschicht bestanden; jetzt veränderte sich die Lage grundlegend. Das billige sizilische Getreide erschwerte den Absatz des italischen; der von Sklaven bewirtschaftete Großgrundbesitz konnte sich auf Weidewirtschaft umstellen. Der Bauer aber verarmte, verlor sein Land und zog nach Rom, wo die besitzlose Masse rasch anwuchs. Eine Ansiedlung der verarmten Bevölkerung war nicht mehr möglich, da das Staatsland in Italien aufgeteilt war. Von der Nobilität, dem Senatsregiment, war keine Abhilfe zu erwarten. »Dem herrschenden Stand angehörende Reformer waren entschlossen, den unvermeidlichen Kampf mit der Nobilität zur Rettung des Staates auf sich zu nehmen. Als Plattform bei diesem Vorgehen bot sich das Volkstribunat an, das den Ständekampf der frühen Republik zugunsten der abhängigen Schichten entschied, dann freilich durch seine lange Zurückhaltung das Aufkommen der Oligarchie erleichtert hatte. Dieses Amt konnte wieder aufgegriffen und in den politischen Kampf eingeführt, Reformen zugunsten der bäuerlichen Schicht auch gegen die Nobilität erzwingen, ja diese selbst in ihrer Machtstellung erschüttern. Das war der Weg der beiden Gracchen.«

Es ist hier nicht die unglückliche Geschichte der Brüder zu schildern⁶. Gewalttat und Verfassungsbruch geschahen im Kampfe der Gracchen gegen die Nobilität auf beiden Seiten. Was hier besonders interessiert, sind die Schwächen, die die Institution des Volkstribunats aufwies und die das Schicksal der Gracchen besiegelten: Wie für alle anderen römischen Magistrate, mit Ausnahme der Diktatur, so galt auch für das Volkstribunat das Kollegialprinzip, d. h. die Inhaber des Amtes mußten einträchtig handeln, jeder Kollege konnte durch seinen Widerspruch die Aktion vereiteln. So geschah es dem Tiberius Gracchus, als sein im Dienst des Senatsregiments stehender Kollege Marcus Octavius gegen

⁶ Tiberius, der im Jahre 133 das Volkstribunat übernahm, hatte zwar Erfolg mit seinem Ackergesetz, wurde aber noch im gleichen Jahre, als er sich um die Wiederwahl bewarb, von Anhängern der Senatspartei im Straßenkampf ermordet. Sein Bruder Gajus, der 123 das Volkstribunat erhielt, um das Werk seines ermordeten Bruders fortzusetzen, erlitt zwei Jahre später das gleiche Schicksal: er fiel bei der Tribunenwahl 121 durch und sein Gegner Lucius Opimius, zum Konsul gewählt, rief die Bürgerschaft zu den Waffen; in dem entbrennenden Kampfe entkam Gajus, gab sich aber selbst den Tod. Die Geschichte berichtet: die siegreiche Reaktion ließ über 3000 Todesurteile gegen seine Anhänger fällen.

das Ackerverteilungsgesetz Einspruch erhob. Zwar gelang es Tiberius, mit einem revolutionären Handstreich seinen Gegner durch die Tribusversammlung absetzen zu lassen, aber damit war der verhängnisvolle Weg der Gewalt beschritten, dessen nächstes Opfer er selber wurde. Nicht anders widerfuhr es seinem Bruder Gajus. Sein im Dienst des Senatsregiments tätiger Kollege Marcus Livius Drusus machte ihm durch demagogische, das kluge Reformprogramm übersteigernde Anträge die Gefolgschaft abspenstig und vereitelte dadurch seine Wiederwahl zum Tribunat im Jahre 121. Es ist wohl nicht notwendig hervorzuheben, daß das Senatsregiment die Durchführung der von den Gracchen geforderten und von den Tributkomitien beschlossenen Gesetze zu sabotieren verstand.

Das Schicksal der Gracchen ist die tragische Episode in der Geschichte des römischen Revolutionszeitalters. Das Volkstribunat erscheint hier als Waffe der Revolution, während es in der älteren Zeit das konstruktive Instrument der Verfassungsreform gewesen war.

II. BRAUCHEN WIR HEUTE EINE DEM RÖMISCHEN VOLKSTRIUNAT ÄHNLICHE INSTITUTION?

Ist diese Frage sinnvoll? Ist sie nützlich? Ist sie notwendig? – oder ist sie überflüssig?

Es liegt nahe, daß die Antwort von vielen im Sinne der letzten Alternative gegeben wird. In einer Demokratie, die auf dem Prinzip aufgebaut ist, daß die Staatsgewalt vom Volke ausgeht, in der jedem Bürger das gleiche geheime und unmittelbare Wahlrecht zusteht, in der die Rechtsstaatlichkeit in umfassendem Maße gesichert ist, in der die Sozialstaatlichkeit als verbindliches Programm verkündet ist, in der das Recht der Koalitionsfreiheit jedem Bürger verbürgt ist – kann in einem solchen Verfassungssystem Raum sein für die Möglichkeit oder gar Notwendigkeit einer Institution, wie sie in der römischen Republik bestanden hat?

Ein zweites Argument bietet sich an: Als *Karl Marx* und *Friedrich Engels* ihre Anklage gegen den ausbeuterischen Kapitalismus erhoben und die Proletarier aufriefen, sich zum Sturz dieses Gesellschaftssystems zusammenzuschließen, sei ihr Appell nichts anderes gewesen als die Proklamation eines modernen Volkstribunats. Inzwischen aber sei mit der Organisation der Solidarität der Proletarier, nämlich mit den Gewerkschaften oder Syndikaten, gerade eine solche Institution mit öffent-

lichem Charakter ins Leben getreten und einer weiteren bedürfe es danach nicht mehr.

Jedoch, wir sollten es uns nicht so leicht machen mit unserer Antwort. Ist in unserer Bundesrepublik Deutschland, deren Grundgesetz uns die Freiheiten und Segnungen der Demokratie verbürgen will, wirklich gesichert, daß der »Wille des Volkes« die großen politischen Entscheidungen bestimmt? Ist das System der Herrschaft so eingerichtet, daß für die Herrschaftsunterworfenen und Schutzbedürftigen die echte Chance besteht, gehört zu werden und ihren Anliegen Erfüllung zu sichern? Sind die Koalitionen der Bürger mächtig genug, jedes gerechte Schutzbedürfnis zu erfüllen? Und endlich: Bleibt – bei aller rechtsstaatlichen und sozialstaatlichen Garantie durch die bestehende Verfassung – nicht doch ein unerfüllter »Notraum« bestehen, der keine befriedigende Ordnung hat, also ein Notstand, der beseitigt werden muß?

1. Verfassung und Verfassungswirklichkeit

Für ein politisches Gemeinwesen bedeutet Verfassung die dauernd wirksame Ordnung der Herrschaftsverhältnisse, wer anordnen darf und wer gehorchen muß. Eine Verfassung kann gut oder schlecht sein; wenn sie schlecht ist, lauert die Gefahr der Revolution, des gewaltsamen Umsturzes der Herrschaftsordnung.

Eine Verfassungsurkunde, ein Grundgesetz, eine Charta bedeutet einen Friedensvertrag. An dem Friedensschluß sind die Vertreter oder Repräsentanten der politischen Kräfte beteiligt, die eine neue Herrschaftsordnung herstellen wollen; nach einer siegreichen Revolution scheiden Kräfte, die vordem »mitbestimmend« waren, aus. Das Problem freilich bleibt, ob *alle* politischen Kräfte, die jetzt »berufen« wären, beteiligt sind.

Für den Inhalt des Friedensvertrages sind zwei Stücke wesentlich: die Festsetzung der »Spielregeln« – der Anteil an der Herrschaft, die Grenzen der Herrschaftsgewalt, die Formen der Änderung beider Verhältnisse – und die Zusicherung der Friedenspflicht. Die Friedenspflicht gilt für alle an der »Aushandlung« Beteiligten, nicht nur für diejenigen, die zugestimmt haben.

Neuere Verfassungsgesetze enthalten darüber hinaus einen Katalog von Versprechungen, die von der »neuen Ordnung« erfüllt werden sollen. Die Urteile über die Bismarcksche Reichsverfassung gingen in dieser Sache auseinander; die einen tadelten, die anderen lobten es, daß

sie keinen derartigen Katalog enthielt. *Karl Löwenstein* unterzog die französische Verfassung von 1958 der Kritik, weil sie nur die Spielregeln ordne, sie sei »nichts anderes als ein dürres Organisationsstatut für die obersten Machtträger«⁷.

Die deutsche Verfassungsbewegung, die in der Paulskirche ihren Höhepunkt erlebte, hat zwar nicht ihren eigenen Verfassungsentwurf durchsetzen können, blieb aber nicht ohne nachhaltige Einwirkung auf die politische Entwicklung. Ihr »Ordnungsbild« lautete Demokratie; aber es war nicht aus der deutschen Geschichte abgeleitet, sondern anderen Vorbildern entlehnt. Aus der englischen Verfassungsgeschichte wurden übernommen die Gewaltenteilung – allerdings in der von *Montesquieu* formulierten und der englischen Wirklichkeit keineswegs adäquaten Gestalt – und die Einrichtung des Parlaments, aus der französischen Verfassungsgeschichte die Menschenrechte, die Souveränität des Volkes und das Parteiensystem. Die Verbindung disparater Elemente schuf ein Zwittergebilde, dessen Unnatürlichkeit bis heute nachwirkt.

Der Gegensatz von Regierung und Volk, von Herrschaftsträgern und Herrschaftsunterworfenen bestimmt zu allen Zeiten und überall die Verfassungsgeschichte. Die englische Auffassung koordiniert beide unter der Souveränität des Rechts. Die Herrschaftsgewalt der Herrschaftsträger wird nicht bestritten, der Streit geht um den Bereich der Herrschaftsgewalt. Das Volk lebt in seinen Rechtskreisen, die durch die »Habeas corpus-Akte« und das Selfgovernment bestimmt sind. Änderungen der Rechtsordnung geschehen teils durch das Richterkönigtum, teils durch die dem Parlament vorbehaltene Gesetzgebung. Der Begriff des Staates in der kontinentalen Auffassung ist dem englischen Recht fremd.

Die französische Auffassung hingegen statuiert die Souveränität des Staates über das Recht und über das Volk. Der Gegensatz von Herrschaft und Volk wird konstruiert als der Gegensatz von Staat und Gesellschaft. Das liberale Ideal fordert die freie Gesellschaft, frei unter den Gesetzen, die die Freiheit verbürgen, frei vor allem für die wirtschaftliche Betätigung; das sozialistische Ideal fordert die Ausdehnung der Souveränität des allgemeinen Willens auf das Wirtschaftsleben.

Am stärksten wirkt sich der Gegensatz in der Beantwortung der Frage aus, wer das Volk repräsentieren soll, durch welche Repräsentanten der Wille des Volkes geltend gemacht wird. In der englischen Auffassung ist das House of Commons die Vertretung der Gemeinden, der Selbst-

⁷ *Karl Löwenstein*, Verfassungslehre, Tübingen 1959, S. 146.

verwaltungskörperschaften. Parteien bilden sich im Parlament und fungieren als die notwendigen Organisationen für die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen. Für die Beamten besteht das Prinzip der Inkompatibilität, sie haben das aktive Wahlrecht, können aber nicht zugleich der Körperschaft angehören, die ihnen die Weisungen für ihre amtliche Tätigkeit erteilt⁸.

Die französische Auffassung proklamiert gegenüber der souveränen, d. i. prinzipiell allmächtigen, Staatsgewalt die Parteibildung nach Weltanschauungsgruppen, die um den Besitz der Herrschaftsgewalt streiten, um ihre Programme über den Staat durchführen zu können – Monarchisten gegen Republikaner, Katholiken gegen Laizisten, bürgerliche Kapitalisten gegen sozialistische Arbeiter.

Die Entwicklung in Deutschland war dadurch bestimmt, daß die Souveränität des Staates, in der Nachfolge des Fürstenabsolutismus, als Ausgangspunkt anerkannt wurde. Der für die Entwicklung in England maßgebende Unterbau der im Selfgovernment formierten Gesellschaft wurde zwar gefordert und angestrebt, gelangte aber nicht zur Verwirklichung. Die Parteien, die zur Gliederung bzw. Organisation des Wählervolkes notwendig sind, etablierten sich als Programm- oder Weltanschauungsparteien. Indem sie sich aber zugleich mit wichtigen Gruppen der Wirtschaftsgesellschaft verbündeten – die Konservativen mit der Landwirtschaft, die Nationalliberalen mit der Großindustrie, die bürgerlichen Demokraten mit Handel und Bankgeschäft, die Sozialdemokraten mit der Arbeiterschaft; das Zentrum und die Bayrische Volkspartei waren primär von konfessionellen und landsmannschaftlichen Rücksichten geprägt, hatten aber gleichfalls bestimmte wirtschaftliche Rückbindungen –, entwickelte sich in dem halben Jahrhundert des Bismarckreiches eine echte Repräsentation der »Gesellschaft« durch diese Parteien. So war es nur natürlich, daß diese Parteien, in ihrem Wesen unverändert und zum Teil nur unter anderem Namen, nach dem ersten Weltkrieg als die Repräsentanten des Volkes auftreten konnten und in dieser Eigenschaft die Partner des Friedensvertrages wurden, den die Weimarer Verfassung vom 11. August 1919 darstellte.

Englische Parteien leben von der Aufgabe, regierungsfähig zu sein. Parteien in Deutschland bleiben der primären Aufgabe verhaftet, Re-

⁸ Das Prinzip gilt so allgemein, daß heute Gewerkschaftsfunktionäre, die ein Amt in den staatlichen Wirtschaftsbehörden annehmen wollen, aus der Gewerkschaft ausscheiden müssen. Der Interessenkonflikt in der Stellung irgendeines Beamten soll ausgeschaltet werden. Vgl. *J. H. Kaiser*, Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956, 194.

präsentanten von Interessengruppen zu sein, und sind wenig vorbereitet dafür, regierungsfähig zu sein und Regierungsverantwortung zu übernehmen. Das wurde zum unglücklichen Schicksal der Weimarer Republik. Mit Recht hat man die Unfähigkeit der Weimarer Parteien angeklagt, die demokratische Verfassung zu retten, aber man hat wenig danach gefragt, ob Parteien des deutschen Systems dazu überhaupt die Voraussetzungen mitbrachten.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland wurde von seinen Vätern nicht mit dem Prädikat »Verfassung« ausgezeichnet, vielmehr wurde auf eine künftige Verfassung verwiesen, die erst »von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen werden sollte, wenn das gesamte deutsche Volk in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden« in der Lage sein werde (Art. 146 und Präambel des GG). Hinter dieser Verheißung versteckte sich die Verwahrung, daß das Grundgesetz nicht allein aus freier Selbstbestimmung, sondern in beträchtlichem Maße aus dem Willen und folglich den Interessen der Besatzungsmächte seine Gestalt erhalten hatte. Die Hoffnung aber, die zugleich ausgesprochen wurde, hat sich von Jahr zu Jahr mehr verflüchtigt. So ist aus dem Provisorium doch eine Verfassung geworden, mit und unter der wir nun bald 20 Jahre leben.

War sie eine gute Verfassung? Ist sie eine gute Verfassung? Gibt es nicht zu denken, daß ein angesehenes Mitglied des Bundestages kürzlich den Vorschlag machte, alle 25 Jahre durch eine Nationalversammlung ein neues Grundgesetz auszuarbeiten und beschließen zu lassen, um unsere Verfassung an die Veränderungen unserer Gesellschaft anzupassen?⁹ Demgegenüber sind die Vereinigten Staaten von Amerika stolz auf ihre, zwar amendierte, aber im wesentlichen seit fast 200 Jahren unveränderte Verfassung!

Das Grundgesetz ist eine Neuauflage der Weimarer Verfassung mit einigen durch die Erfahrungen der Weimarer Republik veranlaßten Änderungen der Spielregeln. Die Partner des neuen Friedensvertrages waren (abgesehen von der vorher erwähnten »Partnerschaft« der Besatzungsmächte) die neugebildeten Parteien, die ebenfalls der Genehmigung der Besatzungsmächte ihre Entstehung verdankten. Zum Unterschied von dem Weimarer Unheil des Vielparteiensystems bildeten sich vor allem zwei große Parteien, die neue Sozialdemokratische Partei und die Union der »Christlichen Demokraten«, die auch zum Sammelbecken

⁹ *Hans Dichgans*, Das Unbehagen in der Bundesrepublik. Ist die Demokratie zu Ende? Econ-Verlag, Düsseldorf 1968.

all derer werden sollte, die sich nicht zur Sozialdemokratie bekennen wollten. Zur Union wurden eingeladen die Leute des früheren Rechtslagers (Deutschnationale, Landvolk, Wirtschaftspartei, Volkskonservative, Christlicher Volksdienst), die früheren Liberalen (Deutsche Volkspartei und Demokraten), die Leute des Zentrums und der Bayrischen Volkspartei. Wenn man absieht von den später größtenteils wieder verschwundenen Parteibildungen der Heimatvertriebenen, der aus dem alten Welfenlager kommenden Deutschen Partei und der noch kleineren Gruppen wie des reetablierten Zentrums, ist die Sammlung auch gelungen mit einer Ausnahme: die im süddeutschen Raum beheimateten Altdemokraten betrieben mit Erfolg die Gründung einer neuen Demokratischen Volkspartei. Abgesehen von der Sozialdemokratie, knüpften die neuen Parteien nicht unmittelbar an die Verhältnisse der Weimarer Zeit und zeigten keine Rückbindung an die Kräfte der Wirtschaftsgesellschaft. Diese traten jetzt vielmehr selbständig auf den Plan des politischen Geschehens: Industriellen- und Arbeitgeberverbände, die Bauern, der Mittelstand, die Beamten, die Rentenbezieher, die Kriegsoffer, die Heimatvertriebenen, selbst die Gewerkschaften wurden zu einer neuen Konzeption und Aktion gezwungen, weil die früher weltanschaulich bestimmten Gruppierungen und die entsprechenden parteipolitischen Verstreungen nicht wiederkehrten.

Aus Programm- oder Weltanschauungsparteien wurden in immer stärkerem Maße reine Organisationen des politischen Machtkampfes mit der Konsequenz, daß die Parteien als Organe des demokratischen Regierungssystems erschienen, daß die Kosten der Wahlkampfesarbeit auf die Staatskasse verlagert wurden und daß die gewählten Abgeordneten in den Rang gutbezahlter Staatsbeamten einrückten. Als die Große Koalition gebildet wurde, äußerte man die Ansicht, das Parlament der Bundesrepublik Deutschland sei nicht mehr eine Versammlung der Repräsentanten des Volkes oder der »Gesellschaft«, sondern habe die Funktion eines Staatsrates übernommen.

Ebenso wichtig im Sinne einer totalen Umwandlung der früher mit dem Parlamentarismus verbunden gesehenen »Demokratie« wurde die Änderung des sozial- und wirtschaftspolitischen Milieus, die nach 1949 mehr und mehr in Erscheinung trat und bestimmende Wirklichkeit wurde. Zwei Trends sind hier wichtig, die natürlich in innerem Zusammenhang stehen. Der eine wird bezeichnet als die Entwicklung des sozialstaatlichen Charakters der Bundesrepublik. Während die Weimarer Verfassung noch glaubte, durch die Formulierung des Grundpflichtenkatalogs die sozial-wirtschaftliche Entwicklung beeinflussen zu

können – ein Versuch, der gescheitert ist –, hat das Grundgesetz mit der Verpflichtung des Staates auf einen sozialen Charakter einer Lawine den Weg freigegeben, die alle früheren Vorstellungen hinter sich ließ. Diese Entwicklung wurde unterstützt durch den anderen Trend, nämlich durch jene Gestaltung des Wirtschaftslebens, die unter den Begriffen der Automation, der Technostruktur, der internationalen Verflechtung, der Konzentration zum Großunternehmen, der Bürokratisierung, des Zwangs zur Planung die öffentliche Diskussion seit einem Jahrzehnt beherrscht¹⁰.

Ernst Forsthoff kommt in seiner Untersuchung über das Verhältnis von Verfassungsgesetz und Verfassungswirklichkeit in der Bundesrepublik Deutschland zu bemerkenswerten Feststellungen. Er begründet die These, daß die rechtsstaatliche Verfassung, wie sie das Grundgesetz zu sein vorgibt, antiquiert sei, weil die Entwicklung des »Sozialstaats« in einen unlösbaren Widerspruch mit dem »Rechtsstaat« der liberalen Tradition geraten sei; die Aufgaben der Sozialstaatlichkeit aber seien mit den überkommenen Mitteln der Staatlichkeit im Gefüge einer durch rechtsnormative Ausprägung bestimmten demokratisch-rechtsstaatlichen Verfassung nicht mehr zu meistern. Als Beispiele dafür nennt er die Maßnahmen der Konjunktursteuerung und die Entwicklung neuer Formen staatlichen Handelns: »Wir sprechen heute von Plan und Planung als dem neuen Instrument des Staates. Was angestrebt wird, entspricht ebenso den Interessen der Wirtschaft (die insoweit nicht mehr Wirtschaft im überkommenen Sinne ist) wie des Staates (der insoweit nicht mehr Staat im überkommenen Sinne ist). . . . Auf diese Weise aber sind Wirtschaft und Staat weithin zu einer Funktionseinheit geworden.« Weiter: »Neben und mit den Parteien üben die Verbände ihren gelegentlich bestimmenden Einfluß auf die Staatswillensbildung aus. Noch ist die aus der Weimarer Zeit stammende Auffassung nicht erloschen, daß es sich hier um eine pluralistische Zersetzung des Staates handle. Sie entspricht aber nicht mehr den heutigen Gegebenheiten«¹¹.

Von einem anderen Standpunkt aus hat *Ralf Dahrendorf* die Forderung nach einer Erneuerung der Demokratie in der Bundesrepublik erhoben¹². Auch er geht bei seinen Erwägungen von dem tradierten liberal-demokratischen Ordnungsbild aus und stellt fest, daß sowohl die Rousseausche These von der Volkssouveränität (alle Gewalt geht vom Volke aus) – er nennt sie »das fundamental-demokratische Miß-

¹⁰ Für diese ganze komplexe Entwicklung vgl. *Ernst Forsthoff*, a. a. O.

¹¹ Ebd.

¹² Für eine Erneuerung der Demokratie in der Bundesrepublik, München 1968.

verständnis« – als auch die Gewaltenteilungslehre neu durchdacht und wieder mit Leben erfüllt werden müssen. »Die Schwäche des Verfassungsdenkens in den Begriffen der Gewaltenteilung liegt darin, daß es sich dabei um ein höchst formales und vor allem statisches Prinzip handelt. Die Gewaltenteilung sagt uns nahezu nichts über politische Prozesse, die Art, wie sie in Gang gebracht werden und verlaufen; sie setzt diese geradezu konstant.« Die für die Dynamik des politischen Lebens – sie wird von der ständigen Änderung der sozialen Basis mitbestimmt – wichtigen Prozesse der Initiative und der Kontrolle müßten zu ihrem Recht gebracht werden, woraus sich neuartige Verfassungsforderungen ergeben könnten. »Wir müssen unsere politischen Institutionen einschließlich des Grundgesetzes radikal in Frage stellen. Hier darf kein Vorschlag tabu sein: das Präsidialsystem nicht und nicht die radikale Gewaltenteilung, die Abschaffung des Berufsbeamtentums nicht und nicht die Halbierung des Parlaments. Hier, auch hier, liegt die einzige Sicherheit der Wahrheit in der Bereitschaft zum Wandel.« »Weder von der Effektivität der Institutionen noch von den Inhalten der politischen Interessen her können die überlieferten Einrichtungen der parlamentarischen Demokratie den neuen Aufgaben der modernen Gesellschaft Herr werden«¹³.

2. Kritik an der »demokratischen Ordnung«

Die Väter des Grundgesetzes konnten nicht voraussehen, was in den nächsten 20 Jahren, deren Geschichte wir heute kennen, in Deutschland wie in der ganzen Welt geschehen werde. Es wäre freilich ungerecht, ihnen daraus einen Vorwurf zu machen¹⁴. Sie konnten weder die Automation und Technostruktur ahnen noch die weltweite Unruhe unter der studentischen Jugend, die auch viele ältere Menschen ergriffen hat. Sie konnten nicht voraussehen, daß das von ihnen errichtete Gebäude der politischen Institutionen der Demokratie als brüchig erkannt werden und daß sich aus dem Unbehagen an der Demokratie in der Bundesrepublik eine allgemeine Krise der Gesellschaft entwickeln würde – eine Krise, die in gleichem Maße weltweit ist wie die Rebellion der Studenten¹⁵.

¹³ A. a. O., 39, 43, 89, 84.

¹⁴ Damit erledigt sich der von manchen Kritikern erhobene Vorwurf des Mangels an »sozialer Gestaltungskraft« und »sozialer Phantasie«.

¹⁵ Die Titel wichtiger Veröffentlichungen sind aufschlußreich: 1963 veröffentlichte das Otto-Suhr-Institut an der Freien Universität Berlin, das Nachfolgeinstitut

Es ist hier nicht der Ort und die Absicht, den Gang der Diskussion und die Argumente nachzuzeichnen. Nur wenige charakteristische und informierende Thesen seien wiedergegeben, um die vorhandene Problematik scharf herauszustellen: »Die Politik erscheint einer wachsenden Zahl von Bürgern als Mißwirtschaft der Interessen und Intrigen«¹⁶.

»Das kritische Schwergewicht hat sich verlagert: Vom Vorwurf der ausbeuterischen Klassenherrschaft von Menschen über Menschen weg auf den anonymen Zwangscharakter der Produktions- und Leistungsgesellschaft... Das zur Zeit wichtigste Objekt erwünschter Demokratisierung ist die Wirtschaft. Das ist durchaus verständlich: Mit der Stärkung des demokratischen Bewußtseins wird es mehr und mehr als unerträglich empfunden, daß der arbeitende Mensch, trotz seiner Leistung, in der Wirtschaft Objekt und nicht Subjekt sein soll. Daß er im demokratischen Staat als Wahlbürger mit der Chance des Aufstiegs zu Machtpositionen sehr wohl Subjekt ist, im Arbeitsleben nicht, wird als eklatanter Widerspruch erlebt«¹⁷.

»Die Devise der Rebellen lautet: Wir müssen einen Weg finden, um die Konzeption des Gemeinwohls an die Stelle der konkurrierenden Gruppeninteressen zu setzen. Rund um die Welt manifestiert sich die Auflehnung der jungen Generation gegen die totale Versachlichung der menschlichen Gesellschaft durch Technologie, Automation, Kybernetik – die doch zugleich ihre Götter sind, gegen die Entfremdung des Menschen in einer a-humanen Welt, gegen die Bombe, die ihre Schatten über diese Generation wirft. Was sie wollen: Frei sein von geistigem Drill, kommerzieller Manipulation und äußerer Autorität. Gewiß ist es verkehrt, die Parteienherrschaft, die – verglichen mit ihrer Alternative,

der früheren Hochschule für Politik, eine von *Richard Löwenthal* herausgegebene Vortragsreihe »Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft«. 1965 erschien in der Schriftenreihe der Friedrich-Naumann-Stiftung der Bericht einer Arbeitstagung unter dem Titel: »Macht und Ohnmacht der Parlamente.« 1968 veröffentlichten die Berliner Dozenten *Johannes Agnoli* und *Peter Brückner* eine Untersuchung über »Die Transformation der Demokratie«. Im Dezember 1967 eröffnete *Marion Gräfin Dönhoff* in der »Zeit« eine Diskussionsreihe mit einem Aufsatz »Auflehnung – warum? Funktion und Brüchigkeit unserer politischen Institutionen«. Auf die Arbeiten von *Ernst Forsthoff*, *Ralf Dahrendorf* und *Hans Dichgans* wurde schon hingewiesen. In der »Zeit« vom 24. Mai 1968 (und gleichzeitig im Mai-Heft des »Merkur«) veröffentlichte *Hartmut von Hentig* einen Aufsatz »Zum Aufstand der Studenten und Schüler« unter dem Titel »Wer Flaute sät, wird Sturm ernten«. In der Zweimonatszeitschrift »Wort und Wahrheit« erschien im Mai/Juni-Heft 1968 ein programmatischer Aufsatz »Verfall und Wandlung der Gesellschaft. Thesen zur Krise der Gesellschaft in unserer Zeit.«

¹⁶ *Dichgans*, a. a. O.

¹⁷ *Hartmut v. Hentig*, a. a. O., 195, 200 f.

dem autoritären System – ungewöhnlich viel individuelle Freiheit garantiert, für alle Mißstände verantwortlich zu machen. Aber trifft es nicht zu, daß die bestehenden Parteien offensichtlich nicht mehr allein die öffentliche Meinung repräsentieren? Trifft es nicht zu, daß die Struktur unseres politischen Systems im 19. Jahrhundert gelegt wurde und längst nicht mehr mit der gesellschaftlichen Wirklichkeit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts übereinstimmt? Und ist nicht angesichts dieser Tatsache der Rat, jeder, der etwas verändern wolle, müsse zuerst einmal eine Partei gründen, weil die demokratischen Spielregeln dies so verlangen, nicht ein wenig dürftig?¹⁸

»In der Industriegesellschaft ist das Machtproblem nicht mehr ohne weiteres unter die Formeln von Mehrheitsbeschluß, Minderheitenschutz und Gewaltenteilung zu subsumieren. Die Demokratie muß hier vielmehr aus einer Institution zu einem Prozeß werden, durch den unermüdlich Herrschaft abgebaut wird, die ebenso unermüdlich wieder nachwächst. In der Bundesrepublik sind wir freilich anders verfahren; wir haben die paritätische Machtverfestigung erfunden: Parteien, Wirtschaftsverbände, Zeitungsmonopole, Gewerkschaften, Kirchen und Universitäten haben die Machtverhältnisse in gegenseitigem Einvernehmen fixiert und lassen sich von der Verfassung vornehmlich bestätigen, daß es sich dabei nicht um solche Macht handelt, über deren Verteilung sie zu gebieten hätte. Der Konflikt mit der Jugend mündet notwendig in der Frage nach dem Sinn und dem Unsinn des Kapitalismus. Die Utopie von den gerechten, gewaltlosen, syndikalistischen, arkadischen Gemeinschaften spiegelt, was unsere Gesellschaft entbehrt.«¹⁹

Wenn der Krankheitszustand der Gesellschaft und der politischen Ordnung so ernst ist, welche Heilmittel werden angeboten? Die einen empfehlen die Methode des Gesundbetens – moralische Appelle an das Verantwortungsbewußtsein der Staatsbürger, Verbesserung der Bildungsmöglichkeiten, Schulung der Politiker, die Herausbildung neuer »Fronten« durch neue »Ideologien«, die Stärkung der Autorität des Staates u. a. m. Andere wollen an den Symptomen kurieren: Verbot unbequemer Parteien und Gruppen. Werden aber damit die Motive und die Forderungen der in den Untergrund gedrängten Bürger aus der Welt geschafft? Ein anderes Rezept: Änderung des Wahlrechts, um eine »idiotensichere« Mehrheitsbildung im Bundestag zu erreichen. Hilft aber die sichere Mehrheit, wenn das ganze demokratische Verfassungssystem in Frage gestellt wird?

¹⁸ M. Gräfin Dönhoff, a. a. O.

¹⁹ H. v. Hentig, a. a. O.

Ernsthafter wollen die Ratschläge geprüft werden, die auf die bessere Regelung der Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Machtzentren oder auf die »Versachlichung« der politischen Entscheidungen abzielen. Die Vorschläge reichen vom »Staatsrat«, in welchen der Bundespräsident 200 bekannte Personen »von der Wissenschaft bis zu den Gewerkschaften, von den Kirchenführern bis zu den Generalen, von der Kunst bis zu den Industriekapitänen« berufen sollte (*Dichgans*), von dem »System von Fachräten« (*Anton Böhm*), deren Aufgabe die großen parlamentarischen Entscheidungen »vorzubereiten, nicht aber sie zu ersetzen« wäre²⁰, bis zu dem Gedanken der Bildung von Wirtschaftsräten ähnlich der Institution in der Weimarer Republik (*Kogon, Bracher, Dichgans, Lauriol*).

Die Lebenskraft dieser Idee einer »berufsständischen Vertretung und der rechtlichen Institutionalisierung der Interessengruppen« ist eigentlich erstaunlich, wenn man bedenkt, daß alle Versuche einer Verwirklichung in der Weimarer Republik, in Frankreich, in Belgien, in Österreich, in Italien, in Irland, in Portugal und in Spanien eigentlich gescheitert sind²¹.

Karl Löwenstein urteilt: Die Wirtschaftsräte kranken daran, daß sie nur in einer rein konsultativen Eigenschaft an der Gesetzgebung teilnehmen. »Die kritischen Probleme liegen einmal in der Abgrenzung der verschiedenen berufsständischen Gruppen, die Vertretung beanspruchen können, von einander, und zum anderen in der Zuteilung des jeweiligen zahlenmäßigen Gewichts, das ihrer wirtschaftlichen Bedeutung für die Gemeinschaft entsprechen würde. Die Räte waren nicht geeignet, die pluralistischen Kräfte, die sich außerhalb der Verfassungsordnung bewegen, dadurch in den Gesetzgebungsprozeß hineinzuschleusen. Die politischen Parlamente, die ihr Gesetzgebungsmonopol eifersüchtig hüten, erlaubten ihnen keinerlei maßgeblichen Einfluß auf die Fällung der politischen Entscheidungen. Als Träger des organischen Pluralismus erfüllten diese Institutionen die gestellten Erwartungen nicht«²².

»Die große Wasserscheide in der pluralistischen Schichtung ist immer noch die zwischen Kapital und Arbeit, Betriebsführung und Arbeit-

²⁰ Interessant ist in diesem Zusammenhang der Vorschlag des Labour-Ministers *Wedgwood Benn*, »jahrhundertealte Tradition über Bord zu werfen und das Parlament nur noch in Form von Fachausschüssen arbeiten zu lassen« (*Silex* im Tagesspiegel, 6916 v. 9. Juni 1968).

²¹ Vgl. dazu *Karl Löwenstein*, *Verfassungslehre*, Tübingen 1959, 402–414, und *Joseph H. Kaiser*, *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlin 1956, 333, 364.

²² *K. Löwenstein*, a. a. O., 407 f.

nehmerschaft. Es würde ein neues Zweiparteiensystem entstehen, bei dem gewisse Berufsgruppen, die in keine der beiden Kategorien hineinpassen, das Zünglein an der Waage spielen würden. Um alle Bürger einschließlich der Verbraucher vertreten sein zu lassen, müßte die gesamte Staatsgesellschaft in Zwangsverbänden aufgegliedert werden. Jedermann wäre dann in die Zwangsjacke der Kollektivierung geschnürt. Auch die ausgeklügelteste Technik der berufsständischen Vertretung würde den Kampf aller gegen alle der Interessengruppen um die Macht nicht beseitigen und wahrscheinlich nicht einmal wesentlich verlagern. Zu den bisherigen Kriegsschauplätzen würde höchstens noch ein weiterer treten«²³.

Löwenstein schließt das Kapitel mit einer sehr nachdenklichen Betrachtung »Und wiederum der Schatten des Leviathan«: »Die korporative Mystik läßt sich unschwer zertrümmern. Aber die Probleme der Interessengruppen im Machtprozeß und ihrer Beziehungen zu den offiziellen Machtträgern bleiben so ungelöst wie zuvor, und die damit verbundene Frage der gegenseitigen Einwirkung der politischen Parteien und der sozio-ökonomischen Interessentengruppen ist nicht einmal angeschnitten worden. Wenn aber der politische Genius des Menschen, der die Repräsentationstechnik, die Trennung der Funktionen und die politische Partei erfand, hier nicht auf etwas Neues kommt, droht die Gefahr, daß irgendwann einmal – der Zeitpunkt mag ferne sein, kann aber auch näherliegen als man glaubt – der unendlich delikate und komplexe pluralistische Mechanismus der technologischen Massengesellschaft zum Stillstand kommt und zusammenbricht. Letzten Endes – das kann man getrost voraussagen – wird die hochorganisierte Anarchie der corps intermédiaires, der politischen Parteien wie der sozio-ökonomischen Interessentengruppen und der »Oligopole«, unter die Kontrolle der Gemeinschaft gebracht werden müssen. Die unabweisbare Schlußfolgerung, die sich aufdrängt, ist, daß es sich hier um eines der Kardinalprobleme handelt, dem sich die Staatsgesellschaft in der Mitte des 20. Jahrhunderts gegenüber sieht: Wie kann der schrankenlose laissez faire – Pluralismus der technologischen Massengesellschaft überwunden, und wie können die pluralistischen Gruppen, die Parteien ebenso wie die Interessentenverbände, durch wirksame und erzwingbare gesetzliche Regelungen in den politischen Prozeß eingegliedert werden? Wie eine solche grundlegende Reform unserer gegenwärtigen Gesellschaftsordnung bewerkstelligt werden kann, übersteigt das Wis-

²³ Ebd., 413 f.

sen und selbst das Vorstellungsvermögen des Verfassers . . . Aber dieses erscheint sicher: die unregelte Freiheit der pluralistischen Kräfte, der politischen Parteien nicht weniger als der Interessentengruppen, wird das Hauptproblem der Staatskunst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts bilden. Wiederum wird der Brennpunkt jener ewige Konflikt sein, dem jede Staatsgesellschaft gegenübersteht: Kann ein Ausgleich zwischen der Freiheit des einzelnen und der Autorität des Staates hergestellt werden«²⁴?

3. Die verfassungsrechtliche Stellung der Gewerkschaft

Das bisher gezeichnete Bild der gegenwärtigen Verfassungssituation in der Bundesrepublik Deutschland soll ergänzt werden durch eine knappe Darstellung der Stellung und der Aufgaben, die in ihr den Gewerkschaften zukommen. Es soll hier nicht eine neue verfassungsrechtliche Studie vorgelegt, sondern lediglich eine Übersicht über die in der einschlägigen Literatur vertretenen Auffassungen gegeben werden²⁵.

Das Wort »Gewerkschaft« kommt im GG nicht vor. Das bedeutet natürlich nicht, daß die Gewerkschaften *außerhalb* der Verfassung existieren. Der »Ort« ihrer Existenz ist der Art. 9, der im Abs. 1 allen Deutschen das Recht gibt, Vereine und Gesellschaften zu bilden, und im Abs. 3 dieses Recht akzentuiert: »Das Recht zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern versuchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig.« Hinzu kommt das Recht aus dem Art. 17: »Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.« Eine Privilegierung, wie sie den »Parteien« genannten Vereinigungen durch den Art. 25 hinsichtlich der Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes gewährt wird, findet nicht statt – womit nicht geleugnet werden soll, daß auch die Vereinigungen zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen in eminentem Sinne an der politischen Willensbildung des Volkes beteiligt sind.

²⁴ Ebd., 414 f.

²⁵ Berücksichtigt sind vornehmlich folgende Arbeiten: *Joseph H. Kaiser*, Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956; *Wilhelm Hennis*, Verfassungsordnung und Verbandseinfluß, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 2, H. 1, März 1961, 23–35. *Gerhard W. Wittkämper*, Grundgesetz und Interessenverbände, Köln-Opladen 1966.

Wie besonders *Wittkämper* herausgestellt hat, sind die Koalitionen dabei an »verfassungsmäßige Grenzen« gebunden: Verbot des Organisationszwanges und der Zwangsmitgliedschaft, Verpflichtung der Koalitionen, ihren Mitgliedern satzungsgemäße Gleichbehandlung zu gewähren, Verbot der Manipulation der öffentlichen Meinung.

Verfassungsordnung ist, wie *Hennis* meint, nicht nur durch das GG gegeben, sondern erstreckt sich »konkret« auf das Regierungssystem einschließlich Verwaltungsordnung und Parteiensystem und bildet damit die »Operationsbasis«, auf der sich die Verbände bewegen. »Auch die Geschäftsordnungen der obersten Staatsorgane sind integrierender Bestandteil der Verfassungsordnung.« Diese Feststellung ist besonders wichtig, weil »nicht das Parlament, sondern Regierung und Verwaltung der entscheidende Adressat des Verbandseinflusses sind.« Zwei Formen des Zugangs zu Regierung und Verwaltung haben sich gemäß der für alle Ministerien verbindlichen gemeinsamen Geschäftsordnung herausgebildet: die allgemeine Anhörung der zuständigen Spitzenverbände im Referentenstadium und die Heranziehung der Verbändevertreter zu Beiräten und Ausschüssen (GGO II § 23 und I § 77, ferner GGO II § 62 u. 74). *Hennis* sieht in diesen Bestimmungen »institutionelle Privilegierungen der Verbände«; sie seien damit »verfahrenstechnisch in den Rang verfassungsrechtlicher Einrichtungen erhoben. Aber wenn ihnen auch die Möglichkeit politischen Einflusses gegeben sei, so fehle es doch an jedem Ansatz, sie auch in öffentliche Verantwortung zu nehmen.« Man muß wohl hinzufügen, daß öffentliche Verantwortung eigentlich nur gefordert werden kann, wenn nicht nur Mitberatung, sondern auch Mitentscheidung eingeräumt wird.

Sieht man hier nicht nur auf das »Verfassungsrecht«, sondern allgemein auf das öffentliche Recht (im Gegensatz zum Privatrecht), so ist eine außergewöhnliche Rechtsstellung der Gewerkschaften (neben dem anderen »Sozialpartner«) hervorzuheben: ihre Rolle im Recht des Tarifvertrags. Es handelt sich um öffentliches Recht, weil die Partner des Tarifvertrags mit ihren Entscheidungen über die rechtliche Geltung für ihre Mitglieder hinausgehen. Mit Recht sieht *Kaiser* im Tarifvertragsrecht eine »vom Staat anerkannte repräsentative Funktion dieser Verbände« und beruft sich auf eine interessante These von *Ernst Rudolf Huber*, der die Tarifparteien unter die Organisationen einreihet, die mit Verwaltungsfunktionen betraut sind: »beliehene Verbände«. *Huber* begründet seine These: die Sozialpartner sind mit der Tarifmacht beliehen, die darin besteht, daß sie durch normsetzende Vereinbarungen objektives Recht schaffen können, »eine auf gesetzlicher Delegation

beruhende, von den Partnern gemeinsam auszuübende Rechtssetzungsbefugnis«. Auch die überbetrieblichen Mitbestimmungsrechte der Gewerkschaften und die Normsetzungsrechte der Betriebsvertretungen beim Abschluß von Betriebsvereinbarungen zählt *Huber* zu den gesetzlich verliehenen, öffentlich-rechtlichen Befugnissen dieser Art. Als wesentlicher Unterschied zu den übrigen »beliehenen Verbänden« (z. B. Privatnotenbank, Verbände mit Markt-, Messe- oder Börsenprivilegien, mit Monopolfunktionen oder der Investitionsverwaltung) wird von *Huber* (mit Zustimmung von *Kaiser*) die Tatsache herausgestellt, daß die Tarifparteien keiner Aufsicht unterstehen²⁶.

Es hat nicht an Ansätzen gefehlt, die Tarifparteien »in öffentliche Verantwortung zu nehmen«, insbesondere in der Form von »Wirtschaftsparlamenten«²⁷. Aber *Hennis* urteilt mit Recht, daß sie »überall Versuch geblieben« sind, »die Macht (gemeint ist die Verbandsmacht) hat sich immer wieder an die entscheidenden Adressaten zu wenden gewußt«, nämlich an die Regierung und die Verwaltung. Ähnlich bemerkt *Kaiser*: »Die neuen Verfassungsschöpfungen (etwa 50 seit dem zweiten Weltkrieg) haben keinen überzeugenden Versuch gemacht, jene Gewalten (gemeint sind die sozialen Machtgruppen) in ihre Normierungen einzubeziehen.«

4. Der Notstand der Arbeitnehmer

Mit Bedacht wurde von jenen kritischen Stimmen abgesehen, die die »Heilung der kranken Zeit« von Rezepten erwarten, welche »Utopia« verwirklichen sollen. Fragt man danach, wie dieses Utopia aussehen solle, erhält man keine einigermaßen befriedigende Antwort. Der Ratschlag, zum »reinen« kommunistischen Manifest von 1848 zurückzukehren, schockiert diejenigen, die auch mit dem etablierten kommunistischen Herrschaftssystem der Sowjets nicht einverstanden sein wollen. Der andere Ratschlag, erst einmal mit der ganzen bestehenden Ord-

²⁶ Vgl. bei *J. H. Kaiser*, a. a. O., 192.

²⁷ *Kaiser* verweist auf die Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz Art. 69 ff.: »gleichberechtigte Mitwirkung der Vertretungen von Unternehmern und Arbeitnehmern« in einer Hauptwirtschaftskammer und in den Industrie- und Handelskammern, auf die Hessische Verfassung Art. 38: »gleiches Mitbestimmungsrecht der Unternehmer und der Gewerkschaften in den vom Staat mit der Durchführung seiner Lenkungsmaßnahmen beauftragten Organen«, auf das Wirtschaftskammergesetz des Landes Bremen v. 23. 6. 1950, auf die Bayerische Verfassung §§ 35 f. über die Errichtung eines Senats, unter dessen 60 Mitgliedern 11 von den Gerwerkschaften benannte Vertreter sitzen.

nung, »Establishment« genannt, tabula rasa zu machen – die »neue Ordnung« werde dann schon »von selbst« kommen –, befriedigt vielleicht junge Leute, die in an sich löblicher Begeisterung für ideale Forderungen noch keinen Kontakt zur Wirklichkeit unserer menschlichen Welt gewonnen haben, hat aber doch kaum Aussicht, andere als »berufsrevolutionäre« Kreise zu mobilisieren.

Auf der anderen Seite genügt es auch nicht, alle diejenigen, die aus guten Gründen mit der gegenwärtigen politischen und sozio-ökonomischen Lage unzufrieden sind, durch den Hinweis beruhigen zu wollen, die Demokratie als die Organisation der Volkssouveränität gebe ihnen alle Möglichkeiten in die Hand, die als notwendig erachteten Änderungen und Neuerungen »mit demokratischen Mitteln« zu erreichen. Offensichtlich ist dies unmöglich. Das demokratische Verfassungssystem verbürgt als solches weder die Humanisierung des Wirtschaftslebens noch die Erfüllung der Forderungen des Gemeinwohls. Auch demokratisch-parlamentarische Mehrheitsbeschlüsse geben diese Garantien nicht.

Darf und muß man nicht die Frage stellen, ob nicht ganz andere Ansprüche an die geltende politische Ordnung erhoben werden müssen? Ob nicht die Lage ganz ähnlich derjenigen ist, in der die Plebejer der römischen Republik ihren Freiheitskampf (Emanzipationskampf) begonnen, durchgesetzt und gewonnen haben? Und ob nicht aus diesem Kampf Lehren abgeleitet und politische Ordnungselemente als Vorbild für unsere Zeit gewonnen werden können? Dies ist das erklärte Thema unserer Untersuchung.

Vorweg muß dann allerdings die Frage beantwortet werden, was in der gegenwärtigen Situation der Lage der Plebejer in der römischen Republik entspricht. Vor 120 Jahren war, das wird von niemand bestritten, eine solche Lage vorhanden, die Not des Proletariats. *Marx* sprach mit Recht von einer »revolutionären Situation«. Diese Situation besteht heute zweifellos nicht mehr. Bester Beweis dafür ist, daß die von *Marx* aufgerufenen Proletarier, die »Lohnsklaven« der industriell-kapitalistischen Wirtschaftsmacht, sich heute weigern, den Lockrufen der neuen Anarchisten zu folgen. Das hat sich in Deutschland gezeigt, das hat sich auch in der Studentenrevolte in Paris im Frühjahr 1968 erwiesen. (Von der Situation in den »Entwicklungsländern« wird hier nicht gesprochen – das ist ein ganz anderes Kapitel.)

Unsere These ist: eine Plebejer-Situation im politischen wie im sozio-ökonomischen Sinne existiert auch heute. Nochmals: es ist keine Proletarier-Situation. Die Plebejer der römischen Republik waren keine

Sklaven, auch nicht »Lohnsklaven«, sondern freie und mit Besitz ausgestattete Bürger. Der Gegensatz bestand in der Schutzlosigkeit der Plebejer gegenüber der konzentrierten Macht der politischen Herrschaft, des großen Grundbesitzes und des Reichtums. Ein ähnlicher Gegensatz besteht heute in der konzentrierten Macht der öffentlichen Gewalt und des Kapitals auf der einen Seite und der großen Zahl – 80–85 % hat man ermittelt – derjenigen freien »Wirtschaftsbürger«, die als Arbeitnehmer darauf angewiesen sind, einen Arbeitsplatz zu erhalten, und zwar von denjenigen, die die Herren über die Arbeitsplätze sind. Es gibt also den Gegensatz zwischen den modernen Patriziern, die Arbeitsplätze einräumen oder verweigern können, und den modernen Plebejern, deren Not darin besteht, einen Arbeitsplatz haben zu müssen, ohne den sie nicht leben können.

Dieser Gegensatz ist nicht zu fassen in dem veralteten Klassenschema noch in dem früheren Schema der Ständeschichtung der Feudalordnung. Zu den Herren über die Arbeitsplätze gehören nicht nur die »Kapitalisten« der marxistischen Erlösungstheorie, nicht nur private Arbeitgeber mit Einschluß der anonymen Kapitalgesellschaften, sondern auch staatliche und kommunale Behörden und Betriebe, Interessenverbände einschließlich der Gewerkschaften und der ihnen gehörenden Unternehmen und Betriebe, Stiftungen, Institute, internationale Behörden und Institutionen. Und zu den Arbeitsplatz-Abhängigen gehören nicht nur Arbeiter und Angestellte, sondern auch Beamte, wissenschaftliche Mitarbeiter, Journalisten und Künstler. Dazu zählen im weiteren Sinne auch die in der Berufsausbildung stehenden Menschen, die heute nicht mehr auf den Lebensunterhalt aus den Haushaltsmitteln der Eltern verwiesen werden können, und alle auf die Existenzsicherung durch die sozialen Einrichtungen des Staates angewiesenen Menschen. Dieser Gegensatz ist mit der Struktur der heutigen »Sozialordnung« gegeben und besteht in den Ländern des kommunistischen Staats- und Gesellschaftssystems in genau derselben Weise wie in der westlichen »kapitalistischen« oder »freiwirtschaftlichen« Welt.

Bedarf es noch des besonderen Hinweises, daß es hinsichtlich der »Betriebsgewalt« und der Betriebsführung, vor allem, wenn das Unternehmen auf wirtschaftlichen Gewinn ausgerichtet und angewiesen ist, gar keinen wesentlichen Unterschied gibt etwa zwischen einer Privatbank und einer Staatsbank oder einer Gewerkschaftsbank? Zwischen einem Unternehmen der Lebensmittelbranche, das im Privatbesitz steht, und einem konkurrierenden Unternehmen, das den Konsumgenossenschaften gehört? Zwischen einer privaten Baufirma und einer

gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft irgendwelcher Besitzform? Wenn Kurt Hirche meint²⁸, die Privatunternehmen würden primär betrieben, um Geld zu verdienen, wohingegen »kein gewerkschaftliches Unternehmen primär aus diesem Grunde betrieben« werde, vielmehr sei es stets nur Mittel, »um unmittelbar oder mittelbar Zwecke, wie sie sich aus dem Grundsatzprogramm des DGB ergeben, erfüllen zu können«, so spielt er mit Worten. Wenn ein Privatunternehmen in der Form einer Stiftung der Erfüllung gemeinnütziger Zwecke zu dienen bestimmt wird, verliert es dadurch den Charakter eines Unternehmens »um Geld zu verdienen«? Und zwar als *primäre* Zweckbestimmung – das Motiv der Stiftung nennt die *sekundäre* Zweckbestimmung. Ganz ebenso verhält es sich bei den Gewerkschaftsunternehmungen: sie sind primär Wirtschaftsunternehmungen und sekundär bezüglich der Gewinnverwendung anders orientiert als reine Privatunternehmungen. Zurück zu unserer Hauptfrage: besteht bei uns eine Ausgangsposition ähnlich derjenigen, die zur Einrichtung des römischen Volkstribunats führte? Wir glauben, die Frage bejahen zu müssen. Der Machtstellung des römischen Patriziats gegenüber den Plebejern entspricht heute die Kombination politischer Macht und Geldmacht, gleich bedeutend mit der Herrschaft über die Arbeitsplätze in der entwickelten technisierten Industriewirtschaft.

Ein neues Moment kommt hinzu: die internationale Interessenverflechtung und Kooperation der Staaten und der großen Wirtschaftsunternehmen. Die internationale Kapitalverflechtung erweitert sich mit jedem Tag, wie die Handelsteile der Zeitungen ausweisen, und nicht alle Transaktionen werden publiziert. Dieser internationalen Kooperation gegenüber sind die Abhängigen weithin ungeschützt – sie können in ihrer Gesamtheit weder auswandern noch wirksame internationale Schutzorganisationen entwickeln. Sie sind gebunden an den Boden und die Arbeitsplätze ihres nationalen Staates und auf dessen Schutzamt angewiesen.

Hier beginnt die eigentliche Problematik. Der Staat, das sind die als Staatsorgane handelnden Personen, können nicht immer, wie sie (vielleicht) möchten. Sie sind zu allerlei Rücksichten gezwungen, zu außenpolitischen, zu wirtschaftspolitischen, zu finanz- und steuerpolitischen Rücksichten – von anderen Rücksichten ist aus Delikatesse zu schweigen. Diese Handlungsbehinderung ist nicht auf die Regierung beschränkt, sie gilt auch für die Mitglieder des Parlaments, die Regierungsparteien,

²⁸ Die Wirtschaftsunternehmungen der Gewerkschaften, Düsseldorf 1968.

aber unter Umständen auch der Opposition, wemgleich bei ihr vielleicht andere Motive vorwalten.

Dabei braucht nicht außer acht gelassen zu werden, daß der moderne Wohlfahrtsstaat niemals die Schutzverpflichtung gegenüber den Abhängigen aufgeben oder vernachlässigen kann und darf. Aber bleibt er dabei gebunden an den Willen und die Überzeugungen von der richtigen Wahl der Mittel bei denen, die des Schutzes bedürftig sind? Und wie können diese ihren Willen und ihre Überzeugungen wirksam zur Geltung bringen?

Wenn die »Ausgangsposition« als gegeben angesehen werden darf, wendet sich die Überlegung der Frage zu, welche Vergleichsmöglichkeiten die im Ständekampf der römischen Republik mit Erfolg verwendeten Kampfmittel für die Verhältnisse der Gegenwart bieten können. Es waren diese drei: die *secessio plebis*, die Erkämpfung der Rechtsgleichheit mit den Patriziern und die Institution des Volkstribunats.

Die *secessio plebis* wurde oben, dem modernen Sprachgebrauch zufolge, als politischer Generalstreik bezeichnet. Nach den Berichten der römischen Staatsschriftsteller haben die Plebejer von dieser Waffe nur dreimal in einem über zwei Jahrhunderte währenden Kampf Gebrauch gemacht.

Die Erkämpfung der Rechtsgleichheit mit den Patriziern war wohl der spektakulärste Erfolg der Plebejer: sie gewannen den Zugang zu den höchsten Staatsämtern, die Aufnahme der aus ihrer Mitte hervorgegangenen Konsuln in den Senat und damit in den Amtssadel, die Anerkennung der Beschlüsse ihrer Versammlungen als Staatsgesetze. Sie verlangten niemals die Anerkennung ihrer Vertretung als »Opposition« (freilich kannten die Römer keinen Parlamentarismus und keine Demokratie im Sinne moderner Verfassungen). Aber sie mußten auch die Schattenseite ihres Erfolges erleben: die Erfolgreichsten aus ihrem Stande traten mit der Aufnahme in den Amtssadel allzu zahlreich in das Lager des »Gegners« über.

Die wichtigste und auf die Dauer wertvollste Errungenschaft der Plebejer war das Volkstribunat mit seinen Rechten der Schutzgewährung (*jus auxilii*), der Anklageerhebung gegen Magistrate, die sich der Verletzung der Staatsinteressen schuldig gemacht hatten, und vor allem der Interzession, des wirksamen Einspruchs gegen Regierungsanordnungen und Senatsbeschlüsse.

III. DER WEG DER GEWERKSCHAFT

1. Der Repräsentationsanspruch

Die deutsche Gewerkschaftsbewegung ist charakterisiert durch die Entstehung von weltanschaulich bestimmten Richtungsgewerkschaften, der sozialistischen (»freien«) Gewerkschaften, der christlichen Gewerkschaften und der liberalen (Hirsch-Dunckerschen) Gewerkvereine, die sich nach 1918 zu drei großen Zentralverbänden formierten: Allgemeiner deutscher Gewerkschaftsbund, Deutscher Gewerkschaftsbund und Gewerkschaftsring. In jedem dieser Spitzenverbände waren Organisationen der Arbeiter, der Angestellten und der Beamten zusammengefaßt.

Vorher war ein interessanter Versuch unternommen worden, durch die Bildung einer »Zentralarbeitsgemeinschaft«, beschlossen von den Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Gewerkschaften aller Richtungen, in freier Selbstverwaltung die Produktion und das Wirtschaftsleben – unabhängig vom politischen Gärungsprozeß – in Gang zu halten und ein autonomes Sozialrecht zu schaffen. Das Abkommen der Spitzenverbände vom 15. November 1918 begann mit dem Satz: »Die Gewerkschaften werden als berufene Vertreter der Arbeiterschaft anerkannt«; die Arbeitsbedingungen sollten mit den Gewerkschaften durch Tarifverträge geregelt und für Streitfälle Einigungsämter eingerichtet werden. Zugleich wurde die Begrenzung der täglichen Arbeitszeit auf 8 Stunden, die alte Forderung der Arbeiter, festgesetzt²⁹.

Der Initiator der Vereinbarung, *Hans von Raumer*, widmete ihr folgenden Nachruf: »Die Stärke der Zentralarbeitsgemeinschaft hatte darauf beruht, daß ihr Zusammenschluß freiwillig erfolgt war und

²⁹ *Furtwängler*, Die Gewerkschaften, Ihre Geschichte und internationale Auswirkung. Hamburg 1964, 37. – Einen ähnlichen, im Ansatz bescheideneren, aber zu einem vollen Erfolg führenden Versuch unternahm Arbeitgeber und Arbeitnehmer der schweizerischen Maschinen- und Metall-Industrie mit dem Friedensabkommen vom Jahre 1937. Dieses war kein Gesamtarbeitsvertrag (Tarifvertrag), sondern eine Vereinbarung des Präsidenten des Arbeitgeberverbandes *Dr. Ernst Dubi* und des Präsidenten des sozialistischen Metallarbeiterverbandes *Konrad Ilg* mit der Bekundung des Willens zur Zusammenarbeit und zur friedlichen gemeinsamen Regelung auftretender Spannungen auf dem Gebiet des Arbeitsverhältnisses, verbunden mit einer entsprechenden Verfahrensordnung. Einen Bericht über Bedeutung und Auswirkung dieses Friedensabkommens gab *Jakob David*: Formen wachsender Berufsgemeinschaft, in: Stimmen der Zeit 145 (1949/50), 423–431. Das Friedensabkommen wurde alle fünf Jahre verlängert und hat gute Dienste geleistet; zum Teil erweitert im Sinne der allgemeinen sozialen Gesetzgebung ist es bis heute in Geltung.

daß die in dem Abkommen vom 15. 11. 1918 getroffenen Vereinbarungen mit der Vertragstreue der beiden Vertragspartner standen und fielen. Es war für die deutschen Staatsbegriffe etwas noch nie Dagewesenes, daß so fundamental wichtige soziale Beziehungen wie die zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und ihre politische Legitimation sich nach einer privaten Vereinbarung bestimmten. Es war etwas für die deutsche Mentalität ebenso Erstmaliges, daß die großen, mit solchen Vereinbarungen verbundenen Verantwortungen nicht auf Grund eines gesetzlichen Mandates, sondern auf Grund freien Entschlusses übernommen wurden«³⁰.

Von der schweren Aufgabe, ihre Mitglieder, unter denen die alten sozialrevolutionären Anschauungen und Forderungen noch eine starke Anhängerschaft besaßen, für die Zentralarbeitsgemeinschaft zu gewinnen, wurden die Gewerkschaftsführer dadurch befreit, daß die neuen staatlichen Machträger sich beeilten, die Vereinbarungen »gesetzlich zu verankern« und mit dem Räte-Artikel 165 der Weimarer Verfassung eine neue »soziale Ordnung« zu verheißen. Die angekündigten Institutionen, Wirtschaftsräte und Betriebsräte, blieben jedoch in Gestalt und Wirkung so unvollkommen, daß die Hoffnungen der Arbeiterbewegung bald enttäuscht wurden.

Die sozialistischen (freien) Gewerkschaften sahen sich veranlaßt, ihr altes Ziel, »durch Demokratie zum Sozialismus« in neuer Form zu präsentieren. »Wirtschaftsdemokratie« hieß das neue Schlagwort, das auf dem ADGB-Kongreß 1928 in Hamburg proklamiert wurde. Es sollte »keine Hypothese oder Theorie sein, sondern eine Registrierung von vorhandenen Tatbeständen nebst Hinweisen für deren Weiterentwicklung. Wirtschaftsdemokratie ist alles, was regelnd oder begrenzend in privatwirtschaftliche Willkür oder Verfügungsgewalt eingreift: Wirtschaftsdemokratie ist die ganze Arbeiterschutz- und Sozialversicherungsgesetzgebung, das Tarifrecht, die Arbeitsgerichte, die staatliche Schlichtung; ein Stück Wirtschaftsdemokratie sind die Betriebsräte als Vertreter der Arbeit im konstitutionellen Betrieb, wirtschaftsdemokratisch sind die Eigenunternehmungen der Arbeiter, die Genossenschaften und Gewerkschaftsbanken, ebenso die Wirtschaftsunternehmungen von Staat und Kommunen – Post, Eisenbahn, Straßenbahnen, Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke, Schlachthöfe und Krankenhäuser, kurz, alles was »jenseits des Kapitalismus« in den

³⁰ Unternehmer und Gewerkschaften in der Weimarer Zeit, in: Deutsche Rundschau, Maiheft 1954, 425–434.

Bereich demokratischer (oder bürokratischer) Verfügung gelangt ist. Der Ausweitung dieser Einflußbereiche sind keine engen Grenzen gezogen³¹. Wenn *Furtwängler* dabei feststellt, daß auch die christlichen Gewerkschaften dem Programm dieser Wirtschaftsdemokratie zugestimmt hätten, so trifft dies allerdings nur sehr zum Teil zu³².

Nach dem Zusammenbruch von 1945 wurde der Gewerkschaftsbewegung von den Siegermächten die Lebensmöglichkeit zurückgegeben. In dem von den Sowjets besetzten Teil Deutschlands entstanden Gewerkschaften, die nicht als freie Organisationen gedacht waren und tätig wurden; von ihnen ist in dieser Arbeit nicht zu sprechen. In dem anderen Teil Deutschlands ging man daran, eine Einheitsgewerkschaft ins Leben zu rufen. Die Erfahrungen in der Zeit der Weimarer Republik und des Naziregimes ließen die Organisatoren darauf Bedacht nehmen, die früheren Richtungsgewerkschaften nicht wieder erstehen zu lassen. Auf dem Gründungskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) in München am 4. Oktober 1949 wurde ein Programm beschlossen, das folgende Forderungen aufstellte: »Planung und Lenkung im gewerblich-industriellen Sektor, insbesondere für Rohstoffe, Energie und Kredite sowie für den Außenhandel und Großverkehr, Überführung der Grundstoffindustrien und Kreditinstitute in Gemeineigentum, Demokratisierung der Wirtschaft und gleichberechtigte Mitwirkung der Gewerkschaften in allen Organen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung. Wir fordern daher die verantwortliche, soziale, personelle und wirtschaftliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer in allen Betrieben«³³.

Das Programm war eine Neufassung der »Wirtschaftsdemokratie«, wie sie die Freien Gewerkschaften im Jahre 1928 verlangt hatten. Das zahlenmäßige Übergewicht der alten sozialistisch denkenden Gewerkschaftler – »durch Demokratie zum Sozialismus« – hatte sich durchgesetzt. Es bestimmte auch die Praxis der gewerkschaftlichen Arbeit; die mit der Einheitsgewerkschaft gegebene notwendige Toleranz gegenüber den anderen weltanschaulichen Grundsätzen der kleineren »vereinigten« Gruppen ließ vielfach zu wünschen übrig.

Der Gedanke der Einheitsgewerkschaft konnte überdies nur für die Arbeiterschaft verwirklicht werden. Ein großer Teil der Angestellten und der Beamten versagte sich dem Appell und gründete eigene Organi-

³¹ *Furtwängler*, a. a. O., 49 f.

³² Vgl. *Kosthorst*, Von der Gewerkschaft zur Arbeitsfront und zum Widerstand, in: Schriften der Bundeszentrale für politische Bildung, 1963, 9.

³³ *Furtwängler*, a. a. O., 77.

sationen: die Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG), die mit dem DGB beschränkt zusammenarbeitet, den Deutschen Handels- und Industrie-Angestelltenverband (DHV), eine Erneuerung des früheren Deutschnationalen Handelsgehilfenverbandes, den Verband weiblicher Angestellten (VWA) und den »Deutschen Beamtenbund, Gewerkschaftsbund der Berufsbeamten«.

Eine im Jahre 1955 wiedergegründete Christliche Gewerkschaft hat keine größere Bedeutung erlangen können. Jedoch ist nicht zu übersehen, daß der vor 1933 vorhandene Gegensatz der sozialistischen (freien) und der christlichen Gewerkschaftsbewegung heute nachwirkt in der Gruppe der Sozialausschüsse der CDU bzw. der CSU mit ihren Hilfstruppen in den Katholischen Arbeitervereinen.

In dem politischen und sozio-ökonomischen Kräftespiel der Bundesrepublik Deutschland hat die Gewerkschaftsbewegung zweifellos eine viel größere Bedeutung erlangt, als sie vor 1933 gehabt hat. Gegenüber den früher rivalisierenden Organisationen der Arbeitergewerkschaften³⁴ hat der für die Arbeiter faktisch als Einheitsgewerkschaft konstituierte DGB das Ansehen und die Aktionskraft einer unbestrittenen Repräsentation gewonnen³⁵. Weiter ist zu beachten das er-

³⁴ Die Gewerkschaftsmitglieder verteilten sich 1930 auf die drei Spitzenverbände in folgender Weise:

Die Freien Gewerkschaften umfaßten den Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbund (ADGB) mit 35 Verbänden und 4 867 000 Mitgliedern, den Allgemeinen Freien Angestelltenbund (Afa) mit 14 Verbänden und 446 000 Mitgliedern, den Allgemeinen Deutschen Beamtenbund (ADB) mit 23 Verbänden und 180 000 Mitgliedern.

Die Freiheitlich-nationalen Gewerkschaften (Gewerkschaftsring Deutscher Arbeiter-, Angestellten- und Beamtenverbände) verteilten sich auf den Verband der deutschen Gewerkvereine (Hirsch-Duncker) mit 22 Verbänden und 168 000 Mitgliedern, den Gewerkschaftsbund der Angestellten mit 361 000 Mitgliedern und den Ring deutscher Beamtenverbände mit 40 000 Mitgliedern und weiteren 40 000 Mitgliedern im Allgemeinen Eisenbahnerverband.

Die Christlich-nationalen Gewerkschaften (Deutscher Gewerkschaftsbund DGB) verteilten sich auf den Gesamtverband der christlichen Gewerkschaften mit 18 Verbänden und 720 000 Mitgliedern und den Gesamtverband Deutscher Angestelltengewerkschaften mit 14 Verbänden und 558 000 Mitgliedern. Bei der Gründung des DGB war auch als »dritte Säule« der Gesamtverband deutscher Beamtengewerkschaften vertreten gewesen, schied aber 1926 aus und trat zu dem Deutschen Beamtenbund über, der 1930 in 107 Verbänden 120 000 Mitglieder zählte.

Die Zahlen sind entnommen dem Großen Brockhaus, Bd. VII (1930), 321, bzw. Bd. II (1929), 430.

³⁵ Bei der Neugründung im Jahre 1949 zählte der DGB rund fünf Millionen Mitglieder (vgl. *Furtwängler*, a. a. O., 69 ff.). Der DGB war gegliedert in 16 Industrieverbände mit insgesamt 6 431 000 Mitgliedern, darunter 79 % Arbeiter,

heftlich verstärkte Gewicht der gewerkschaftlichen Organisation der Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst³⁶. Auf der anderen Seite ist nicht zu verkennen, daß der innere Zusammenhalt der Gewerkschaften schwächer geworden ist. Wenn ehemals – vor allem gilt dies für die Arbeiterschaft – die gewerkschaftliche Solidarität durch ein klassenmäßig bedingtes Schutzbedürfnis unterbaut war, das die Gewerkschaft als den Schutzraum einer »Heimat« betrachtete, so wird sie heute weithin nur noch als eine für die Durchführung der Lohnkämpfe nützliche und verdienstliche Interessenorganisation gewertet, nicht anders als die Organisationen der Arbeitgeber, der Bauern, der

12 % Angestellte (rund 700 000) und 8 % Beamte (rund 520 000). Der Anteil der weiblichen Mitglieder war im Durchschnitt aller Verbände etwa 16 %. Der 1959 neugegründete Christliche Gewerkschaftsbund Deutschlands (CGD) zählt in seinen Arbeiterverbänden 65 000 Mitglieder, der Gesamtverband 190 000 Mitglieder.

Die von *Furtwängler* gegebene Übersicht enthält leider keine Angaben über den Organisationsgrad oder die Organisationsdichte in den einzelnen Wirtschaftszweigen. Die stärkste Industriegewerkschaft Metall nannte für den Jahresdurchschnitt 1967 einen Organisationsgrad von rund 48,2 % der in der Metallindustrie Beschäftigten (vgl. FAZ Nr. 174 v. 30. 7. 1968). Für die IG-Bau-Steine-Erden nannte *G. Leber* anfangs 1962 einen Organisationsgrad von 33 %. Diese Zahl wurde von Vertretern anderer Gewerkschaftsrichtung als zu hoch bestritten. Ein Sprecher der IG-Bergbau erklärte in einer Fernsehdiskussion am 18. 6. 1968, daß 80 % der Bergleute organisiert seien (im Ruhrgebiet? im gesamten Bundesgebiet?).

³⁶ Die neben dem DGB in der Tradition der freien Gewerkschaften ebenfalls 1949 neugegründete Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG) hatte 480 000 Mitglieder, davon ein Drittel Frauen und 75 000 Jugendliche unter 21 Jahren; die Untergliederung weist 10 Berufsgruppen, außerdem regional 10 Landesverbände und 725 Ortsgruppen auf. Der DAG angeschlossen sind der Marburger Bund (Verband der angestellten Ärzte), die deutsche Orchestervereinigung, die Vereinigung deutscher Opernhöre, der Zentralverband Krankengymnastik, der Deutsche Journalistenverband und die Gewerkschaft der Polizeibeamten.

Der »Deutsche Beamtenbund, Gewerkschaftsbund der Berufsbeamten« zählte 676 000 Mitglieder in 11 Fachverbänden, 20 auf Bundesebene zusammengeschlossenen Verbänden und 8 angeschlossenen Verbänden. Vgl. *Herbert Schneider*, Die Interessenverbände, München 1965, S. 53 ff. »Die meisten organisierten Beamten gehören dem DGB und dem Deutschen Beamtenbund (DBB) an. Der DGB als Interessenvertretung der Arbeitnehmer hat nahezu soviel Beamte organisiert (520 000) wie der auf Beamte beschränkte DBB (650 000). Die dem DGB angehörenden Beamten sind vor allem in den öffentlichen Betrieben zu finden, während sich der DBB vornehmlich auf die in der öffentlichen Verwaltung tätigen Beamten stützt. Auch hat es den Anschein, als ob dem DGB mehr Mitglieder aus den unteren und mittleren Laufbahngruppen angehören, dem DBB aber mehr gehobene und höhere Beamte.«

Schneider hebt die geringe Organisationsbereitschaft der Angestellten hervor. Nur 20 % der Angestellten sind organisiert. Bei den Arbeitern »beträgt der Organisationsgrad 40 % und bei den Beamten gar 75 %« (a. a. O., 53).

sogenannten mittelständischen Wirtschaft. Solange der Streit um die Tarifverträge und die evtl. notwendigen Streiks durchgekämpft werden müssen, muß man halt auch »organisiert« sein; oder besser gesagt: sich auf die Aktionskraft der Gewerkschaft verlassen können. Das bedeutet: »mitstreiken« muß man natürlich – aber auch Mitgliedsbeiträge bezahlen? Nicht in Frage gestellt oder bestritten ist damit der von der Gewerkschaft erhobene Repräsentationsanspruch für die Arbeitnehmerschaft.

Eine Diskrepanz entsteht nur dort, wo eine kleinere konkurrierende Gruppe den Repräsentationsanspruch der »Einheits-Gewerkschaft« bestreitet, etwa der Christliche Gewerkschaftsbund, der sich dem »Monopol-Anspruch des DGB« widersetzt. Aber dies bedeutet keine Absage an den grundsätzlichen Repräsentationsanspruch der Gewerkschaften überhaupt³⁷. Was aber den Gewerkschaftsführern schwere Sorgen bereitet, ist das »verkümmerte Solidaritäts-Bedürfnis«. Auf dem letzten Kongreß der IG-Metall in München hat der Vorsitzende *Brenner* nicht bestritten, daß mit der zunehmenden wirtschaftspolitischen Aktivität der Regierung die Tarifautonomie und auch die Bedeutung des Streiks in Gefahr kommen können. Damit entsteht die Frage, auf welchem Wege die Gewerkschaften ihr Ansehen, ihre Aktionskraft und damit ihre Attraktivität verbessern sollen.

In den Jahren der Weimarer Republik wurde von den Gewerkschaften der Standpunkt vertreten, die Tarifverträge sollten auch für die nicht-organisierten Arbeitnehmer Verbindlichkeit haben. Dies geschah aus der Befürchtung heraus, die Arbeitgeber könnten sonst auf die Reserven der Nichtorganisierten zurückgreifen und mit diesen für sie vorteilhaftere Einzelarbeitsverträge abschließen. Heute ist die allgemeine Geltung der in den Tarifverträgen ausgehandelten Lohn- und Arbeitsbedingungen so sehr Wirklichkeit geworden, daß Allgemeinverbindlichkeitserklärungen kaum noch notwendig werden. Jeder Unorganisierte weiß, daß er auf die gleichen Lohn- und Arbeitsbedingungen

³⁷ In diesem Zusammenhang ist die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts (Az. I A BR 2/62; vgl. FAZ Nr. 158 v. 11. 7. 1968) wichtig, der die Tariffähigkeit einer Arbeitnehmervertretung davon abhängig macht, »daß sie notfalls auch durch Druck und Gegendruck wirtschaftliche und soziale Erfolge für Arbeiter und Angestellte erzielen« kann. Wie der Präsident des Gerichts *Müller* erklärte, sei dieser Beschluß damit begründet, daß mit der Zuerkennung der Tariffähigkeit an einzelne Gruppen das Arbeitsleben sinnvoll geordnet und die Gesellschaft sozial befriedet werden solle. Dies sei jedoch nur möglich, wenn die betreffenden Organisationen sich auch tatsächlich durchsetzen könnten. Die Koalitionsfreiheit werde durch die Entscheidung nicht in unzulässiger Weise eingeschränkt.

rechnen kann wie sein organisierter Kollege. Daher rührt die Erscheinung der »Trittbrettfahrer« oder »Freifahrer«, die die Errungenschaften der Tarifikämpfe kostenlos erhalten. Es ist verständlich, wenn sich die Gewerkschaften gegen diese »Schmarotzer« zur Wehr setzen. Der nächstliegende Gedanke war, die Entwicklung zurückzuschrauben und den organisierten Mitgliedern besondere Vorteile zukommen zu lassen. Vorstöße in dieser Zielrichtung wurden verschiedentlich unternommen, so 1959 von der Gewerkschaft Chemie, Papier, Keramik und 1964 von der Gewerkschaft Textil, Bekleidung. Das Bundesarbeitsgericht hat jedoch mit seinem Beschluß vom 27. November 1967 (Az G S 1/67) festgestellt, daß die Differenzierung zwischen organisierten Mitgliedern und Nichtorganisierten im Tarifvertrag unzulässig sei: die Tarifmacht berechtige die Gewerkschaft nicht, von ihrem Tarifpartner eine Mitwirkung beim Ausgleich des Vorteils zwischen Organisierten und Nichtorganisierten zu verlangen. Gegen diesen Beschluß hat die Gewerkschaft Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht eingelegt, dessen Entscheidung noch aussteht.

Ein anderer Vorschlag wurde 1961 im bayrischen Landesverband der IG-Metall konzipiert. Er ging dahin, eine gesetzliche Organisationspflicht einzuführen derart, daß alle Arbeitnehmer sich »irgendeiner Organisation« anzuschließen hätten. Der Vorschlag fand schon in der eigenen Organisation keine sonderlich günstige Aufnahme. Das gleiche Schicksal hatte ein kürzlich von einem Funktionär des gleichen Landesverbandes entwickelter Plan, der die Gewerkschaften dadurch »entlasten« wollte, daß man ihnen die Aufgaben der Bildungsarbeit und des Rechtsschutzes abnehmen und sie neu zu bildenden »Arbeitskammern« als Zwangsorganisation für alle Arbeitnehmer zuweisen sollte, die Gewerkschaften könnten sich dann ganz auf die »politischen Aufgaben« konzentrieren, nämlich auf die Tarifpolitik und die Beeinflussung des Gesetzgebers; die anderen von den Gewerkschaften geleisteten Aufgaben lägen im »unpolitischen Vollzugsbereich«. Der Bundesvorstand des DGB hat sich inzwischen von diesem Plan distanziert.

Die stärkste Beachtung und Diskussion in der Öffentlichkeit fand der Vorschlag der von dem jetzigen Bundesverkehrsminister *Georg Leber* geführten Gewerkschaft Bau - Steine - Erden im Januar 1961, in einer tariflichen Vereinbarung festzulegen, daß nichtorganisierte Bauarbeiter »zu einem angemessenen Beitrag« herangezogen werden sollten. Dieser »Solidaritätsbeitrag« oder »Vorteilsausgleichsbetrag« genannte, auf die Hälfte des von den Organisierten an die Gewerkschaften gezahlten Mitgliedsbeitrags bemessene Zwangsbeitrag der Unorganisiert-

ten sollte von den Arbeitgebern bei der Lohnzahlung einbehalten und an die Gewerkschaft abgeführt werden, die ihn nicht für Streikzwecke, sondern für Aufgaben der Ausbildung und Freizeitgestaltung verwenden würde. In der Begründung wurde darauf hingewiesen, daß in der Schweiz, einem Lande mit allgemein anerkannter bester demokratischer Tradition, das Oberste Bundesgericht im Jahre 1949 festgestellt hat, die Heranziehung von unorganisierten Arbeitnehmern zu einem finanziellen Beitrag als Ersatz für die Kosten, die der Gewerkschaft bei der Vorbereitung und dem Abschluß von Tarifverträgen entstehen, verstoße nicht gegen die persönliche Freiheit und die geltenden Rechtsprinzipien. Der Vorschlag wurde von den Arbeitgebern und besonders von den rivalisierenden Gewerkschaften mit dem Argument bekämpft, er zielle auf die Einrichtung einer Monopol- und Zwangsorganisation ab, ferner wurden tarif- und verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht. Die erstrebte tarifvertragliche Vereinbarung kam nicht zustande.

Die Diskussion um den Solidaritätsbeitrag der Nichtorganisierten ließ bald erkennen, daß das eigentliche Problem tiefer lag, nämlich bei dem Repräsentationsanspruch der Gewerkschaft. Das wurde deutlich, als das Argument auftauchte, die Konsequenz werde eine »Verkammerung« der Arbeitnehmerschaft sein. Die Zubilligung des Solidaritätsbeitrags an die Gewerkschaften müsse außerdem dazu führen, daß dann alle Interessentenorganisationen – von den Parteien bis zum Kaninchenzüchterverein oder einer Verbraucherorganisation – das Recht erhalten müßten, von den mittelbar begünstigten Interessenten derlei Unterstützungsleistungen in Anspruch zu nehmen. Gegen diese Argumentation wäre freilich einzuwenden, daß – politisch betrachtet – die Gewerkschaften als Schutzorganisationen der Arbeitnehmer eine wesentlich andere Bedeutung und Aufgabe haben als alle anderen freien Vereinigungen im Gefüge unserer Gesellschaftsordnung.

Eine weitere Konsequenz aus dem Repräsentationsanspruch der Gewerkschaft ist die absolute Verpflichtung zur parteipolitischen und weltanschaulichen Neutralität. Sie muß darauf Bedacht nehmen, daß sie alle Arbeitnehmer zu vertreten hat und deshalb weder parteipolitischen noch ideologischen Programmen dienstbar sein darf. Was O. v. Nell-Breuning zu diesem Thema in seinem Aufsatz »Selbstverständnis und Selbsterkenntnis der Gewerkschaften« zu sagen hatte³⁸, ist bis heute aktuell geblieben.

³⁸ Stimmen der Zeit 171 (1962/63), 5–16.

2. Der Anspruch auf Mitbestimmung

Das Suchen nach neuen Funktionen und einer Verfestigung ihrer Position im politischen und wirtschaftlichen Ordnungssystem macht begreiflich, weshalb die Forderung der Gewerkschaften nach paritätischer Mitbestimmung gegenwärtig im Vordergrund ihrer Aktivität steht.

In der Diskussion um die Mitbestimmung wird vielfach vernachlässigt, daß ein erheblicher Grad derselben bereits durch das Tarifrecht verwirklicht ist. Durch die Tarifverträge ist nämlich gesichert, daß die Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht einseitig durch die Arbeitgeber bestimmt werden. Im englisch-amerikanischen Rechtsgebiet wollen die Gewerkschaften über diesen Bereich der Mitbestimmung bewußt nicht hinausgehen. Das heute umstrittene Problem der Mitbestimmung ist eine wesentlich auf die Bundesrepublik Deutschland beschränkte Angelegenheit.

Auch die Vereinbarung, die im Herbst 1918 die Zentralarbeitsgemeinschaft begründete, wollte über den Rahmen der Tarifpolitik nicht hinausgehen. Erst die Ereignisse, die der Novemberrevolution folgten, brachten das Problem einer institutionellen Mitbestimmung aufs Tapet. Dabei wurde die Forderung nach stärkerer Rechtsstellung der Arbeiter aktualisiert durch die vom bolschewistischen Rußland herüberdringende Rätebewegung. Die Kompromißformel des Art. 165, Abs. 1 der Weimarer Verfassung beendete formal den Streit: »Die Arbeiter und Angestellten sind dazu berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken.« Die weiteren Abs. 2 bis 6 waren der Einrichtung der Räte gewidmet. In Wirksamkeit traten die Betriebsräte (Ges. v. 4. 2. 1920, ergänzt durch das Betriebsbilanzgesetz v. 5. 2. 1921 und das Gesetz über die Entsendung von Betriebsratsmitgliedern in die Aufsichtsräte v. 15. 2. 1922) und der »vorläufige Reichswirtschaftsrat«. Alle übrigen vorgesehenen Räte kamen nicht einmal zu einer vorläufigen Gestaltung. Der ganze Kompromiß blieb allseits unbefriedigend und wurde durch das Naziregime auch förmlich aufgehoben. Aber das Problem der Mitbestimmung war in die Welt gebracht und wurde nach 1945 sofort wieder aktuell.

Ein unverhofftes Geschenk hatte die von der Labour-Regierung gesteuerte britische Besatzungsbehörde in Nordrhein-Westfalen der Gewerkschaft gemacht, indem sie die »Entflechtung« der Schwerindustrie

und des Bergbaus mit einer folgenschweren Neuordnung verband. In den neugebildeten Unternehmensgesellschaften wurden die Aufsichtsräte paritätisch besetzt, Vertreter der Aktionäre auf der einen und der Arbeiter (Betriebsräte und Gewerkschaften) auf der anderen Seite; außerdem wurde in die Vorstände der Unternehmen ein von den Gewerkschaften vorgeschlagener und von den Belegschaften gewählter »Arbeitsdirektor« gebracht. *Briefs* hat mit Berufung darauf, daß die Labour-Regierung weder damals noch bis heute eine gleiche Regelung für die englische Wirtschaft gewollt oder auch nur angestrebt hat, den Verdacht geäußert, die Siegermacht habe den Deutschen ein Kuckucksei ins Nest legen wollen.

Sei es wie es wolle, das Problem der paritätischen Mitbestimmung war in die deutsche Politik als Sprengpulver hineingelegt worden. Verbunden mit Erinnerungen an die Räte-Konzeption der Weimarer Verfassung, bekannte sich die Gründungsversammlung des DGB am 4. Oktober 1949 in München zu der Forderung, »daß in die Aufsichtsräte und Verwaltungsorgane der Industrie Vertreter der Arbeitnehmerschaft durch ihre gewerkschaftliche Organisation maßgeblich eingeschaltet werden«. Ein vom DGB veröffentlichter Gesetzentwurf »Zur Neuordnung der Wirtschaft« führte näher aus: »Unter der Forderung nach gleichberechtigter Mitwirkung der Gewerkschaften in allen Organisationen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung verstand man vor allem die Umwandlung der allein von den Unternehmern gebildeten Industrie-, Handels- und Handwerkskammern in paritätische Körperschaften. Diese sollen, oberhalb der Betriebsdemokratie, das höhere Stockwerk der Wirtschaftsdemokratie bilden, gekrönt durch einen Bundeswirtschaftsrat als Dachfirst. Solange diese höheren Stufen der Mitbestimmung nicht verwirklicht sind, bleibt die Betriebsdemokratie ohne organischen Zusammenhang mit der programmatischen Neuordnung der Wirtschaft«³⁹.

Diese Ausgangsposition fand die Bundesrepublik Deutschland vor, als sie an die Neuordnung des Betriebsverfassungsrechts heranging. Mit Hilfe einer Streikandrohung setzten die Gewerkschaften das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmungen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie vom 21. Mai 1951 durch. Es übernahm die in der Besatzungsmacht geschaffene Ordnung als Bundesgesetz, mit der interessanten Änderung allerdings, daß die absolute Parität durch

³⁹ *Furtwängler*, a. a. O., 78.

die Einrichtung eines unparteilichen »elften« Mannes aufgelockert wurde; durch das Gesetz vom 7. August 1956 wurde die Regelung ausgedehnt auf die neuen Holdings- oder Obergesellschaften im Entflechtungsbereich. Durch das Betriebsverfassungsgesetz vom 19. Oktober 1952 und das Personalvertretungsgesetz vom 5. August 1956 wurde die Betriebsräterege lung der Weimarer Republik wiederhergestellt und im Sinne der Forderungen der Arbeitnehmer verstärkt. Im Lager der Gewerkschaften war man damit nicht zufrieden. Charakteristisch ist die Äußerung *Furtwänglers* aus dem Jahre 1964: »Der wirtschaftsdemokratische Plan blieb auf der unteren Ebene des konstitutionellen Montanbetriebs stecken, und es ist nicht abzusehen, wann und wie die Kräfteverhältnisse weitere Schritte nach Vorwärts gestalten werden. Wir Deutschen haben nun einmal das Pech – auch darin sind die Gewerkschaften ein Spiegelbild der Nation –, daß uns demokratische Einrichtungen allemal nach militärischen Niederlagen in den Schoß fallen und dann, wie Fallobst, von fragwürdiger Haltbarkeit sind«⁴⁰.

Die Aktivität des DGB hatte, entsprechend den 1949 proklamierten »Wirtschaftspolitischen Grundsätzen«, drei konkrete Ziele:

1. die im Art. 165 WV verheißene, aber nicht einmal in Angriff genommene Einrichtung von Bezirkswirtschaftsräten, die »zur Erfüllung der gesamten wirtschaftlichen Aufgaben« in Gleichberechtigung von Unternehmern und Arbeitnehmern »soziale Selbstverwaltungskörper« bilden sollten, durch die entsprechende Umwandlung der Industrie-, Handels- und Handwerkskammern zu verwirklichen,
2. in gleicher Weise einem Bundeswirtschaftsrat Gestalt und Leben zu geben,
3. die »paritätische« Mitbestimmung, wie sie im Bergbau und in der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie Gesetz geworden war, grundsätzlich als Verwirklichung der Gleichberechtigung zu normieren; als erster Schritt dazu wurde später die Einführung der paritätischen Mitbestimmung in allen Großunternehmen proklamiert.

Bedeutsam nun wurde, daß die grundsätzlichen Forderungen des DGB mehr oder minder global, wenn auch mit einzelnen interessanten Än-

⁴⁰ Ebd.

derungsvorschlägen, auch von den anderen für die Belange der Arbeitnehmer eintretenden Gruppen unterstützt wurden⁴¹.

Die Bemühungen um die Umwandlung der Kammern kamen über Presseerörterungen nicht hinaus und wurden alsbald abgeschaltet. Kein besseres Schicksal hatten die zeitweise recht lebhaften Erörterungen um einen ins Leben zu rufenden Bundeswirtschaftsrat. Nachdem der von der Bundesregierung zur Prüfung der Frage eingesetzte Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium am 20. Juni 1964 ein ablehnendes Urteil abgegeben hatte, verschwand auch dieser Plan mehr und mehr aus der öffentlichen Diskussion.

Um so stärker konzentrierten sich danach die Bemühungen des DGB auf die Ausdehnung der Mitbestimmung in den Verwaltungsorganen der großen Unternehmungen, artikuliert in der Forderung des Mitbestimmungsmodells im Montanbereich für alle Größtunternehmungen. Eine an Umfang gewaltige Literatur ist darüber entstanden, in Büchern, Broschüren, Aufsätzen in Zeitschriften und in der Tagespresse, Erklärungen von Organisationen pro und contra, Diskussionen auf wissenschaftlichen und sonst interessierten Tagungen. Wie ist es zu erklären, daß um eine solche Detailfrage ein derart tumultuöser Wirbel entstand?

Zunächst ist zu bedenken, daß die Einführung der erweiterten Mitbestimmung im Montanbereich 1951 unter einem politischen Druck zustande gekommen war – Vorentscheidung durch die Anordnungen der Besatzungsmächte, Androhung des Generalstreiks, Verhandlungen des Bundeskanzlers *Adenauer* mit der Führung des DGB, deren Zustimmung zu wichtigen außenpolitischen Entscheidungen durch Konzession in der gewerkschaftspolitisch wichtigen Sache »ausgehandelt« wurde, während die Sache selbst in ihrer Bedeutung für das Verhältnis der Sozialpartner zueinander damals nicht »verhandelt« wurde. Diese Auseinandersetzung also mußte nachgeholt werden. Die Konzession von 1951 bedeutete für die Gegner der gewerkschaftlichen Aktion nicht, daß sie grundsätzlich zugestimmt hätten – wenngleich sie eine

⁴¹ Essener Leitsätze der KAB 1959; Forderungen der Sozialausschüsse der CDU in Königswinter vom März 1960; Proklamation der KAB in Saarbrücken vom Mai 1962; Forderungen des Kongresses der christlich-sozialen Arbeitnehmer in Frankfurt am 19. 1. 1964; Grundsatzerklärung der KAB vom 25. 4. 1964; Erklärung der Sozialausschüsse der CDA in Offenburg v. 9. 7. 1967; Bamberger Grundsätze der CSA vom 27. 4. 1968; Entwurf einer Stellungnahme zur Ausgestaltung der Rechte des Arbeitnehmers in Betrieb, Unternehmen und Wirtschaft vom Bundesvorstand der Sozialausschüsse der CDA vom 5. 6. 1968; Wolfsburger Manifest der KAB vom 23. 5. 1968.

»Rückwärtsrevidierung« auch heute nicht verlangen, wie es eigentlich »logisch« für sie notwendig wäre.

Sieht man auf die *Sachproblematik* hin, so wären folgende Fragen bzw. Untersuchungen entscheidend:

1. Hat sich die erweiterte Mitbestimmung im Montanbereich bewährt? in welchem Sinne? wie sind die Erfahrungen der Arbeitgeber? der Arbeiter? wie urteilen die Arbeitgeber? wie die Arbeitnehmer?
2. Empfiehlt sich die Ausdehnung des Mitbestimmungs-Modells im Montanbereich auf
 - alle Größtunternehmungen?
 - alle anonymen Kapitalgesellschaften?
 - alle Unternehmen überhaupt?
3. Soll die erweiterte Mitbestimmung den Unternehmen, die sie nicht freiwillig durchführen wollen, durch Gesetz aufgezwungen werden? Wenn ja, auch
 - a) die Einrichtung des Arbeitsdirektors? b) die Vertretung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat? Soll bei der Bestellung dieser Vertreter bestimmend sein
 - die Wahl durch die Belegschaft?
 - die Benennung durch die Gewerkschaft?
 - die Beschränkung der Auswahl auf Mitglieder der Belegschaft bzw. der Gewerkschaft?
 - die Berücksichtigung betriebsfremder oder auch gewerkschaftsfremder Kandidaten?
4. Welche Kampfmittel dürfen für die Forderung der erweiterten Mitbestimmung eingesetzt werden?
 - die allgemeinen Kampfmittel der politischen Auseinandersetzung?
 - die Tarifvertragspolitik?
 - die Kampfmittel des »Arbeitskampfes«?

Eine weitere Fragestellung bietet sich an: wenn aus irgendwelchen Gründen die geforderte gesetzliche Regelung nicht zustandekommt: welche anderen Regelungen sind möglich, um die berechtigten Anliegen, die der Forderung des DGB ihr Gewicht geben, in geeigneter, vielleicht in besserer Form zu erfüllen?

»Die berechtigten Anliegen der Arbeitnehmer« – mit diesem Wort wird das Gebiet der grundsätzlichen Diskussion betreten, das »Vorfeld«, in welchem sich vielleicht mehr als 90 % der Auseinandersetzungen abspielen. Und je weiter entfernt von der Sachproblematik, um so leidenschaftlicher werden die Gegensätze verfochten, mit Argumenten, die emotionell aufgeladen werden, und mit Begriffen, die als Argumente verwendet werden, obwohl sie unklar und mehrdeutig sind. Die Sprecher für die erweiterte Mitbestimmung führen ins Feld das »Recht der Arbeit«, die »Würde des Menschen«, den »höheren Wert der Arbeit«, die »Gleichberechtigung der Arbeit«, das Prinzip einer »partnerschaftlich-demokratischen Lebensweise« und der »sozialen Symmetrie«, die Verpflichtung des Eigentums (GG Art. 14 II), die Verwirklichung des demokratischen und sozialen Rechtsstaates, die »Wirtschaftsdemokratie« als notwendiges Pendant zur politischen Demokratie, den Trend der historischen Entwicklung.

Die Gegner antworten mit der Berufung auf die soziale Marktwirtschaft und die durch das Gesetz verbürgte Rechtsstellung des Privateigentums, der Unternehmensfreiheit und des Wettbewerbs, auf die notwendige »Systemkonformität«, und beschwören die Gefahren einer unerträglichen Machtsteigerung der Gewerkschaften, der Herausbildung eines »Gewerkschaftsstaates im Staate«, einer schleichenden Sozialisierung, einer schweren Funktionsstörung des Wirtschaftslebens, verheerender Folgen für den Kapitalmarkt und die internationalen Verbindungen der deutschen Wirtschaft, der »logischen« Entwicklung zur Ausweitung der Montan-Mitbestimmung auf alle Unternehmen, auch die kleinen und mittleren Unternehmen und die Handwerksbetriebe.

Den Gegnern aus dem »kapitalistischen« Lager schließen sich an die kleineren Arbeitnehmergruppen, die die Stärkung und Befestigung der Monopolstellung des DGB beanstanden und verhindern wollen, aber auch grundsätzliche Gegner in den eigenen Reihen des DGB, die eine klare Frontstellung im altmarxistischen oder syndikalistischen Sinne gegen die Arbeitgeber fordern und die Mitbestimmung als »Mitverantwortung« für die »kapitalistische« Wirtschaftspolitik und als »Verrat« an der Sache der Arbeiter denunzieren.

Läßt man alle die »Vorfeld«-Argumentationen beiseite, so konzentriert sich die sachbestimmte Diskussion auf die Forderungen des DGB in seinem Aktionsprogramm vom 29. März 1965⁴²: »Mitbestimmung

⁴² Zitiert aus: DGB Aktionsprogramm 1965, hrsg. v. Deutschen Gewerkschaftsbund, Kommission zur Durchführung des Aktionsprogramms, Mai 1966, Kapitel »Mehr Mitbestimmung« (S. 33–35).

der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz, im Betrieb, im Unternehmen und in der gesamten Wirtschaft muß die politische Demokratie ergänzen. Betriebsräte und Personalräte müssen bei allen wirtschaftlichen, sozialen und personellen Entscheidungen mitbestimmen. Die Rechte der Gewerkschaften in Betrieben und Verwaltungen sind zu erweitern. Alle Großunternehmen müssen Arbeitsdirektoren und paritätisch besetzte Aufsichtsorgane erhalten. In allen technisch selbständigen Werksgruppen und Betriebsabteilungen dieser Großunternehmen sind Beiräte und Direktorien zu bilden, die der Mitbestimmung entsprechen.« Der Hinweis auf die offizielle Verlautbarung des DGB soll die folgenden Erörterungen scharf eingrenzen. Damit erübrigt sich eine Auseinandersetzung mit Thesen, wie sie etwa von dem Soziologen *Peter von Oertzen* vertreten wurden, der »Mitbestimmung« definierte als einen »gesellschaftlichen Zustand, in dem die Arbeitnehmer das Recht und die Möglichkeit haben, unmittelbar auf die Leitung und Gestaltung des Wirtschaftsprozesses Einfluß zu nehmen und zwar auf allen Ebenen der Planung, Beschaffung und Durchführung von den Spitzen der Volkswirtschaft und den Unternehmungen bis hin zur Bestimmung über den einzelnen Arbeitsplatz und die an ihm zu verrichtende Arbeit«⁴³.

In der öffentlichen Diskussion über die »Mitbestimmung« pendeln die Auffassungen und Forderungen zwischen »Betriebsverfassung« und »Unternehmensverfassung«, wobei zumeist das Gesetz von 1952 als Ordnung der Betriebsverfassung und das Montangesetz von 1951 als Ansatz einer Unternehmensverfassung aufgefaßt wird. Was aber sind »Betrieb« und »Unternehmen«?

Die Betriebswirtschaftslehre sieht sich selbst als die Wissenschaft »von beiden« – Betrieb *und* Unternehmen. Sie sind nicht identisch, aber untrennbar. *Im* »Betrieb« sind der Arbeiter, der Angestellte, aber weithin auch der Beamte tätig, er ist die Arbeitsstätte und damit der Raum, in welchem sich das Arbeitsleben vollzieht. *Am* Unternehmen

⁴³ Vgl. den Bericht über einen Vortrag, den *v. Oertzen* auf der 6. Konferenz der IG-Metall für Vertrauensleute und Betriebsräte Mitte September 1966 in Karlsruhe über das Thema »Die betriebliche Mitbestimmung – eine gesellschaftliche Aufgabe« gehalten hat. In: Werkhefte, November-Heft 1966, 346–349. – Auch dem Umstand sollte nicht zu viel Aufmerksamkeit beigemessen werden, daß prominente Gewerkschaftsführer, wie *Ludwig Rosenberg* und *Otto Brenner* die Neuausgabe von *Naphtalis* Kampfschrift von 1928 »Wirtschaftsdemokratie« mit Geleitworten (ein »ebenso altes wie aktuelles Ziel«) auszeichneten und daß manche Funktionäre dafür plädieren, die Gewerkschaften sollten eine »völlige Neuordnung der Wirtschaftsverfassung« erzwingen, die ihnen die Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel gebe.

nehmen die »Arbeitnehmer« teil, indem sie mit ihm rechtlich verbunden sind; der Unternehmer bzw. das Unternehmen ist das Rechtssubjekt, dem der Arbeitnehmer als Rechtssubjekt gegenübersteht, durch den Dienstvertrag sowohl verpflichtet als auch berechtigt. Die Tarifverträge haben als Partner nicht den Betrieb, sondern den Unternehmer, hier »Arbeitgeber« genannt. Im Betriebsverfassungsgesetz sind wichtige Elemente der Regelung des Verhältnisses zum Unternehmer bzw. Unternehmen enthalten: nicht nur der »Wirtschaftsausschuß« ist hier gemeint, sondern alles was Entlassung und Kündigung, »Recht am Arbeitsplatz«, die Lohnfestsetzung gemäß den Tarifverträgen, die Entsendung von Vertretern in den Aufsichtsrat angeht.

Der Name »Betriebsverfassungsgesetz« ist aus der geschichtlichen Entwicklung zu verstehen. Das »Betriebsrecht« ist entstanden aus der Gewerbeordnung, der modernen Ordnung der Gewerbebehörde, nachdem die ältere Zunftordnung diese Aufgabe verloren hatte. Die Gewerbeordnung sah mehr auf den »Betriebsherrn« als auf den »Unternehmer«. Die von der staatlichen Verwaltung durchgeführten amtlichen Zählungen interessierten sich mehr für die Erfassung der Betriebsstätten als für die Zahl der Unternehmen. Durch die Gewerbeordnung wurden die »Arbeiter-Ausschüsse« eingeführt, aus denen 1920 die »Betriebsräte« wurden.

Eine »Unternehmensverfassung« kennt das geltende Recht nicht⁴⁴. Sie müßte das Unternehmen als selbständige, nicht nur als rechtliche (d. h. durch die natürliche oder juristische Person des Eigentümers zusammengeschlossene) Einheit, sondern auch als wirtschaftliche und soziale Organisation zum Gegenstand haben.

Der Schweizer Jurist *Hans Oppikofer*, der m. W. als erster in seinem Buch »Das Unternehmensrecht in geschichtlicher, vergleichender und rechtspolitischer Betrachtung«⁴⁵ untersucht hat, charakterisiert die »dreifache Bedeutung des Unternehmens«: »Es ist für den Unternehmens-

⁴⁴ Im BGB erscheint der »Unternehmer« als der aus dem Werkvertrag Verpflichtete, der »zur Leistung der Dienste Verpflichtete« steht dem »Dienstberechtigten« gegenüber.

Das Unternehmen als wirtschaftsrechtlicher Begriff erscheint im Handelsgesetzbuch vom 7. April 1897: »§ 2 Ein gewerbliches Unternehmen, das nach Art und Umfang einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert, gilt als Handelsgewerbe im Sinne dieses Gesetzbuchs.« Was im Gesetz geregelt wird, ist ausschließlich das Recht der Aktiengesellschaft, ihr Statut oder ihre Verfassung – und damit erst mittelbar das Recht des Unternehmens, das der anonymen Kapitalgesellschaft gehört, insoweit nämlich als die Aktiengesellschaft der Herr (Eigentümer) des Unternehmens ist, das unter ihrer Firma betrieben wird.

⁴⁵ Tübingen 1927.

inhaber eine Grundlage zum Gewinn. Es bedeutet den im Unternehmen tätigen Arbeitern eine Gelegenheit zum Verdienst, durch deren Wegfall sie in einer nach Unternehmen aufgebauten Wirtschaft in besonderem Maße der Gefahr der Arbeitslosigkeit ausgesetzt sind. Es stellt endlich für die gesamte Volkswirtschaft nicht nur ein selbständiges, Werteschaffendes Objekt des Volksvermögens dar, sondern ist auch eine Bedingung zum ungestörten Ablauf der ganzen volkswirtschaftlichen Produktion.«

Oppikofer präzisiert weiter: »Dem Unternehmen ist ein übertragbarer organisatorischer Eigenwert wesentlich, dem Betrieb dagegen nicht. Die Begriffe Unternehmen und Betrieb sollen deshalb verschiedenen juristischen Kategorien angehören. Beiden ist nur das eine gemeinsam, daß sie eine Organisation von Wirtschaftsgütern und Arbeitskräften zum Gegenstand haben. Diese ist in ihrem Eigenwert als Unternehmen zu behandeln; in ihrer Funktion, d. h. im Wirken ihrer Kräfte, ist sie jedoch als Betrieb zu betrachten. Das Unternehmen wird dadurch dem Vermögensrecht eingereiht, der Betrieb dem Arbeitsrecht. Eine auf Dauer angelegte Organisation von Arbeitskräften und Wirtschaftsgütern stellt in ihrer Funktion einen Betrieb dar; ob sie auch als Unternehmen anerkannt werden muß, ist durch die selbständige Übertragbarkeit ihres Wertes bedingt. Die Organisation des Betriebes braucht indessen mit der des Unternehmens nicht identisch zu sein. . . . Nur soweit der Betrieb einen Ausschnitt der umfassenden Unternehmensorganisation bildet, tritt das Betriebsrecht, in welchem die Organisation der Arbeitskräfte festgelegt wird, mit dem Recht der gesamten Unternehmensorganisation, dem Unternehmensrecht, in gegenseitige tatsächliche Bedingtheit. Begrifflich aber müssen Betrieb und Unternehmen selbständig gefaßt werden«⁴⁶. Offensichtlich ist das hier genannte »Betriebsrecht« nicht identisch mit dem heutigen Betriebsverfassungsrecht.

Das Anliegen der Untersuchung *Oppikofer*s war, die juristische Einheit des Unternehmens als eines übertragbaren Vermögensobjekts herauszustellen, in Abgrenzung gegenüber dem romanistischen auf »Sachen« bezogenen Eigentumsbegriff⁴⁷.

Nunmehr erscheint es möglich, die eigentlichen Streitpunkte zu erörtern. Was zunächst das Betriebsverfassungsgesetz angeht, so trifft die

⁴⁶ A. a. O., 14 f.

⁴⁷ Aufschlußreich ist bei *Oppikofer* die rechtsgeschichtliche Darlegung des mittelalterlichen Agrarunternehmens, des Fronhofs und der Eigenkirche, an dessen Beispiel die soziale Einheit des Unternehmens hervortritt (a. a. O., 92 ff.).

Kritik dieser rechtlichen Regelung zumeist nicht diese selbst, sondern ihre mangelhafte Durchführung in der Praxis des betrieblichen Lebens. Die Schuld daran wird – wohl verdienstermaßen – beiden Teilen zugemessen: den Arbeitgebern, weil sie größtenteils kein Gewicht darauf legen, der Belegschaft ihre Rechte zukommen zu lassen (insbesondere wird beklagt, daß sie den Wirtschaftsausschuß verkümmern lassen), den Arbeitnehmern, weil sie die ihnen gegebenen Rechte nicht wirksam ausüben. Vor allem scheint es daran zu mangeln, die für die sogenannte »wirtschaftliche Mitbestimmung« wichtigen Mitwirkungsrechte zu nutzen.

Die Ergebnisse der Befragungen der Meinungsforschungsinstitute wie die Feststellungen sachkundiger Beurteiler stimmen darin überein, daß die Arbeitnehmer die Vertretung ihrer Interessen gegenüber der »Betriebshierarchie« als nützlich und erfolgreich begrüßen, aber eine Verstärkung des Einsatzes und der rechtlichen Möglichkeiten für die Betriebsvertretungen wünschen. Von den Sprechern der Arbeitgeberseite wird oft versichert, sie seien bereit, sich sowohl für die bessere Anwendung des BVG als auch für die Verstärkung der Rechte der Betriebsvertretung einzusetzen. Unbestreitbar ist: »Der Widerstand erwächst aus der mittleren Führungsschicht, die Prestige zu verlieren fürchtet und vielleicht auch besorgt ist, letztlich doch für Fehler verantwortlich gemacht zu werden, die von Mitarbeitern begangen wurden, denen – der Unternehmenspolitik folgend – Verantwortung übertragen wurde. Widerstand kommt auch aus der Schicht der Stabsfunktionäre in den Unternehmungen, die nicht glauben können, daß etwas funktionieren könne, was nicht von ihnen geregelt wurde«⁴⁸.

Die sogenannte »paritätische« Mitbestimmung ist der wichtigste Streitpunkt. Das Montan-Gesetz erweiterte die »Mitwirkung« der Arbeitnehmer im Betrieb bzw. Unternehmen durch die paritätische Vertretung im Aufsichtsrat (45 : 45 : 10, also unter Einschluß eines »neutralen« Mitgliedes) und durch die Nominierung des als »Arbeitsdirektor« deklarierten Vorstandsmitglieds. Die Fragwürdigkeit dieser »Beteiligung am Vorstand« der Unternehmung scheint erkannt zu sein, so daß diese Forderung nicht mehr mit Nachdruck vertreten wird. Mehr und mehr setzt sich die Einsicht durch, daß ein für die Anliegen der Belegschaft offenes »Personal- und Sozial-Referat« auch im wohlverstandenen Interesse der Unternehmensleitung nützlich und notwendig ist.

⁴⁸ Wolfgang Kellner, Mehr Entscheidungsfreiheit gefordert, Untersuchungen zur Mitbestimmungsfrage, in: Tagesspiegel, Nr. 6907 v. 11. 8. 1968.

Umso härter ist der Streit um die Besetzung der Aufsichtsratposten in den großen Unternehmungen entbrannt. Dabei geht es nicht so sehr darum, ob eine stärkere Vertretung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten nützlich ist – sie kann auch aus dem eigenen Interesse der Unternehmungen als ratsam erscheinen, was freilich eine Vertrauensbasis voraussetzt –, sondern um die gesetzliche Verpflichtung.

Die erste Frage, die sich hier stellt, ist diese: Hat sich die sogenannte paritätische Mitbestimmung so bewährt, daß sich die Erweiterung auf die Groß- und Größtunternehmen empfiehlt? Die Erfahrungen im Bergbau, wo die entsprechenden Erkenntnisse hätten gewonnen werden können, sind wenig aufschlußreich, weil die bedeutsamen Entscheidungen auf die Subventionsbereitschaft der staatlichen Finanzverwaltung »verlagert« wurden; im Bereich der Eisenindustrie machten die Erfahrungen mit der Rheinstahl-Affäre viele Beobachter skeptisch.

Bezüglich der zweiten Frage: Was halten die Arbeitnehmer selbst von der erweiterten Mitbestimmung?, sehen sie in ihr eine wesentliche Verbesserung des gegenwärtigen Rechtszustandes?, stellten die letzten Befragungen (1966)⁴⁹ ein nur geringes Interesse an der Ausweitung der im Montanbereich praktizierten Mitbestimmung fest. In einem Fernsehinterview am 12. August 1968 gab der DGB-Vorsitzende *Rosenberg* zu, die Arbeiter seien heute noch nicht sehr an der »paritätischen Mitbestimmung« interessiert; die Gewerkschaftsführer aber müßten wissen, in welche Zukunft sie die Mitglieder führen und es müsse deshalb viel getan werden, um die Arbeiter von der Richtigkeit und Notwendigkeit des Weges zu überzeugen.

Unter den vielen Beiträgen in der öffentlichen Diskussion, in der mit reichem Einsatz von Sentiments und falschen Argumenten von beiden Seiten gefochten wird, verdient besonders eine Untersuchung von *Siegfried Braun*⁵⁰ über »Mitbestimmung als vitales Interesse der Arbeitnehmer und als demokratische Forderung« beachtet zu werden. Seiner Auffassung von der »Demokratisierung der Wirtschaft« vermag ich nicht zuzustimmen, sie enthält zu viel linksradikalen Utopismus. Aber in seiner Kritik an dem gewerkschaftlichen Mitbestimmungskonzept kommt gewiß zum Ausdruck, was die große Mehrheit der Arbeiter

⁴⁹ Die eine Befragung wurde vom EMNID-Institut im Auftrage der BdA, die andere vom Infas-Institut im Auftrage des DGB durchgeführt.

⁵⁰ In den Werkheften, Juni bis August 1968. Als Mitverfasser der ersten vom DGB veranlaßten, 1955 veröffentlichten Umfrage-Auswertung »Arbeiter-Management-Mitbestimmung« bekannt geworden, ist *Braun* heute als wissenschaftlicher Assistent am Soziologischen Seminar der Universität Göttingen tätig.

denkt. Er bezeichnet es als »richtig im Prinzip, problematisch nach Form und Inhalt und deshalb falsch in der rechtlich-institutionellen Zielsetzung«:

- a) Es vernachlässige einen »Zielbereich jeder Mitbestimmungspolitik«, den man als »Kontrolle des Arbeitsplatzes und der Arbeitsbedingungen« bezeichnen könne, damit aber »das Interessenzentrum des Arbeitnehmers, von dessen Gestaltung Beruf, Privatleben und politische Selbstbestimmung abhängen«. Deshalb wäre es richtig, »statt einer sachlich problematischen und methodisch falschen ›großen‹ Mitbestimmung jene umfassende ›Kontrolle der Arbeitsverhältnisse‹ zum Ziele der Mitbestimmung zu machen«;
- b) Im Ansatz sei es problematisch, weil die wirtschaftlichen Entscheidungen nicht im Aufsichtsrat getroffen würden.
- c) Es beinhalte eine Identifikation mit der bürokratischen Leitungsinstitution des Unternehmens, die Anerkennung der Etablierung vorgegebener Mehrheitsverhältnisse und mache die Mitbestimmung zu einer »Agentur der Wirtschaftsbürokratie«.
- d) Es verfehle das Ziel der Kontrolle wirtschaftlicher Macht, weil die Unternehmensbürokratie nicht getroffen werde.
- e) Es sei »kein Ersatz für Gewerkschaftspolitik«, vielmehr gefährde es prinzipiell »die Einheit, den Zusammenhang und die Stoßkraft der gewerkschaftlichen Aktivität«.
- f) Notwendig sei vielmehr die Stärkung der Rechte und Aufgaben des Betriebsrats;
- g) Dazu passe nicht »die ›vornehme Tour‹ aus der Ära der Aufsichtsräte«⁵¹.

In der Vorstellungswelt vieler Befürworter des Mitbestimmungsprogramms des DGB spielt eine große Rolle die »Wirtschaftsdemokratie«, auch »reale« Demokratie genannt oder die »konkrete Verwirklichung von Demokratie«. »Wo sinnvoll von Demokratie gesprochen werden soll, delegiert sich die Macht von unten nach oben, nicht umgekehrt«. Entsprechend wird die Schaffung einer »egalitären Arbeitsverfassung« gefordert, leider aber niemals gesagt, wie eine solche aussehen solle. Gegenüber steht die Forderung nach *Partnerschaft*, und diese ist allerdings vollauf zu bejahen. Partnerschaft bedeutet Mitwirkung mit dem

⁵¹ Vgl. dazu die Äußerung des Vorsitzenden der Bundestagsfraktion der SPD, *Helmut Schmidt*, auf dem letzten Parteitag: »Ich bin dafür, daß Gewerkschaftsfunktionäre anständig bezahlt werden, wie vergleichbare Leute anderswo im öffentlichen Leben. Aber nicht aus der Kasse der Unternehmen, über die man mitbestimmt.« In: Die Zeit, Nr. 35 v. 31. 8. 1968.

Ziel der Verständigung, *Parität* will es auf die Kampfabstimmung ankommen lassen.

Die rechtliche Verfassung des Unternehmens läßt nicht nur zu, sondern gebietet, daß die »Mitwirkenden« in reichem Maße partnerschaftliche Rechte erhalten, nicht nur der Information und der Beratung, sondern auch im Hinblick auf ihre eigenen Interessen, was Lohn, Schutz des Arbeitsplatzes, eventuelle Beteiligung am Unternehmensgewinn u. a. m. angeht. Aber es gibt keine Unternehmensordnung, die den »Mitwirkenden« die Berufung der »Leitung« und die letzte Entscheidung über die Verwaltung des Leitungsamtes zuerkennt. Es gibt nur eine einzige Ausnahme: in dem von einer Genossenschaft betriebenen Unternehmen können die »Genossen« selber die Leitung berufen; nach aller bisherigen Erfahrung scheitern sie jedoch regelmäßig sehr bald, wenn sie in die Entscheidungsgewalt des von ihnen berufenen Leiters eingreifen. Es ist doch mehr als lehrreich, daß in der sozialistischen »Arbeiterselbstverwaltung« Jugoslawiens, dem bewunderten Vorbild aller heutigen »Räte-Enthusiasten«, der Direktor der Unternehmungen nicht von den Werksangehörigen, sondern vom lokalen »Volksausschuß«, also von der das Eigentumsrecht der öffentlichen Hand vertretenden politischen Instanz, gewählt wird und auch nur von diesem abberufen werden kann, »weil eine »betriebsfremde Fundierung« die Stellung des Betriebsleiters stärken und eine kontinuierliche Unternehmensführung sichern sollte«⁵².

Der Einwand gegen diese Argumentation, daß die »Arbeit« gleichberechtigt sein müsse mit dem »Kapital«, ist nicht beweiskräftig. Die Arbeit kann als »gleichwertig« »in einem gewissen Sinne«, ja sogar als »höherwertig« »in gewissem Sinne« betrachtet werden, aber niemals als »gleichberechtigt« mit dem Besitz und der Leitung des Unternehmens. Hier gilt das klare und entscheidende Wort, das der bedeutende Jurist und Nationalökonom *Hermann Roesler*⁵³ schon vor einem Jahrhundert formuliert hat: »Die wirtschaftliche Funktion des Besitzes besteht in der Organisation und produktiven Leitung der Arbeit«⁵⁴. Und an anderer Stelle: »Der Grund für den dienstlichen Charakter der Arbeit liegt . . . in dem sozialen Wesen der Produktion. Da diese auf Vermögenserwerb gerichtet ist, so folgt mit Notwendigkeit, daß die Arbeit nach den Gesetzen des Vermögenserwerbs verrichtet werden muß . . . Selbst in einem utopistischen

⁵² *Ertl*, Alle Macht den Räten? Frankfurt 1968, 99.

⁵³ Eine Würdigung dieses großen Gelehrten ist demnächst in der Habilitationsschrift von *Anton Rauscher* zu erwarten.

⁵⁴ *H. Roesler*, Vorlesungen über Volkswirtschaft, Erlangen 1878, 76, 83.

Gemeinwesen ohne Privateigentum müßte die Arbeit nach den Tendenzen des Kollektivbesitzes organisiert werden. Die dienstliche Stellung der Arbeit wäre genau dieselbe, nur wäre mit dem Privateigentum ein Hauptfundament der persönlichen Freiheit der Gesellschaft entzogen und es wäre unmöglich, daß dann der soziale Zustand der arbeitenden Klasse mehr Freiheit enthielte als beim Bestande des Privateigentums⁵⁵.

Ein anderes Argument will die Notwendigkeit einer besonderen Regelung für die großen und Größtunternehmungen damit begründen, daß diese der Ort wichtigster »wirtschaftspolitischer« Entscheidungen seien, die die Interessen der Arbeitnehmer (und der gesamten Volkswirtschaft) in besonders wirksamer Art berühren. Man verweist dafür z. B. auf die »Machtfülle« der Deutschen Bank, aber niemals auf die nicht geringere Machtfülle der Bank für Gemeinwirtschaft; auf die Machtfülle der Lebensmittelkonzerne, aber nicht auf die ebenso große Machtfülle der Konsumgenossenschaften. Weshalb werden nur die *privaten* Kapitalgesellschaften herausgehoben? Wird nicht doch an eine in weiterem Verlauf logisch folgende »Sozialisierung« gedacht?

Das Thema der Sozialisierung – z. B. des Bankwesens – interessiert hier nicht, aber die entscheidende Frage ist bereits damit berührt: wirtschaftspolitische Entscheidungen solcher Art zu treffen, ist die staatliche Gewalt als »Vertreter des Gemeinwohls« berufen, nicht eine Belegschaft und nicht eine Gewerkschaft. Beide sind nicht Vertreter des Gemeinwohls, sondern harte Vertreter von Interessen. Nur die staatliche Gewalt ist befugt, für die Notwendigkeiten des Gemeinwohls gesetzlichen Zwang auszuüben. Es mag sein, daß sie diese Aufgabe nicht vollkommen oder sogar schlecht erfüllt; dies ändert nichts daran, daß sie und sie allein diese Aufgabe hat. Eine Belegschaft oder eine Gewerkschaft haben diese Aufgabe niemals, und sie können aus der angemäßen Aufgabe keine Zuständigkeiten oder Rechte geltend machen. Das gleiche gilt übrigens auch für die Parteien, auch sie sind – und können nicht anders sein: Interessenorganisationen; erst in ihrer Teilnahme am politischen Kräftespiel wirken sie mit an dem Zustandekommen des staatlichen Willens, der auf die Wahrung des Gemeinwohls hingeeordnet ist. Solange die »gleichberechtigte Beteiligung der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften an der Willensbildung im Betrieb und im Unternehmen« (Aktionsprogramm 1965 des DGB) bzw. die »gleichberechtigte Stellung

⁵⁵ Ders., Über die Grundlagen der von Adam Smith begründeten Volkswirtschaftstheorie, 2. Aufl., Erlangen 1871, 101.

der Arbeit« (Offenburger Erklärung der Sozialausschüsse der CDA) nicht ersetzt wird durch die »Partnerschaft von Arbeitnehmern und Arbeitgebern« (10 Leitsätze zur Mitbestimmung, aufgestellt vom Bundesarbeitskreis für Sozialpolitik der Jungen Union Deutschlands vom 31. 8. 1968), werden auch die Bemühungen um eine »Unternehmensverfassung«, wie sie insbesondere von *O. v. Nell-Breuning*⁵⁶ vertreten werden, zu keinem guten Erfolge führen.

Unzweifelhaft richtig ist an diesen Bemühungen die saubere und scharfe Trennung zwischen Aktienrecht und Unternehmensrecht und insoweit kann man von einer »Fortbildung der qualifizierten Mitbestimmung zu einer Unternehmensverfassung«⁵⁷ sprechen. *O. v. Nell-Breuning* fährt fort: »Ich möchte die ganze Mitbestimmung aus dem Aktienrecht herausnehmen und im Aktiengesetz nur die Angelegenheiten des Vereins der Aktionäre geregelt sehen. Das Unternehmen ist nicht nur etwas anderes, sondern es ist auch mehr als sein Vermögensträger. Das lebendige Gebilde ›Unternehmen‹, zu dem die eine Seite Sachmittel (Vermögen), die andere Seite die Arbeit einschießt, sollte seine eigene Verfassung mit eigenen Organen haben. Heute hat das Unternehmen keine Verfassung, sondern wird von der Rechtsordnung gewissermaßen als ein Anhängsel, ein Zubehör oder eben als Vermögensteil eines Vermögensträgers behandelt«⁵⁸.

Die Ersetzung der Hauptversammlung der Aktiengesellschaft durch eine Unternehmensversammlung, des Aufsichtsrats durch einen Unternehmensrat, beide – nach dem Vorschlag der CDA – so zusammengesetzt, »daß den Vertretern der Anteilseigner und den Vertretern der Arbeitnehmer jeweils das gleiche Stimmrecht zukommt«, ist keine Lösung. Der Schwierigkeit bei derartiger »paritätischer« Besetzung, daß bei Kampfabstimmungen die Handlungsunfähigkeit des Organs zutage treten würde – dieselbe Schwierigkeit, der das Montangesetz mit der Erfindung des elften Mannes zu entgehen suchte –, will das CDA-Modell dadurch begegnen, daß »beiden Repräsentanten (der Anteilseigner und der Arbeitnehmer) gegenüber das öffentliche Interesse mit

⁵⁶ Streit um Mitbestimmung, Frankfurt 1968, vgl. 103 f., 113, 125 ff., 157 ff., 186 ff., 191 f., 198 f. – Der Verfasser erwähnt, daß an den Bemühungen um das »Schubladenmodell« auch der Justitiar des DGB, Dr. *Otto Kunze*, beteiligt war. Mit den Auffassungen *v. Nell-Breunings* korrespondieren die vom Bundesvorstand der CDA zur Diskussion gestellten Leitsätze »zur Ausgestaltung der Rechte des Arbeitnehmers im Betrieb, Unternehmen und Wirtschaft«: Soziale Ordnung, Nr. 6 v. 5. Juni 1968.

⁵⁷ *O. v. Nell-Breuning*, a. a. O., 126.

⁵⁸ Ebd., 158.

einem Stimmrecht vertreten sein soll, das dem Ausmaß und der Dringlichkeit dieses Interesses entspricht«. In Wirklichkeit kommt hier »Dringlichkeit« nur dem Interesse zu, das Organ handlungsfähig zu machen!

Wenn eine echte partnerschaftliche Unternehmensverfassung Wirklichkeit würde, dann würden wohl alle berechtigten Forderungen und Wünsche in ihr Berücksichtigung finden, gewiß auch die in Bezug auf Groß- und Größtunternehmen, ebenso aber die in Bezug auf Unternehmen der öffentlichen Hand und Unternehmen im Besitz von Gewerkschaften. Was könnte hindern, das Betriebsverfassungsgesetz in diesem Sinne auszubauen⁵⁹?

Es bleibt das Kapitel: *Belegschaft und Gewerkschaften*. Ohne Zweifel müßten die Rechte der Belegschaft in einer echten Unternehmensverfassung formuliert und gesichert werden. Wie steht es mit den Ansprüchen der Gewerkschaften im Rahmen des Mitbestimmungskomplexes? Daß die Gewerkschaften für eine funktionierende Mitbestimmung »nicht zu entbehren« sind, kann *v. Nell-Breuning* zugegeben werden⁶⁰; mit dieser These ist aber nichts darüber gesagt, in welcher Weise dies zu geschehen hat.

Im Aktionsprogramm 1965 des DGB wird gefordert: die »gleichberechtigte Beteiligung der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften an der Willensbildung im Betrieb und im Unternehmen. Der Gesetzgeber (des BVG) hat es bewußt vermieden, die Gewerkschaften und ihre Aufgaben gegenüber den Belegschaften in eine rechtliche Beziehung zur Betriebsverfassung zu bringen. Als Interessenvertretung der Belegschaften ist er (der Betriebsrat) in enge Beziehung zu den Gewerkschaften zu bringen. Die gewerkschaftlichen Vertrauensmänner sollten schließlich zu einer gesetzlich anerkannten Institution werden.«

Die Forderungen des Bundesvorstandes der Sozialausschüsse der CDA, die »die Subjektstellung der Arbeitnehmer zu verbessern bestrebt sind«, enthalten keine direkte Äußerung über die Gewerkschaften; vielmehr sind diese mittelbar berücksichtigt in der Bestimmung, daß »die Hälfte

⁵⁹ Vgl. dazu die Forderung in den Leitsätzen der Jungen Union: »Die Rechtsstellung des einzelnen Arbeitnehmers und seine Aufstiegsmöglichkeiten in der Wirtschaft müssen verbessert, das Leistungsprinzip institutionell gesichert werden. Integration des Einzelnen und Abbau autoritärer Strukturen müssen vorangetrieben werden. Das BVG bildet den geeigneten Ansatzpunkt hierfür. Die Junge Union fordert deshalb seinen umgehenden Ausbau und die Ausschöpfung seiner Möglichkeiten in allen Betrieben.«

⁶⁰ A. a. O., 58.

der Arbeitnehmervertreter (in der Unternehmensversammlung) nicht unmittelbar im Unternehmen beschäftigt sein darf«. Diese Zurückhaltung ist gewiß u. a. daraus zu erklären, daß die kleineren mit dem DGB konkurrierenden gewerkschaftlichen Gruppen das Mitbestimmungsprogramm des DGB ablehnen⁶¹.

v. Nell-Breuning betont, daß man »Mitbestimmung« nicht gleichsetzen dürfe mit »gewerkschaftlicher Mitbestimmung«. Er sieht die Gewerkschaften, insbesondere den DGB, in Gefahr, »gleichfalls diese fehlerhafte Gleichsetzung« vorzunehmen, und mahnt sie, »für sich den unbedingt notwendigen Mindestanteil der Mitbestimmung zu beanspruchen«⁶² und »alles zu vermeiden, was als förmliche Beteiligung an der Mitbestimmung ausgelegt werden könnte oder gar angesehen werden müßte«⁶³. Den von *K. Biedenkopf* erhobenen Einwand der Inkompatibilität, die Gewerkschaften könnten nicht gleichzeitig Tarifpartner und Teilhaber der Mitbestimmung sein, nimmt *v. Nell-Breuning* ernst, er sieht in ihm den »einzigen, der wirklich ernst genommen zu werden verdient«⁶⁴. Aber er nimmt ihn dann doch nicht sehr ernst: weder die Mitbestimmung des DGB noch die qualifizierte (Montan-) Mitbestimmung sei als gewerkschaftliche Mitbestimmung konstruiert, so daß formal juristisch betrachtet gar keine Inkompatibilität bestehe. Und »wenn die Sprechweise der Gewerkschaften sehr dazu angetan« sei, »die Vorstellung zu wecken, das, was sie erstreben, sei Mitbestimmung der Gewerkschaften«, so sollte man bedenken, »daß es sich nur um eine nachlässige Redeweise handelt; das wirklich Gemeinte und Erstrebte ist vernünftiger«⁶⁵. Dies nun wollen die Gegner des Mitbestimmungsprogramms ihm nicht abnehmen. Immerhin scheint doch aus seinen Darlegungen hervorzugehen, daß der eigentliche Inhaber von Mitbestimmungsrechten im Betrieb und im Unternehmen die jeweilige Belegschaft ist, daß ihr Repräsentant der Betriebsrat ist und daß die Gewerkschaft in keinem Falle als Repräsentant der Belegschaft auftreten kann.

Eine letzte Frage bleibt zu klären: was bedeutet im Mitbestimmungskonzept die »wirtschaftliche« Mitbestimmung? Im Aktionsprogramm 1965 des DGB wird dazu ausgeführt: »Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz, im Betrieb, in den Unternehmungsorganen

⁶¹ Vgl. *Irwahn*, Warum wird die Mitbestimmung in den Vordergrund gespielt?, in: Deutsche Handelswacht, Okt. 1968.

⁶² O. v. *Nell-Breuning*, a. a. O., 3 f., 14, 52.

⁶³ *Ebd.*, 59.

⁶⁴ *Ebd.*, 57.

⁶⁵ *Ebd.*, 58.

und auf der Ebene unserer Volkswirtschaft entspricht einer sozialen und demokratischen Ordnung. Sie muß in verschiedenen Formen und auf verschiedenen Ebenen wirksam werden. Der einzelne Arbeitnehmer soll nicht nur Objekt im Wirtschaftsleben sein, sondern selbst gestaltend mit eingreifen können. Es sind Möglichkeiten zu schaffen, daß Vertreter der Arbeitnehmer Einfluß auf die Gestaltung der Unternehmenspolitik ausüben können. Innerhalb der Volkswirtschaft sollten die Gewerkschaften an der Erstellung des volkswirtschaftlichen Rahmenplanes beteiligt werden. Die schon bestehenden Formen einer Beteiligung der Arbeitnehmer in den verschiedenen Bereichen der Wirtschaftspolitik sollen ausgebaut und in eine enge Beziehung zu einander gebracht werden. In wirtschaftlichen Fragen hat der Betriebsrat lediglich ein begrenztes Informations- und ein nur wenig wirksames Mitspracherecht«.

»Wirtschaft«, »Unternehmenspolitik«, »Wirtschaftspolitik«, »Wirtschaftsleben«, »Volkswirtschaft«, »wirtschaftliche Fragen« – es ist sehr zu beachten, daß hier auf »verschiedenen Ebenen« gesprochen und die Mehrdeutigkeit des Wortes »Wirtschaft« mißbraucht wird.

Im BVG werden als »wirtschaftliche Angelegenheiten« (§§ 67 ff.) bezeichnet: »Fabrikations- und Arbeitsmethoden, das Produktionsprogramm, die wirtschaftliche Lage des Unternehmens, die Produktions- und Absatzlage, sonstige Vorgänge, welche die Interessen der Arbeitnehmer des Unternehmens wesentlich berühren.« Wäre es nicht eine treffendere Bezeichnung, wenn diese »unternehmenspolitischen« Fragen als »geschäftliche Angelegenheiten« deutlich unterschieden würden von allen im echten Sinne »wirtschaftlichen«, also wirtschaftspolitischen oder volkswirtschaftlichen Fragen? Es dient nur dazu, eine Unklarheit aufkommen zu lassen über das, was mit dem Mitbestimmungskonzept gemeint und gewollt ist, wenn einmal von »Wirtschaftspolitik« im Sinne von Unternehmenspolitik gesprochen wird, ein anderes Mal im Sinne von Volkswirtschaftspolitik. Mit der Mitbestimmung »im Unternehmen« ist eine Einflußnahme auf »Wirtschaftspolitik« doch nur sehr mittelbar und nur gelegentlich möglich. Die Einflußnahme auf die Volkswirtschaftspolitik aber würde auf einer anderen Ebene als der der Unternehmensverfassung möglich oder – wie mit guten Gründen gesagt werden darf – notwendig sein⁶⁶.

⁶⁶ Das Manuskript dieser Arbeit wurde am 5. November 1968 abgeschlossen; es war nicht zu erwarten, daß die Kette der Erörterungen, Stellungnahmen, Erklärungen abreißen würde. Irgendein neuer Gedanke, der dem Verfasser zur Nachprüfung oder Ergänzung seiner Überlegungen hätte Anlaß geben können, ist nicht aufgetreten. Dem Leser wird ein Hinweis auf die wichtigsten »Ereignisse auf dem Kriegsschauplatz« erwünscht sein:

IV. DIE CHANCE DER GEWERKSCHAFT

Dieses Kapitel versucht, die Folgerungen aus den vorhergegangenen Überlegungen zu ziehen. Unsere These ist, daß die institutionelle Einrichtung eines modernen Volkstribunats für viele der gegenwärtig in

Der 16. Parteitag der CDU in Berlin erklärte in seinem am 7. November 1968 verabschiedeten Programm: »(64) Wir bekennen uns zu einem modernen und fortschrittlichen Unternehmensrecht. Das wirtschaftliche Geschehen ist partnerschaftlich zu gestalten. Das Betriebsverfassungsgesetz muß voll ausgenutzt und weiter ausgebaut werden. Die weitere Gestaltung der Mitbestimmung muß auf der Grundlage des Berichtes, den die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission zu erstatten hat, sorgfältig geprüft werden. Bei einer Neuordnung des Unternehmensrechts darf ein überbetriebliches Einflußmonopol zugunsten von organisierten Interessen nicht zugelassen und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen auch im internationalen Wettbewerb nicht beeinträchtigt werden. Angesichts dieser Zielsetzung kann eine schematische Übertragung des Modells der Montanmitbestimmung nicht befürwortet werden. Wer in Betrieben oder Unternehmen Arbeitnehmerinteressen wahrnimmt, muß von dem Vertrauen der Belegschaft getragen werden. Wir treten dafür ein, daß die sozialen und personellen Belange der Belegschaft verantwortlich auf Vorstandsebene bearbeitet werden, bei großen Unternehmungen durch ein dazu bestelltes Vorstandsmitglied. (65) Die überbetriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer im sozialwirtschaftlichen Bereich soll in Arbeiterkammern gesichert werden. Wir empfehlen, solche Kammern als öffentlich-rechtliche Körperschaften zu errichten; ihre Aufgaben sind durch Gesetz festzulegen.«

Der Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland legte am 15. November 1968 eine Studie seiner Kammer für soziale Ordnung zur Frage der Mitbestimmung vor. Einigkeit bestand darüber, daß alle Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat in einem direkten oder indirekten Wahlverfahren von den Belegschaften gewählt werden sollten. Eine Mehrheit der Kammer befürwortete ein Ordnungsmodell, nach dem derjenige Teil des Aufsichtsrates, der den Arbeitnehmern nach dem Betriebsverfassungsgesetz zur Parität fehlt, bei seiner Bestellung vom Vertrauen beider Seiten abhängig gemacht wird.

Der 7. Deutsche Beamtentag des DGB in Bremen am 29. November 1968 forderte für eine Neuordnung des öffentlichen Dienstrechts die Verwirklichung der Mitbestimmung »auf allen Ebenen«, insbesondere für die paritätische Besetzung der Verwaltungsräte bei Bahn und Post sowie bei den entsprechenden Gremien der Eigenbetriebe der Länder.

Die Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG) veröffentlichte am 12. Dezember 1968 »Thesen zur Mitbestimmung«, die sich eng an die Vorschläge des DGB anlehnen. Gefordert wird die paritätische Vertretung in den Aufsichtsräten der Großbetriebe mit der Maßgabe, daß 3 bzw. 5 Vertreter der »öffentlichen Interessen« hinzutreten, die von »Wahlausschüssen der Landesparlamente und des Bundesrats« bestellt werden sollen. Die Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten sollen von den Belegschaften gewählt werden.

Die Bundestagsfraktion der SPD brachte am 12. Dezember 1968 den Entwurf eines Personalvertretungsgesetzes ein und ließ am 16. Dezember vier weitere Entwürfe folgen: eines Gesetzes über die Unternehmensverfassung in Großunternehmen und Konzernen, eines Gesetzes zur Neuregelung der Betriebsverfassung, eines Gesetzes zur Änderung des Aktiengesetzes und eines Gesetzes zur Erhaltung

der Diskussion stehenden sozio-ökonomischen und damit verbundenen politischen Probleme eine brauchbare Lösung anbieten kann – einen Vorschlag, der zur Diskussion gestellt wird.

der Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie (zweites Mitbestimmungssicherungsgesetz). Die Entwürfe waren vorbereitet in einem 19köpfigen Sonderausschuß, dem 11 führende Gewerkschaftler angehörten. Danach war zu erwarten, daß die Vorschläge sich von den Vorstellungen des DGB nicht weit entfernten. Die Änderung des Aktiengesetzes betrifft die Begrenzung der Aufsichtsratsantienen auf 6 000 DM jährlich. Für die Großunternehmen soll gelten: Neben der Aktionärsversammlung wird eine Unternehmensversammlung der Arbeitnehmer gebildet, die von den Belegschaften gewählt wird. Deren wichtigste Aufgabe ist die Wahl der Vertreter in den Aufsichtsrat. Diese setzt sich je nach Größe aus 11, 15 oder 21 Mitgliedern zusammen. Anteilseigner und Arbeitnehmer sind paritätisch vertreten: je 4, 6 oder 8 Personen. Drei bzw. fünf weitere Mitglieder sollen vom Aufsichtsrat zugewählt werden, je 1 oder 2 Mitglieder von den Vertretern der Anteilseigner und der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat, der »neutrale Mann« mit Zweidrittelmehrheit. Die Hälfte der Arbeitnehmervertreter muß im Unternehmen beschäftigt sein. Für die nicht im Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmervertreter sollen die in den Unternehmen vertretenen Gewerkschaften das Vorschlagsrecht haben.

Ehe noch der Bundestag die Entwürfe der SPD-Fraktion zur Beratung brachte, kam von gewerkschaftlicher Seite ein Alarmzeichen. Das DGB-Vorstandsmitglied *Hansen* proklamierte in einer Großkundgebung in Düsseldorf am 9. Januar 1969, als Alternative zur paritätischen Mitbestimmung in großen Kapitalgesellschaften gebe es nur die Vergesellschaftung der Produktionsmittel, »die entschädigungslose Enteignung als die notwendige Antwort auf den Alleinherrschaftsanspruch der Unternehmer«.

Die erste Beratung der SPD-Anträge im Bundestag fand am 22. Januar 1969 statt, sie wurden in die Ausschüsse verwiesen.

Der Bundesvorstand des DGB hat am 4. Februar 1969 eine Konzeption über die Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich beschlossen, die dem nächsten DGB-Kongreß im Mai d. J. in München als Antrag vorgelegt werden wird (*Welt der Arbeit*, Nr. 7, 14. Februar 1969). Die wichtigsten Forderungen sind: Zur Vermeidung der Nachteile, die die »konzertierte Aktion« hat erkennen lassen, wird auf Bundesebene die Errichtung eines Wirtschafts- und Sozialrats vorgeschlagen, in dem Arbeitnehmer- und Unternehmervertreter paritätisch vertreten sind. Dieser Rat hat umfassende Informations-, Beratungs- und Initiativrechte zur Einbringung von Gesetzen, die die Interessen der Arbeitnehmer und Unternehmer berühren. Auf der Ebene der einzelnen Bundesländer könnten vergleichbare Räte geschaffen werden. Ferner wird gefordert eine paritätisch ausgestaltete Selbstverwaltung der Industrie- und Handelskammern, der Handwerks- und der Landwirtschaftskammern sowie die Erstreckung auf die Dachorganisationen der Kammern, den Deutschen Industrie- und Handelstag und den Deutschen Handwerkskammertag. Dagegen bestehe für die Errichtung besonderer Arbeitnehmerkammern kein Bedarf.

Der Bundesvorstand des DGB faßte außerdem den Beschluß, daß in den gewerkschaftseigenen Großunternehmen eine »leicht modifizierte Form der qualifizierten Mitbestimmung« nach dem Montanmodell verwirklicht wird. Es handelt sich um die Bank für Gemeinwirtschaft, die Volksfürsorge Lebensversicherung und die Neue Heimat.

Eine schlichte Übernahme der Institution, wie sie in der Zeit der römischen Republik erfunden worden ist, kann natürlich nicht beabsichtigt sein. Es ist notwendig, ganz scharf die Grenzen zu ziehen, in denen ein modernes Volkstribunat gebunden sein muß. Es sind vor allem zwei Bedingungen, denen jede öffentlich-rechtliche Einrichtung in unserer Gegenwart unterworfen sein muß:

Erstens die Anerkennung des Prinzips der modernen Demokratie. Die höchste Gesetzgebungs- und Ordnungsgewalt liegt bei der gewählten Volksvertretung, die in allen Fällen die letzte und oberste Entscheidungsinstanz ist.

Zweitens die Tatsache, daß die rechtsstaatliche Ordnung keinerlei öffentliche Gewalt zuläßt, die nicht in diese rechtsstaatliche Ordnung eingebunden ist. Dabei muß freilich gewährleistet sein, daß alle Konflikte, sei es zwischen den Bürgern, sei es zwischen den Bürgern und ihren Vereinigungen einerseits und den Inhabern der staatlichen Gewalt andererseits, in der rechtsstaatlichen Ordnung ihre gerechte Lösung finden können. Situationen für die Inanspruchnahme eines Notstandsrechtes sind in der Rechtsordnung vorgesehen, seine Geltendmachung ist also niemals rechtswidrig, illegal.

Die Frage ist, ob heute eine dem Volkstribunat vergleichbare verfassungsrechtliche Institution geschaffen werden kann und soll, die das *jus auxilii*, das Recht der Schutzgewährung, und das *jus intercessionis*, das Einspruchsrecht gegen als ungerecht empfundene Gesetze und Maßnahmen der Regierungsgewalt auszuüben hätte. Die Aufgabe ist darzulegen, wie eine solche Institution aussehen könnte.

1. Das Recht der Schutzgewährung (j^{us} auxilii)

Als der Gegensatz von »klassischer« und »befestigter« Gewerkschaft proklamiert wurde⁶⁷, erschien die klassische Gewerkschaft als das »reine

Eine Erklärung des Zentralkomitees der deutschen Katholiken (Publik Nr. 11 v. 14. März 1969) beschränkte sich auf die Feststellung: »Die partnerschaftliche Beteiligung aller Arbeitnehmer, Eigentümer und Unternehmer an der Gestaltung des Wirtschaftslebens ist weiterzuentwickeln. Daher muß die Mitbestimmung erweitert und das betriebliche Verfassungsrecht entsprechend angepaßt werden, wobei die für die Arbeitnehmer geltenden Schutzvorschriften zu wahren sind. Die Arbeit an einem zukunftsorientierten Unternehmensrecht, das die Funktion des Unternehmers und des Unternehmens sowie die Bedeutung der Arbeitnehmer und der mittleren Führungsschicht in jeweils sachgerechter Weise berücksichtigt, muß verstärkt werden.«

⁶⁷ G. Briefs, Zwischen Kapitalismus und Syndikalismus. Die Gewerkschaften am Scheideweg, Bern 1952.

Produkt spontaner Selbsthilfe der Arbeiter unter den Bedingungen des liberal-kapitalistischen Zeitalters«, während für die »befestigte« Gewerkschaft drei Kriterien genannt wurden: a) die volle Anerkennung durch Gesetzgeber, Arbeitgeber und öffentliche Meinung, b) die Stabilität und Sicherheit der »Institutionsgewerkschaften«, c) die Zuweisung öffentlicher Funktionen und Verantwortungen an die Gewerkschaften, die Repräsentation der organisierten Arbeiterschaft, Angestelltenschaft und Beamtenschaft gegenüber den Parlamenten und Regierungen, durch welche die Angelegenheiten der Arbeitnehmer über den Status privater Angelegenheiten hinausgehoben werden. »Es gibt ihnen etwas von der Würde einer quasi-öffentlichen Körperschaft.«

Die Beschreibung ist nicht falsch, aber auch nicht richtig. Sie vernachlässigt den wesentlichen Unterschied zwischen den Rechten und der Rechtsstellung, die den Gewerkschaften aus der allgemeinen Koalitionsfreiheit (GG Art. 9) zukommen und den Rechten und der Rechtsstellung, die sie aus besonderer Ermächtigung erhielten.

Mit dem Grundrecht der Koalitionsfreiheit ist den Vereinigungen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber zugleich die Institution eines gesetzlich geregelten und geschützten Tarifvertragssystems gewährleistet, dessen Partner freie Interessenverbände sein müssen⁶⁸. Man kann sagen, daß der Staat damit einen tragenden Bereich der Wirtschafts- und Sozialverfassung der Selbstordnung (Autonomie) durch die Interessenverbände (d. h. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) überläßt, aber daraus entsteht für beide nicht der Charakter einer »öffentlichen (oder quasi-öffentlichen) Körperschaft«. Desgleichen ist das weite Gebiet der gewerkschaftlichen Fürsorge- und Bildungstätigkeit, die ihnen zweifellos Macht und Festigkeit verschafft, ein Raum der öffentlichen Betätigung, aber wiederum verankert in den Möglichkeiten, die die allgemeine Koalitions- und Vertragsfreiheit jedem Bürger gibt.

Der Raum der öffentlich-rechtlichen Institutionalisierung ist den Gewerkschaften eröffnet durch die Gestaltung des Arbeitsrechts⁶⁹. Im BVG wird den im Betrieb vertretenen Gewerkschaften das Recht gegeben, eine Betriebsratswahl anzufechten (§ 18), das Recht zur beratenden Teilnahme an der Betriebsversammlung (§ 42) und auf Antrag von 1/4 der Mitglieder an den Sitzungen des Betriebsrats (§ 31), ferner haben sie die Möglichkeit, in den Aufsichtsräten der Kapitalgesellschaften als Vertreter der Belegschaft zu fungieren. Das Arbeitsgerichtsgesetz gibt

⁶⁸ Vgl. Wittkämper, Grundgesetz und Interessenvertretung, Köln 1963.

⁶⁹ Der Bereich der Sozialversicherung ist hier mit Bedacht ausgeklammert; er hat eine Dimension angenommen, die weit über das Arbeitsrecht hinausgreift.

den Gewerkschaften das Recht der unbeschränkten Parteifähigkeit (§ 10) und das Vorschlagsrecht für die Arbeitnehmer-Beisitzer der Arbeitsgerichte (§ 20), außerdem das Vertretungsrecht vor den Arbeitsgerichten.

Ob und wie diese gesetzlich den Gewerkschaften zustehenden Rechte in einer Neuordnung des Betriebsverfassungsrechts, zu welchem ja auch das Montan-Gesetz und das Personalvertretungsgesetz gehören, erweitert werden können und sollen, ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Dagegen sei darauf hingewiesen, daß der Bereich der Schutzgewährung für die Arbeitnehmer durchaus erweitert werden könnte. Vorbild könnte z. B. der gegenwärtig von der holländischen Regierung betriebene Gesetzentwurf sein, der den Zentralarbeitnehmerorganisationen das Recht geben soll, die Unternehmenskammer beim Gerichtshof in Amsterdam zu ersuchen, eine Prüfung der Betriebsführung und des Geschäftsganges einer Aktiengesellschaft oder einer genossenschaftlichen Vereinigung einzuleiten und gegebenenfalls bestimmte Maßnahmen anzuordnen, so die Entlassung des Betriebsführers oder von Aufsichtsräten, die Aufhebung eines von ihnen gefaßten Beschlusses, im äußersten Fall die Auflösung der Gesellschaft⁷⁰.

Man könnte ferner daran denken, diejenigen Aufgaben des Betriebschutzes, die heute von der Gewerbepolizei der Länder wahrgenommen werden, den Gewerkschaften zu übertragen (oder sie in geeigneter Form, aber in geordnetem Verfahren daran zu beteiligen). Damit ist keine Herabsetzung der verdienstlichen Tätigkeit der Beamten der Gewerbeaufsicht beabsichtigt, aber der gewerbepolizeiliche Betriebschutz könnte durch die Mitarbeit der ständig mit dem Betrieb in Verbindung befindlichen und den Betriebsrat unterstützenden Gewerkschaften verstärkt werden.

Diese Überlegung erinnert an die Forderung des schon erwähnten *Hermann Roesler*, »daß die Prinzipien der strafrechtlichen Ordnung auch auf die Verhältnisse des sozialen Lebens zu erstrecken sind«⁷¹. Als strafwürdige Verletzung wichtiger Grundlagen des sozialen Lebens nannte er u. a. die »grobe Bedrückung der Arbeit durch gewissenlose Unternehmer«. Zur Begründung schrieb er, was noch heute beachtenswert ist:

⁷⁰ Vgl. *Delvos*, Reform des Unternehmensrechts in Holland, in: FAZ Nr. 128 v. 4. 1. 1968. – In der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfes wird gesagt: »Das Interesse der Arbeitnehmer ist an einem guten Geschäftsgang des Unternehmens nicht weniger, und bei vielen stärker beteiligt, als das der verschiedenen Kapitalgeber. Der Schutz dieses Interesses durch eine Enquete und eventuelle Maßnahmen auf Grund des Untersuchungsergebnisses sind deshalb gerechtfertigt.«

⁷¹ *H. Roesler*, Soziales Verwaltungsrecht, Erlangen 1872.

»Es wird in diesen Beziehungen ein höchst gefährliches und meist strafloses Treiben angestellt, weil die hergebrachten, von anderen öffentlichen Zuständen überkommenen Strafrechtsbegriffe sich darauf nicht anwenden lassen und dadurch die menschliche Lebensordnung in ihren tiefsten Grundlagen weit mehr geschädigt und unterwühlt wird, als durch die gewöhnlichen Diebstähle, Körperverletzungen u. s. f. Auch hier sollte die Rechtswissenschaft mit der Zeit fortschreiten.« Der unter dem Naziregime im Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit (1934) unternommene Versuch, eine »soziale Ehrengerichtsbarkeit« zu errichten, war schlecht durchdacht und wurde in der Praxis bald fallen gelassen, aber der berechtigte Kern darin dürfte auch heute noch erwägenswert sein. Das Anklagerecht sollte den Gewerkschaften als der Schutzorganisation der Arbeitnehmer gegeben werden⁷².

2. Das Interzessionsrecht – die »Kammer der Arbeit«

Das Thema, das hier erörtert werden soll, könnte auch als die Frage der »überbetrieblichen Mitbestimmung« bezeichnet werden. Es soll nämlich versucht werden, gerade für dieses Anliegen der Arbeitnehmer eine gerechte und befriedigende Lösung zu finden.

Das Aktionsprogramm 1965 des DGB äußert sich darüber nur in vagen Andeutungen; es beansprucht die Mitbestimmung der Arbeitnehmer »auf der Ebene unserer Volkswirtschaft« und fordert näherhin: »Innerhalb der Volkswirtschaft sollten die Gewerkschaften an der Erstellung des volkswirtschaftlichen Rahmenplanes beteiligt werden. Die schon bestehenden Formen einer Beteiligung der Arbeitnehmer in den verschiedenen Bereichen der Wirtschaftspolitik sollten ausgebaut und in eine enge Beziehung zueinander gebracht werden.«

In den Leitsätzen der CDA werden »Arbeitnehmerkammern« gefordert, »durch die das in den Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern zugunsten der Arbeitgeber verschobene Gleichgewicht der Kräfte wieder hergestellt werden soll«, und deren Aufgabe sein soll:

»a) die allgemeinen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmer wahrzunehmen und die auf die Hebung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lage der Arbeitnehmer abzielenden Bestrebungen zu fördern;

⁷² Vgl. auch Heinz Brauweiler, Sozialverwaltung, Hamburg 1936, 76–80; ders., Die ersten Entscheidungen in der sozialen Ehrengerichtsbarkeit, in: Deutsche Juristenzeitung Nr. 2. v. 20. 1. 1935, 92–94.

b) durch Vorschläge, Gutachten und Berichte Regierung, Behörden, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie selbständige Vereinigungen von Arbeitnehmern mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung zu unterstützen, zu beraten und dabei das Gemeinwohl zu fördern;

c) Einrichtungen, die der Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmer dienen, zu gründen, zu unterhalten und zu unterstützen.

Die jetzt bestehenden Kammern der Unternehmer wie auch die noch zu errichtenden Kammern der Arbeitnehmer sind hinsichtlich ihrer Aufgabenstellung, Tätigkeit und Zielsetzung zu verpflichten, sowohl in den einzelnen Wirtschaftszweigen als auch in der allgemeinen Wirtschaft in geeigneten paritätisch besetzten Gremien auf bestimmten Sachgebieten (z. B. Berufsausbildung, regionale Strukturplanung usw.) partnerschaftlich zusammenzuarbeiten. Diese Zusammenarbeit kann sowohl in regionalen oder vertikalen Untergliederungen als auch in regionalen oder vertikalen Zusammenschlüssen erfolgen.

Es sind institutionelle Formen zu finden, innerhalb derer die Spitzenorganisationen der Kammern und der Verbände zusammenwirken und Parlamente und Regierungen beraten.«

Es ist zu beachten, daß die früher formulierten und aus dem Vokabular des Art. 165 der Weimarer Verfassung stammenden Forderungen nach einem Bundeswirtschaftsrat und der Umbildung des bestehenden Kammer-systems durch die Aufnahme einer (paritätischen) Vertretung der Arbeitnehmer zwar nicht wörtlich wiederholt, im Kern erneut vorge-tragen werden. Die Forderungen des DGB dürften in ihrer Absicht wohl nicht viel anders verstanden werden.

»Die Frage der vollen Integration des Arbeitnehmers in die Gesellschaft stellt sich vor allem auf der überbetrieblichen Ebene. Hier, wo es um die gesamtwirtschaftliche Weichenstellung geht, ist der Ort vollkommener Gleichberechtigung der sozialwirtschaftlichen Gruppen ›Arbeit‹ und ›Kapital‹⁷³. Grundsätzlich wird dieser These heute kaum Widerspruch entgegengesetzt. Allerdings hat es den Anschein, als ob mancherorts die Zustimmung um so bereitwilliger gegeben werde, je weniger man sich konkreten Vorstellungen über ihre Verwirklichung gegenüber sieht und zu ihnen Stellung zu nehmen braucht.

In der Tat ist das Thema aus der öffentlichen Diskussion fast ganz verschwunden, nachdem das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim

⁷³ A. Rauscher, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenschrift des Parlament Nr. 21 v. 25. Mai 1966.

Bundeswirtschaftsministerium vom 20. Juni 1964 über das »Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Kräften in der Bundesrepublik« dem Gedanken der Einrichtung eines Bundeswirtschaftsrats eine klare Absage erteilt hatte⁷⁴. Die Gutachter verwiesen auf die Erfahrungen mit dem »Vorläufigen Reichswirtschaftsrat« der Weimarer Verfassung, sprachen sich gegen die aus »berufsständischem Gedanken- gut« oder aus »ständestaatlichen« Vorstellungen genährten Forderungen aus und resümierten: »Mehr oder weniger alle Empfehlungen, einen Bundeswirtschaftsrat zu schaffen, haben – bewußt oder unbewußt – zum Ziel, die Politik durch den Sachverstand, die Wirtschaftspolitik durch den ökonomischen Sachverstand zu ersetzen; damit verkennen sie das Wesen sowohl der Politik als auch der Ökonomik«. Wenn aber nur daran gedacht sei »die Sachkenntnis der Interessenten« zur Information und Vorbereitung der »wirtschaftspolitischen Gesetzgebung« zu verwerten, so bedürfe es dazu nicht »einer umfangreichen Beratungskörperschaft, als welche man sich den Bundeswirtschaftsrat vorzustellen pflegt«⁷⁵.

Ich halte die Gründe, die gegen die Errichtung eines Bundeswirtschaftsrats sprechen⁷⁶, für durchschlagend. Desgleichen erscheinen mir alle Rezepte, die mit den Vorstellungen sei es eines wirtschaftlichen »Räte-systems« oder etwa des englischen Gildensozialismus⁷⁷, sei es einer Selbstverwaltung der Wirtschaft aus berufsständischer oder ständestaatlicher Konzeption arbeiten, nicht praktikabel. Aber ich halte es ebenso sehr für wichtig und notwendig, dem Grundgedanken der »überbetrieblichen Mitbestimmung« Erfüllung zu geben. Es handelt sich dabei nicht nur um das »Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Kräften in der Wirtschaftspolitik« und auch nicht nur

⁷⁴ Bulletin der Bundesregierung Nr. 117 v. 24. Juli 1964 – Vgl. dazu v. *Nell-Breuning* in: »Die neue Ordnung«, Nov. 1964, 444–452.

⁷⁵ v. *Nell-Breuning* bemerkt hierzu, das Gutachten habe die von den Gewerkschaften vertretene Forderung eines Bundeswirtschaftsrates als der »Bekrönung der von ihnen geforderten sog. überbetrieblichen Mitbestimmung« ausgeklammert, bei der es »im Grund nicht um ein besseres Zusammenspiel staatlicher und nichtstaatlicher Kräfte bei der wirtschaftspolitischen Gesetzgebung, sondern um die Beziehungen der beiden Sozialpartner« gehe. Ein *solcher* Bundeswirtschaftsrat im Sinne einer »Vorklärung für politische Entscheidungen« könne durchaus als nützlich angesehen werden (ebda. 452). Es bleibt jedoch fraglich, ob seine eigene Vorstellung, wonach der Bundeswirtschaftsrat der Ort einer »institutionalisierten öffentlichen Aussprache« ohne Abstimmungen, also eigentlich nur mit Wirkung »gegenüber der öffentlichen Meinung« sein solle, den Intentionen der Gewerkschaften entsprochen hätte.

⁷⁶ Vgl. die Ausführungen oben S. 145 f.

⁷⁷ Vgl. dazu *Ertl*, Alle Macht den Räten? Frankfurt 1968, 66 ff.

um die Bekrönung und politische Absicherung der paritätischen Mitbestimmung auf der Ebene der Wirtschaftspolitik, sondern um beides zugleich und, wenn ich recht sehe, noch um mehr! Es handelt sich um eine Möglichkeit und Forderung, den sozialstaatlichen Auftrag des Grundgesetzes zu erfüllen im Sinne jener Forderung, die der zu Unrecht vergessene sozialdemokratische Staatslehrer *Hermann Heller* formulierte: »Die gerechte Gestaltung der Wirtschafts- und Güterordnung und die Sicherung der ökonomischen und kulturellen ›Erwerbschancen‹ der Individuen«⁷⁸.

Der Vorsitzende des DGB, *Ludwig Rosenberg*, erklärte kürzlich, »mit Hilfe der Mitbestimmung solle die Diktatur einer kleinen Gruppe in der Wirtschaft beseitigt, die Unmündigkeit der Arbeitnehmer aufgehoben, das überholte Privileg gebrochen und der ›rücksichtslose Egoismus‹ des manchesterlichen Liberalismus hinweggefegt werden«⁷⁹. Es ist leicht zu zeigen, daß zu dem erklärten Ziele die »paritätische Mitbestimmung« nichts wirklich beitragen kann. Aber der Satz, daß das überholte Privileg nicht gebrochen sei, sitzt! Nur ist es nicht das Privileg der Kapitalistenklasse, sondern die Machtstellung der Herren über die Arbeitsplätze und die Befestigung dieser Machtstellung durch die Verbindung von Staatsmacht und Geldmacht. Daß diese Machtstellung mißbraucht und in einer Weise genutzt werden könnte, die die lebenswichtigen Interessen der Arbeitnehmer verletzt, wer wollte das bestreiten? Dann aber haben die Arbeitnehmer auch ein gerechtes Interesse, sich der Gefahr des Mißbrauchs und der Bedrohung ihrer Lebenssituation entgegenzustemmen und dafür auch eine starke Rechtsposition aufzubauen.

Rosenberg warnte in einem Fernsehinterview am 12. August 1968, es sei auf die Dauer unerträglich – und es werde einmal eine Revolution geben, wenn nicht eine evolutionäre Entwicklung sie unnötig mache –, daß die Macht über die Entscheidungen der Wirtschaftsherren allein beim Kapitalbesitzer liege. Deshalb müsse der Arbeit und, »womit wir einverstanden sind«, zugleich auch dem Staate eine Mitbestimmung gegeben werden. Er sagte leider nicht, was er hier unter »Staat« ver-

⁷⁸ Vgl. *Schluchter*, Entscheidungen für den sozialen Rechtsstaat, Köln, 1968, 280. – Welchen Wert für die Durchführung dieses »Sozialismuskonzepts« die »paritätische Mitbestimmung« in den großen Unternehmen hätte, steht durchaus noch in der Diskussion und würde auch dann nicht entschieden sein, wenn sich – was möglich ist – eine Mehrheit im Bundestag für die Ausdehnung des Montangesetzes auf die Größtunternehmen gewinnen ließe. Denn dahinter begänne sofort der Kampf um die weiteren »logischen« Konsequenzen.

⁷⁹ Vgl. *E. G. Vetter*, Der Moloch Mitbestimmung, in: FAZ Nr. 63 v. 14. 3. 1968.

stehe – die Gesetzgebung oder die bürokratische Verwaltung – und auch nicht, auf welchem Wege oder mit welchen Mitteln der Staat sein ihm zugedachtes Mitbestimmungsrecht ausüben solle. Ohne die Beantwortung dieser beiden Fragen ist nämlich eine sinnvolle Diskussion nicht möglich.

Sollen wir die gewerkschaftliche Forderung der »paritätischen Mitbestimmung« dahin verstehen, daß sie die wirksame Änderung bzw. Lahmlegung derjenigen Entwicklungen im sozio-ökonomischen Bereich erreichen will, die wegen ihrer staats- und gesellschafts-politischen Wirkungen für die Arbeitnehmer unzumutbar sind? Aber der Ort für den Einsatz der Willensmeinung der Arbeitnehmer kann nur in geringem Ausmaß das einzelne Unternehmen – ob groß oder größt, mittelgroß oder klein – sein, vielmehr kann es nur der Raum sein, in dem die wirtschaftspolitischen Entscheidungen fallen, also der Raum der politischen Entscheidungen. Hier sind die Arbeitnehmer, wie oben dargelegt wurde⁸⁰, minderberechtigt, zwar nicht formal, aber materialiter. Deshalb müßte an dieser Stelle die Bemühung um die Herstellung einer wirksamen »Mitbestimmung« einsetzen. Im »politischen Raum« kann ein derartiges Recht der Arbeitnehmer nicht formal mit dem Begriff »sozial- und wirtschaftspolitische Entscheidungen« eingefangen werden; raumpolitische, verkehrspolitische, bildungspolitische, unter Umständen auch außenpolitische Entscheidungen berühren die Interessen der Arbeitnehmer.

Alle diese Erwägungen lassen sich zu dem Vorschlag verdichten: den Arbeitnehmern soll eine »Kammer der Arbeit« gegeben werden, in der ihre Repräsentanten das Recht haben, zu allen politischen Entscheidungen, die die lebenswichtigen Interessen der Arbeitnehmer berühren, Stellung zu nehmen und durch ein *Einspruchsrecht* die Entscheidungen wirksam zu beeinflussen.

Es ist also nicht gedacht an eine zweite »Volksvertretung« neben dem politischen Parlament, nicht an eine »Wirtschaftsvertretung«, nicht an eine irgendwie geartete »Volksvertretung der Wirtschaft«, nicht an ein »wirtschaftliches Räte-system«.

Das Einspruchsrecht verlangt nicht eine Gleichberechtigung mit dem politischen Parlament, dessen letztentscheidende Zuständigkeit dadurch sichergestellt werden kann, daß eine qualifizierte Entscheidung des politischen Parlaments den Einspruch der »Kammer der Arbeit« außer Kraft setzt. Im übrigen hätte nach aller politischen Erfahrung ein Ein-

⁸⁰ Vgl. oben S. 147 ff.

spruchsrecht zunächst die praktische Bedeutung, daß in »Vorverhandlungen« eine Einigung erstrebt wird.

Mit dem Einspruchsrecht der »Kammer der Arbeit« ist zugleich ein Initiativ-, Informations- und Kontrollrecht gefordert. Für die Mitglieder der »Kammer der Arbeit« müssen die Grundsätze der Repräsentation (freie Entscheidung ohne Bindung durch Mandat), der Inkompatibilität, der Immunität und der Unabhängigkeit (keine Finanzierung der »Kammer der Arbeit« aus der Staatskasse) gelten.

Gegenüber den »Wirtschaftsräten« irgendwelcher Konstruktion hätte die »Kammer der Arbeit« den Vorzug, daß der Streit um die »Gewichtigkeit« der verschiedenen wirtschaftlichen Interessen entfällt und deshalb auch echte Mehrheitsbeschlüsse möglich und sinnvoll sind.

Die verfassungsrechtliche Begründung der »Kammer der Arbeit« ist gegeben mit dem Auftrag, den »sozialen Rechtsstaat« zu verwirklichen. In der Diskussion um den Bundeswirtschaftsrat war die Meinung der Sachverständigen geteilt, ob mit dem Grundgesetz die Einrichtung dieser Institution vereinbar sei.

Was die Zusammensetzung der »Kammer der Arbeit« angeht, so sollen die Mitglieder nicht gewählt werden, sondern als Repräsentanten der organisierten Arbeitnehmergruppen fungieren.

Daß dabei in erster Linie an die Gewerkschaften gedacht ist, entspricht der ganzen Vorstellung vom sozialen Gliederungsprozeß, die in dieser Arbeit vertreten wird. Es ist nicht gedacht an eine »Einheitsgewerkschaft« oder ein »Gewerkschaftsmonopol«. Auch die kleineren gewerkschaftlichen Organisationen sollen vertretungsberechtigt sein. Ebenso könnten außerhalb der formierten Gewerkschaftsbewegung stehende Arbeitnehmergruppen (z. B.: KAB) als vertretungsberechtigt anerkannt werden.

Die Zahl der Mitglieder der »Kammer der Arbeit« sollte auf höchstens 120 bis 150 beschränkt sein. Jede vertretungsberechtigte Organisation oder Vereinigung – Voraussetzung ist eine festzulegende Mindestzahl von Mitgliedern, damit nicht Splittergruppen die Existenz erleichtert wird – hätte einen Repräsentanten zu benennen, der nicht Mitglied der Organisation sein muß. Den zahlenmäßig besonders starken Verbänden müßten nach einem festzulegenden Schlüssel weitere Sitze zuerkannt werden.

Die Frage des »Unterbaus« darf nicht vergessen werden. Artikel 165 der Weimarer Verfassung versprach die Errichtung von Bezirkswirtschaftsräten und Bezirksarbeitsräten. Sie blieben Konstruktionen auf dem Papier. Bezirke sollten nicht die Länder sein, sondern »Wirt-

schaftsgebiete« – auch deren Begrenzung kam über Vorschläge von interessierter Unternehmenseite (Ruhrrevier, Rhein-Main-Gebiet) nicht hinaus. Im Konzept der Mitbestimmung, das nach 1945 entwickelt wurde, stand zuerst auch die Umbildung der bestehenden Kammern für Industrie und Handel, Handwerk und Landwirtschaft in »Wirtschaftskammern« durch paritätische Vertretung der Arbeitnehmer als überbetriebliche Mitbestimmung auf der regionalen Ebene im Gespräch. Diese Bemühungen scheiterten am erbitterten Widerstand des traditionellen Kammersystems. Danach trat der Gedanke besonderer Arbeitnehmerkammern wieder in den Vordergrund, deren »partnerschaftliches« Zusammenarbeiten mit den Wirtschaftskammern zur Mitbestimmung führen sollte. Die Frage der Gliederung nach Ländern, Wirtschaftsgebieten oder Branchenbereichen blieb bisher unerörtert.

Ehe das Grundgesetz die Möglichkeit für eine allgemeine Regelung schuf, hatten der Stadtstaat Bremen und das Saarland bereits eigene Arbeitnehmerkammern ins Leben gerufen, die ähnlich wie die Wirtschaftskammern eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit Zwangsmitgliedschaft und Beitragspflicht aller Arbeiter und Angestellten sind. Nachfolge hat dieses Beispiel nicht gefunden. Aus den Gewerkschaftskreisen regte sich deutlicher Widerstand, begründet mit der Besorgnis, daß sich in den Arbeitnehmerkammern eine unerfreuliche Konkurrenz auf wichtigen Gebieten der »klassischen Aufgaben« der Gewerkschaften herausbilde⁸¹. Ein anderes Vorbild wurde in den österreichischen Arbeiterkammern (1920 ins Leben gerufen) gesehen, die als Parallelorganisationen zu den Industrie- und Handelskammern gedacht sind. Da mit der Empfehlung dieses Vorbildes zugleich der Gedanke vertreten wurde, wie die Arbeitnehmerkammern »an Stelle der Gewerkschaften in die Durchführung der vorhandenen deutschen Sozialgesetze (Tarifrecht, Heimarbeitsgesetz, Schlichtungswesen, Sozialversicherung, Arbeitsgerichte, Kündigungsschutz, Prüfungsausschüsse) eingebaut werden könnten«⁸², ist leicht zu verstehen, daß er in den politischen Kreisen der Bundesrepublik keine Ermutigung fand.

Wenn die Gewerkschaften das Repräsentationsrecht für die »Kammer der Arbeit« erhalten sollen, muß an die Konsequenzen gedacht werden, die sich aus dieser institutionalisierten Mitbestimmung für sie ergeben. Der Umstand, daß sie in der »Kammer der Arbeit« alle Arbeitnehmer, also auch die nichtorganisierten und ohne Rücksicht auf das poli-

⁸¹ Vgl. *Seiler*, in: Deutsche Handelswacht, April 1961. – Eine andere Meinung vertrat *Urban*, in: Kettelerwacht Nr. 19 v. 1. 10. 1964.

⁸² Vgl. Politisch-soziale Korrespondenz Nr. 2 v. 15. November 1952.

tische und weltanschauliche Bekenntnis der einzelnen, repräsentieren sollen, läßt ein weiteres Nachwirken der durch die Tradition der jeweiligen Gruppe gegebenen Rückversicherungen bei parteipolitischen oder weltanschaulich bestimmten »Bewegungen« nicht mehr zu. Wirksame Parolen wie »durch Demokratie zum Sozialismus« oder die Gewerkschaft als unentbehrlicher »Motor der Demokratisierung« sollten aus dem Propagandawortschatz verschwinden. Dabei brauchte die Tradition selbst mit ihren Werten nicht verleugnet zu werden. Aber die Beteiligung an rein politischen Aktionen oder gar der Anspruch, eine »außerparlamentarische Opposition« zu bilden, sollten für die Gewerkschaften nicht mehr zum Gebiet ihrer Aktivität gehören.

Eine andere Frage ist ebenso wichtig: wie würde sich die Institutionalisierung der »Kammer der Arbeit« auf die Gewerkschaften auswirken? Es sind mancherlei Einwände zu erwarten. Der eine, daß eine Organisation mit Monopolcharakter entstehen müsse, ist schon vorher abgewehrt worden⁸³. Der andere, daß die Vertretung der Arbeitnehmer durch die Gewerkschaften eine Zwangsorganisation und damit eine »Verkammerung« herbeiführen werde, scheint schwerer zu wiegen.

Er wird nämlich gern mit der Behauptung verbunden, die gewerkschaftliche Organisation habe nur dank des Prinzips der Freiwilligkeit ihre großen Erfolge erreicht, wohingegen Zwangsorganisationen an Lebenskraft einbüßten. Nach dem Ausweis geschichtlicher Erfahrungen ist nur die Feststellung richtig, daß es ganz von dem Gefüge der staatlichen und sozialen Ordnung abhängt, in welchem eine Zwangsorganisation »steht«, ob sie lebendig oder lebensarm ist. Die Geschichte des handwerklichen Zunft- und Innungswesens sollte das klar genug erwiesen haben. Und heute sind die Kammern für Handel und Industrie, Handwerk und Landwirtschaft ebenso wie die Zwangsorganisationen der Ärzte, Anwälte usw. doch keinesfalls als Hindernis für sehr lebendige freiwillige Organisationen anzusehen. Der Einwand meint auch etwas ganz anderes: da die Bereitwilligkeit, Beiträge zu zahlen, bei den Arbeitnehmern nicht stärker entwickelt ist als in anderen sozialen Schichten, fürchtet man, daß die Gewerkschaften Mitglieder verlieren, wenn den Arbeitnehmern Zwangsbeiträge abverlangt werden. Hinzugesellt sich noch die andere Befürchtung, die Zwangsorganisation werde den Gewerkschaften wichtige Aufgaben abnehmen, also die gewerkschaftliche Mitgliederschaft überflüssig machen.

Nun ist zunächst nicht einzusehen, inwiefern eine »Kammer der Ar-

⁸³ Siehe oben S. 148 f.

beit« den Tätigkeitsraum der Gewerkschaften beschränken könnte; eher wäre doch zu sagen, daß dieser Raum noch vergrößert werde. Verständlich wäre die Sorge der Gewerkschaften, wenn regionale Arbeitskammern nach einem Aufgabengebiet greifen würden, das bisher von den Gewerkschaften versehen wurde: Rechtsschutz oder Bildungsaufgaben, wie es aufgrund der Erfahrungen in Bremen und im Saarland geltend gemacht wurde. Ob die Existenz der »Kammer der Arbeit« die Erhebung eines Zwangsbeitrages seitens aller Arbeitnehmer notwendig machen würde, ist vorher nicht auszumachen; möglicherweise würde in diesem Zusammenhang die Frage des »Solidaritätsbeitrags«⁸⁴ eine neue Aktualität gewinnen.

Einwände mehr politischer Natur könnten die Frage aufwerfen, ob nicht eine mit dem Grundgesetz unvereinbare »Nebenregierung« etabliert und ein »Staat im Staate« entstehen würde. Dazu wurde das Nötige bereits gesagt.

Ein anderer Einwand operiert mit dem Argument, die Überantwortung verfassungsrechtlicher Befugnisse an »private Organisationen« sei unmöglich. Der Einwand sticht nicht, weil mit der gleichen Begründung lange Zeit auch den politischen Parteien die »verfassungsrechtliche« Legitimation vorenthalten worden ist, um im Laufe der Entwicklung von der Bekämpfung durch den Staat über die Ignorierung und dann die Anerkennung und Legalisierung bis zur »verfassungsmäßigen Inkorporation« im Art. 21 des Grundgesetzes zu gelangen⁸⁵.

Trifft diese Erwägung nicht mit gleichem Recht auf die Gewerkschaften zu?

Daß staatliche Aufgaben an die Gewerkschaften schon bisher übertragen worden sind und daß ihnen »verfassungsrechtliche« Anerkennung durch die Geschäftsordnungen der Bundesregierung, des Bundestages und des Bundesrats schon zugestanden ist, wurde ebenfalls bereits im früheren

⁸⁴ Vgl. oben S. 160 f.

⁸⁵ Vgl. J. Triepel in seiner Rektoratsrede vom 3. 8. 1927 »Die Staatsverfassung und die politischen Parteien«, Berlin 1928, 29 f. (zitiert nach Kaiser: Die Repräsentation organisierter Interessen Berlin 1956, 233 f.). – Mit Recht urteilt Paul Noack (FAZ Nr. 212 v. 11. 9. 1956: »Auf dem Wege zum Parteienmonopol, Verfassung und politische Wirklichkeit«), man dürfe Forsthoff zustimmen, wenn er schreibt: »Das staatliche Interesse fordert nicht, daß das Parteiwesen in vollem Umfange durch staatliche Rechtsnormen geregelt wird, Parteien sind »offene« Organisationen. Sie sind als Ergebnis sozialer wie politischer Umschichtung entstanden. Wie sie sich heute darstellen, drücken sie das labile Gleichgewichtsverhältnis eines bestimmten Gesellschaftszustandes aus. Sie in jeder Einzelheit festzulegen, bedeutete, sie in ein Prokrustesbett zu pressen. Aus den dynamischen Erscheinungen, die sie ihrem Wesen nach sind, würden sie statische Institutionen.«

Zusammenhang festgestellt. Was hindert aus verfassungsrechtlichen Erwägungen noch weiter zu gehen? Vor allem hinsichtlich des vom Grundgesetz her gegebenen Ausbaus des »Sozialstaates«, wenn nicht um eine Lücke zu schließen, so doch um eine wesentliche Verbesserung zu gewinnen? Würde aber nicht gerade diese Verbesserung auch für den Staat und unsere ganze gesellschaftliche Ordnung wichtige Vorteile bringen? Wenn *Dabrendorf*⁸⁶ mit seiner Klage Recht hat, daß in dem gegenwärtigen Verfassungszustand der Bundesrepublik die Aufgaben der Initiative und der Kontrolle schlecht versorgt sind, so könnte gerade die »Kammer der Arbeit« dafür neue und erfolgversprechende Möglichkeiten eröffnen.

Die »Kammer der Arbeit« sollte es mit ihrem Mitbestimmungsrecht der Initiative, der Kontrolle und des Einspruchs sehr ernst nehmen. Nicht in der Art, daß sie sich mit allem beschäftigt, was zum Aufgabenbereich des Parlaments und der Regierung gehört. Ihre Aufgabe ist, sich für die materiellen und kulturellen Erwerbschancen (*Heller*) der Arbeitnehmer einzusetzen. Aber nicht allein für die materiellen, und auch nicht nur für die bildungspolitischen Erwerbschancen! Man verlangt mit Recht die Herstellung eines besseren Betriebsklimas. Tut nicht auch die Herstellung eines besseren *Wirtschaftsklimas* not? Hängt es nicht gerade von der Verbesserung des Wirtschaftsklimas ab, ob unsere Gesellschaft den inneren Frieden gewinnt, ohne den alles »Wirtschaftswunder« nur eine Scheinblüte, eine taube Nuß ist?

Das Wirtschaftsklima in unserer gegenwärtigen Gesellschaft der Bundesrepublik ist nicht zum besten bestellt – trotz aller Erfolge. Ein Zeichen dafür ist die weitreichende Unzufriedenheit, die sich in der Unruhe unter der Studentenschaft, aber nicht nur in diesen Kreisen zeigt, die Auflehnung gegen das sogenannte Establishment mit seinen »demokratischen Spielregeln«, in dem man primär einen »Ausbeutungsmechanismus« erkennen will. Der Kampf der Gewerkschaften für die Mitbestimmung würde in seinem Kern und in seinen Ursachen schlecht verstanden, wenn man nicht den Zusammenhang mit dem Kampf gegen jenes »Establishment« sähe.

So gänzlich neu ist das, was sich gegenwärtig abspielt, auch nicht, wenn man von den Methoden der Gewalttätigkeit seitens der antiparlamentarischen Opposition absieht, die die Studenten aus dem amerikanischen Musterbeispiel gelernt haben. Vor 50 Jahren äußerte sich die Ablehnung in der literarischen Fehde gegen den »kapitalistischen Geist«, die

⁸⁶ Für eine Erneuerung der Demokratie in der Bundesrepublik, München 1968, 40 ff., 86 f., 97.

Pleonexie, wie *Max Scheler*⁸⁷ formulierte, der in der Intelligenz und in der Jugend Deutschlands mit seiner Zeitkritik so lebhaft Zustimmung fand. In der Folge geschah dasselbe, als der Nationalsozialismus bei den breiten Massen mit seinem Kampf gegen das »liberalistische« System eine ebenso wirksame wie unehrliche Werbung entfaltete. Heute ist es im Grunde dieselbe Auflehnung, aber jetzt ist sie ernst gemeint.

Es hat keinen Zweck abzuleugnen, daß das, was man früher die »antikapitalistische Stimmung« nannte, auch heute noch unverändert die breiten Massen der Bevölkerung der Bundesrepublik beherrscht. (Nicht anders als in den anderen großen Staaten Westeuropas, in England, in Frankreich, in Italien.) Diese antikapitalistische Stimmung bedeutet keineswegs eine Hinneigung zum Sozialismus marxistischer Tradition oder gar der bolschewistischen (staatskapitalistischen) Praxis. Was abgelehnt wird, ist nicht die Existenz der »reichen Leute«, sondern die Art und Weise, wie Reichtum gewonnen werden kann und gewonnen wird, nicht das Kapital als unentbehrlicher Wirtschaftsfaktor, sondern die unkontrollierte Kapitalmacht, nicht die Wirtschaft des freien Wettbewerbs, sondern des unkontrollierten Wettbewerbs, nicht die freie Leitungsgewalt der Unternehmensführung, sondern die unkontrollierten Einflüsse auf die Unternehmensführung aus inländischen und internationalen Kapitalverflechtungen und Spekulationsgeschäften. Sich gegen diese »antikapitalistische Stimmung« auf die vom Gesetz anerkannte »Freiheit« des privaten Eigentums und der Unternehmensführung zu berufen, benutzt ein unglückliches Argument; denn dieses verweist direkt ja darauf, daß der Gesetzgeber im Interesse und Auftrag des »Gemeinwohls« die rechtliche Ordnung des Eigentums und des Unternehmens zu ändern befugt ist.

In der Diskussion über die gewerkschaftliche Forderung des Mitbestimmungsrechts hat ein angesehenen Rechtslehrer, *Franz Böhm*⁸⁸, darauf hingewiesen, im deutschen geltenden Recht existiere eine »Vorschrift, die mit lapidaren Worten ausspricht, was für die Zuständigkeit der unternehmerischen Tätigkeit rechtens sein soll. Sie findet sich im 1. Satz des § 1 der Gewerbeordnung und lautet: »Der Betrieb eines Gewerbes ist jedermann gestattet« – so wurde das Recht, ein Gewerbe zu betreiben, zu einem Bestandteil des privatautonomen Zuständigkeitsbereichs ge-

⁸⁷ Die mir in einem Brief vom 1. September 1918 angekündigte Schrift über »Wesen und Zukunft des Kapitalismus« ist leider nicht veröffentlicht worden.

⁸⁸ Die rechtliche Problematik der Mitbestimmung, in: *G. Briefs* (Hrsg.), Mitbestimmung? Beiträge zur Problematik der paritätischen Mitbestimmung in der Wirtschaft, Stuttgart 1967, 162 f.

macht . . . Das Recht, sich als Unternehmer zu betätigen, besteht mithin in der Befugnis, die eigenen Privatrechte, über die man ohnehin verfügt, zur Erreichung eines bestimmten Zweckes zu gebrauchen, der früher viele Jahrhunderte lang für die Staatsgewalt reserviert war.« Juristisch ausgezeichnet deduziert, aber wie sieht es rechtsgeschichtlich aus?

Zur Beantwortung dieser Frage könnte ein ganzes Buch geschrieben werden. Ein interessantes Kapitel wäre die Darstellung, was alles mit der »Befugnis, die eigenen Privatrechte, über die man ohnehin verfügt, zur Erreichung eines bestimmten Zweckes zu gebrauchen«, bewirkt werden kann, sofern man auf der einen Seite über die notwendigen juristischen Techniken verfügt, auf der anderen Seite sich nicht etwas außerhalb der Legalität (lies: rechtliche Tatbestände der Wirtschaftsdelikte: Betrug, Erpressung, Wucher), sondern außerhalb der Wirtschaftsmoral zu bewegen weiß. Ein anderes und im Zusammenhang der vorliegenden Untersuchung wichtigeres Kapitel wäre die stattgehabte Ausdeutung des Begriffs »Gewerbe«, die vermutlich dem Gesetzgeber des Jahres 1869 unvorstellbar gewesen wäre. War doch die Grundanschauung der maßgebenden Nationalökonomien der liberalen Ära – es sei nur *Gustav Schmoller* zitiert –, daß es sich beim Unternehmen um »eine gesonderte Aufgabe innerhalb der Gesamtaufgaben volkswirtschaftlicher Produktion« handle, nicht aber um eine Gelegenheit, auf irgendeine Weise »Geld zu machen«, rein den privaten Gewinnmöglichkeiten zuliebe und ohne jede volkswirtschaftliche Dienstleistung.

Wer die Auffassung teilt, daß in diesem Walde der Wirtschaftsfreiheit sich allerhand Mißwuchs und Unrat angesiedelt hat, könnte wohl auch dem Gedanken zustimmen, daß die »Kammer der Arbeit« besonders dazu berufen sei, solche Klage zu erheben und Abhilfe zu fordern.

SCHLUSSBEMERKUNG

Die Gesellschaften der kommunistisch regierten Länder stehen heute vor den gleichen Problemen wie die Gesellschaften in der westlichen, in der spätkapitalistischen Welt. Gewiß ist der Unterschied und Gegensatz in dem, was man die Frage des Privateigentums nennt, vielfach noch so groß, wie in der Zeit, da *Marx* und *Engels* das Privateigentum an den Produktionsmitteln als die Erbsünde und das Erbübel erklärten, und da ihre Testamentsvollstrecker in Rußland ein Utopia zu errichten

gedachten. Aber die Wirklichkeit zeigt doch ein wesentlich anderes Bild. Sieht man von der Eigentumsfrage ab, so erscheinen Betriebe und Unternehmen nicht anders strukturiert in der kommunistischen Zentralverwaltungswirtschaft als im Spätkapitalismus, der immer stärker die Tendenz zu einer Art »planwirtschaftlichen Staatskapitalismus« aufweist. Ungelöst ist im Westen die Verpflichtung zur Unterwerfung des Wirtschaftslebens unter das Erfordernis des Gemeinwohls, ungelöst ist im Osten die Verpflichtung zur »Wirtschaftlichkeit« mit gerechten Preisen, Befriedigung des echten Bedarfs der Menschen und sachgerechter unverschleieter Verteilung der Risiken⁸⁹.

Gleich ist in beiden Systemen die Abhängigkeit der Menschen von den Herren über die Arbeitsplätze. Nicht umsonst fordert der österreichische Altkommunist *Ernst Fischer* für die kommunistischen Länder die Wiederherstellung einer von den Machhabern unabhängigen starken gewerkschaftlichen Organisation, um die Rechte der Arbeitnehmer zu schützen und zu vertreten. Schon lange hat viele die Frage bewegt, ob aus dem Streit und aus der Begegnung der sozialrevolutionären und der sozialkonservativen Ideen und Bestrebungen einmal ein Ordnungsbild »der Mitte« erwachsen werde, das den guten Forderungen beider Lager zur Erfüllung verhelfen würde. Gelänge es, dieses Ordnungsbild zu entwerfen und in den Grenzen des Möglichen zu verwirklichen, so wäre damit gewiß auch ein wichtiger Schritt getan auf dem Wege zu einer Verständigung zwischen West und Ost, zwischen Kapitalismus und Sozialismus.

⁸⁹ Vgl. dazu auch *Richard Löwenthal* in seinem Vortrag über »Demokratie und Industriegesellschaft in Ost und West« zum Beginn des vierten Internationalen Ferienkursus für Erwachsenenbildung der Freien Universität Berlin. Tagesspiegel, Nr. 6669 v. 18. Aug. 1967.