

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Michael Lezius

Neue Formen der Kooperation  
im Betrieb

Selbstbestimmung und Beteiligung  
der Mitarbeiter

Reinhard Schultz

Arbeitnehmerkammern und Wirtschafts-  
und Sozialräte als Instrumente  
gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung

Heinz Kramer

Die Rolle der Sozialpartner  
im Entscheidungssystem der EG

B 22/77

4. Juni 1977

Michael Lezius, Dipl.-Kaufmann, geb. 1942; Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft zur Förderung der Partnerschaft in der Wirtschaft e. V. (AGP).

Veröffentlichungen u. a.: Aktive betriebliche Gesellschaftspolitik, in: AGP-Mitteilungen, Sonderdruck, Köln 1975; Qualität des Lebens und betriebliche Partnerschaft. Humanisierung der Arbeitswelt, hrsg. v. d. AGP, Köln 1975; Für eine neue Legitimation des Unternehmers, in: Soziale Ordnung 4/1975; Aktive betriebliche Gesellschaftspolitik — Humanität und Produktivität in Partnerschaftsunternehmen, in: Kirche/Wirtschaft, Düsseldorf 1975; Chef und Putzfrau als Partner, in: Frankfurter Rundschau vom 10. März 1976; Materielle Beteiligung der Arbeitnehmer, in: management heute 5/76 (Harzburger Hefte); Das Konzept der betrieblichen Partnerschaft, in: Handbuch der Mitarbeiterbeteiligung, Hrsg.: Guski/Schneider, Köln 1977.

Reinhard Schultz, Dr. rer. pol., geb. 1932; Dozent für Betriebswirtschaftslehre (insbesondere Personalwirtschaft) an der Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg; Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften über den zweiten Bildungsweg an der Hamburger Akademie für Gemeinwirtschaft (heute Hochschule für Wirtschaft und Politik); Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Universität Hamburg und an der Freien Universität Berlin.

Buchveröffentlichungen: Kreditwürdigkeit und Unternehmensform, 1967; Genossenschaftswesen, 1970; Arbeitnehmer in der Marktwirtschaft, 1976. Zahlreiche Aufsätze in Zeitschriften und Handwörterbüchern.

Heinz Kramer, Dr. rer. pol., geb. 1945 in Lübeck; Studium der Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft in Hamburg und Saarbrücken; wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen/Isartal, und Lehrbeauftragter am Geschwister-Scholi-Institut für Politikwissenschaft der Universität München.

Veröffentlichungen: Nuklearpolitik in Westeuropa und die Forschungspolitik der EURATOM, Köln 1976; verschiedene Aufsätze zu Problemen der westeuropäischen Gemeinschaftsbildung.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preis von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Neue Formen der Kooperation im Betrieb

## Selbstbestimmung und Beteiligung der Mitarbeiter

### I. Humanität und Produktivität im Unternehmen

Nahezu jeder Unternehmer sieht sich heute zur Auseinandersetzung mit den Arbeitnehmern seines Unternehmens über das unüberhörbar gewordene Postulat einer humanen Arbeitswelt gezwungen. Dabei werden häufig Begriffe wie Arbeitsplatzgestaltung, Ausgleich zwischen Kapital und Arbeit, Fremdbestimmung, Entfremdung, Demokratisierung oder betriebliche Partnerschaft als Schlagworte benutzt. Alle diese Begriffe verweisen auf die Frage einer humanen Verantwortung des Unternehmers im betrieblichen Alltag. Zweifellos ist in den letzten Jahren bereits eine Vielzahl anthropologischer Denkansätze in die Sozialgesetzgebung und in die Tarifverträge und damit allmählich auch in die Arbeitswirklichkeit eingegangen, wobei man sich stets darauf beruft, daß der in Artikel 1 des Grundgesetzes garantierte Schutz der Menschenwürde auch und gerade dort Geltung haben müsse, wo die meisten Menschen rund ein Drittel ihres Lebens verbringen — nämlich an ihrem Arbeitsplatz in den Betrieben und Verwaltungen. Die Verwirklichung der Menschenwürde im Betrieb müßte, so gesehen, sogar als ein vorrangiges Ziel unternehmerischen Handelns überhaupt gelten.

Doch hier stellt sich sehr unmittelbar die Frage nach der Vereinbarkeit von Humanität und Produktivität. Kann sich ein wirtschaftlich arbeitendes Unternehmen, das auf Gewinn und Rentabilität angewiesen ist, weitgehende humanitäre Rücksichtnahmen und Einsichten überhaupt leisten? Diese vor Jahren noch kritisch gestellte Frage kann heute eindeutig positiv beantwortet werden. Konkrete Erfahrungen von Unternehmern, die ihre gesellschaftspolitischen Experimente wissenschaftlich haben untersuchen lassen, geben eine eindeutige Antwort. Aus dem In- und Ausland kennen wir zahllose Berichte, die aufzeigen, daß neue Formen der Arbeitsorganisation, der Mitbestimmung und der Mitbeteiligung wesentlich zu Produktivitätssteigerungen beigetragen

haben. Die ‚betroffenen‘ Arbeitnehmer stehen voll hinter den neuen Strukturen und Verhaltensweisen im Unternehmen.

Eine Antwort auf diese komplexe Thematik versuchen die Partnerschaftsunternehmen zu geben, die in ihrem Unternehmen Mitarbeiterbeteiligung eingeführt haben. Diese Unternehmen behaupten, daß bei gleichzeitiger Befriedigung individueller beruflicher und betrieblicher Ziele und Bedürfnisse sehr wohl und gerade dadurch eine optimale Leistung des Unternehmens möglich ist, langfristig also auch die Wahrung der Menschenwürde in einer weithin arbeitsteiligen Gesellschaft gesichert werden kann. Durch die Einführung neuer Fertigungsmethoden, menschengerechter Gestaltung von Arbeitsplätzen und Arbeitsinhalten, durch die Befreiung von rein mechanischen, stupiden, entfremdenden Tätigkeiten, insbesondere aber auch durch die gemeinsame Formulierung betrieblicher Ziele und durch die unmittelbare Mitbestimmung des einzelnen am Arbeitsplatz wird den Bedürfnissen der arbeitenden Bevölkerung Rechnung getragen und als Folge größere subjektive wie objektive Arbeitszufriedenheit und eine stärkere Identifizierung des Arbeitnehmers mit seinen Aufgaben erreicht. Eine positive Auswirkung auf Produktivität, Wirtschaftlichkeit und Rentabilität geben den Versuchen recht.

Es geht also um den Abbau gleichgültigen Arbeitnehmergehaltens, der Job-Mentalität oder, mit anderen Worten, um die Einführung einer aktiven betrieblichen Gesellschaftspolitik. Diese soll selbstverständlich die Arbeitnehmerstellung des Mitarbeiters erhalten, nur seine Persönlichkeit optimal zur Entfaltung kommen zu lassen. Der Aufbau eines parallelen gleichgewichtigen Gesellschaftsrechts, in das die Mitarbeiter einbezogen werden, ist dabei angestrebt. Die moderne Industripädagogik und die Erfahrungen der Verhaltenswissen-

schaften und der Unternehmensführung erkennen die Forderung nach einer emanzipatorischen Unternehmensgestaltung an, in der die Mitarbeiterführung der unterschiedlichen Individualität des einzelnen Mitarbeiters zu entsprechen hat. Je nach der Entwicklung, der Erziehung und der Umgebung des einzelnen Menschen ist es zu unterschiedlichen Einstellungen, Verhaltensweisen und Fertigkeiten gekommen. Die Leistungsmotivation jedes einzelnen hängt daher von sehr unterschiedlich gewichteten

Faktoren ab. Während der eine eine gute Leistung aufgrund formaler Erziehung bei einer straffen Führung erbringt, ist der andere Mitarbeiter eher bei einem kooperativen Führungsstil bereit, optimale Leistungen zu erbringen. Aus diesem Grund müssen in allen Unternehmen individuelle Mitarbeiterbeteiligungsmodelle im materiellen wie im immateriellen Modell gestaltet werden. Die Mitarbeiter sollten daran einen wesentlichen Anteil haben.

## II. Elemente der betrieblichen Mitarbeiterbeteiligung

Wie sieht nun diese partnerschaftliche Arbeitsgestaltung in der Praxis aus? In den ca. 300 sehr unterschiedlichen Partnerschaftsunternehmen versucht man, sich an folgende Definition zu halten: „Betriebliche Partnerschaft ist eine vertraglich vereinbarte Form der Zusammenarbeit zwischen Unternehmensleitung und Mitarbeitern (I). Sie soll allen Beteiligten ein Höchstmaß an Selbstentfaltung ermöglichen (II) und durch verschiedene Formen der Mitwirkung (III) und Mitbestimmung (IV) bei entsprechender Mitverantwortung einer Fremdbestimmung (V) entgegenwirken. Notwendiger Bestandteil dieser Partnerschaft ist die Beteiligung der Mitarbeiter am gemeinsam erwirtschafteten Erfolg, am Kapital des Unternehmens oder an beidem (VI).“

Dieser Grundsatz wurde vor gut 20 Jahren von der Arbeitsgemeinschaft zur Förderung der Partnerschaft in der Wirtschaft e. V. (AGP) formuliert. Entsprechend den sich wandelnden gesellschaftspolitischen Vorstellungen außerhalb und innerhalb der Unternehmen ist er im Laufe der Zeit entscheidend weiterentwickelt worden. Wer früher die vertrauensvolle Zusammenarbeit als Bedingung voraussetzte — also das Gemeinsame in den Mittelpunkt der Bemühungen um die betriebliche Partnerschaft stellte —, beschäftigt sich nun verstärkt mit jenen Bereichen, wo scheinbare und echte Gegensätze im Unternehmen auftreten. Die Betonung des Gemeinsamen und die Negierung unterschiedlicher Bedürfnisse von Menschen und Unternehmen rühren aus dem damaligen Erkenntnisstand der Verhaltensforschung her. Man versteht heute die betriebliche Partnerschaft als eine kanalisierte Konfliktregelung von Beziehungen im Unternehmen, wobei die partnerschaftliche Zusammenarbeit als Ziel angesehen wird, die in einem dy-

namischen Prozeß erreicht werden soll. *Eine aktive betriebliche Gesellschaftspolitik ist also die Integration der Humanisierung der Arbeitswelt mit der Mitbestimmung und der Vermögensbeteiligung.* Auf diese Weise kann ein dem politisch-demokratischen Selbstverständnis der Bürger adäquate Unternehmenskonzeption entwickelt werden.

Bei der betrieblichen Partnerschaft geht es nicht darum, einmal festgeschriebene Machtverhältnisse zu stabilisieren, also z. B. den Aufsichtsrat zwingend in der einen oder anderen Weise zu besetzen, sondern um einen pädagogischen Prozeß, der der Entwicklung der Persönlichkeit dienen soll, um die Eigendynamik des einzelnen zur Wirkung kommen zu lassen. Für diesen Prozeß gelten sicher gewisse Voraussetzungen, um den Mitarbeiter aus seiner Objektstellung in die Subjektstellung sich entwickeln zu lassen. Dieser Prozeß der partnerschaftlichen Entwicklung unterliegt voll dem Verantwortungsbewußtsein der Herrschenden in einem Unternehmen. Mit der betrieblichen Partnerschaft soll nicht eine Entmachtung der bisher Verantwortlichen einhergehen, sondern es soll sich an die Stelle der *win-lose-Konzeption* die *win-win-Strategie* durchsetzen. Die Vorstellung, daß bei einer Interessenskollision immer nur einer gewinnen kann und einer verlieren muß, muß abgelöst werden von der Überlegung, daß es langfristig ergiebiger ist, Strukturen und Verhaltensweisen zu schaffen, kooperativ zusammenzuarbeiten, da dadurch eine höhere Produktivität erreicht werden kann. Die heutigen komplexen Probleme der Gesellschaft sind nicht mit Klassenkampfparolen von oben oder von unten zu lösen. Daher sind Partnerschaftsunternehmen politische Modelle, weil sie von einer nicht-polarisierten Gesellschaft ausgehen; wenn sie meinen, daß

die Probleme Umweltverschmutzung, Zivilisationskrankheiten, Bildungsprobleme oder die Versorgung mit Rohstoffen nicht mit verkrusteten Verbandsstrukturen, zweifelhaften Schaukämpfen bei Tarifverhandlungen, kurzfristiger politischer Wahlsicht, Verbraucher-ausnutzung oder Verdrängungs-Wettbewerb wie auch einer unbefriedigenden Vermögensverteilung zu lösen sind, sondern nur durch ein Umdenken in Richtung auf ein kooperatives Verhalten, um gemeinsam die „Teufelskreise“ dieser Gesellschaft zu durchbrechen.

Eine nähere Betrachtung der wesentlichen Elemente der betrieblichen Partnerschaft läßt erkennen, daß materielle wie immaterielle Teilaspekte das Spannungsfeld im Unternehmen entkrampfen sollen. Konflikte grundsätzlicher Art zwischen Kapital und Arbeit werden im Partnerschaftsunternehmen voll anerkannt, jedoch werden neue Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt. Alle Beteiligten sind an einer höheren Produktivität und Rentabilität interessiert. Die vertragliche Regelung der betrieblichen Partnerschaft für den einzelnen Arbeitnehmer bedeutet einen Rechtsanspruch, denn nur auf dieser Basis kann er im Laufe der Jahre in eine echte Partnerrolle hineinwachsen. Dieser juristische Anspruch, der in einer Betriebsvereinbarung, einem individuellen Arbeitsvertrag oder einem Gesellschaftsvertrag niedergelegt ist, entspricht den Vorstellungen der Arbeitsgemeinschaft zur Förderung der Partnerschaft in der Wirtschaft e. V. (AGP) von der Achtung der Menschenwürde im Unternehmen. Dabei ist es erforderlich, die vertragliche Verankerung im Zuge der Weiterentwicklung der vertrauensvollen Zusammenarbeit immer wieder neu zu formulieren, um sie den sich wandelnden Realitäten anzupassen. Ein patriarchalisches Geben ist der betrieblichen Partnerschaft fremd.

Dabei ist allen Vertretern der Partnerschaftsunternehmen klar, daß durch ein Gesetz oder durch einen Rechtsanspruch kein Verhalten geändert werden kann, da dies nur durch Einsicht erfolgt. So soll der Rechtsanspruch auf Achtung der Menschenwürde vor allem die Einsicht in ein bestimmtes Verhalten vermitteln und damit verhindern, daß gewonnene Erkenntnisse unberücksichtigt bleiben.

Allen im Unternehmen Tätigen soll die *Selbstentfaltung* (II) weitestgehend ermöglicht werden, wobei man sich an den Erkenntnissen der Verhaltenswissenschaften orientiert. Man ist bemüht, nicht den Mitarbeiter an die Ziele des Unternehmens anzupassen, sondern die Ziele

des Mitarbeiters mit denen des Unternehmens in Einklang zu bringen, so daß er sich mit den gesetzten Zielen identifizieren kann. Es geht also nicht um die bloße Integration des einzelnen in das bisherige Unternehmen. Zur Entfaltung des einzelnen Mitarbeiters gehört u. a. ein ausgebautes innerbetriebliches Informationswesen, da der Ansatz für die Selbstverwirklichung des einzelnen im Wirtschaftsleben nur dann realisiert werden kann, wenn das Unternehmen für ihn transparent ist. Mehr Persönlichkeit kann der einzelne nur durch intensive Bildungsmaßnahmen erreichen, die im Partnerschaftsunternehmen von der Rhetorik über gesellschaftspolitische Seminare, Verhaltenstraining bis hin zur Vermögensbeteiligung als Mittel zur Selbstverwirklichung im Wirtschaftsleben reichen. Die Selbstentfaltung des einzelnen soll jedoch nicht bei der eigenen Person stehenbleiben, sondern ihn auch befähigen, für das Wohl der Allgemeinheit handeln zu können. Sozialpsychologen sprechen hier von der Meta-Selbstverwirklichung.

Unter der *Mitwirkung des einzelnen* (III) wird im Gegensatz zur Verwendung dieses Begriffes im Betriebsverfassungsgesetz die informelle Mitbestimmung verstanden, also die Teilhabe des einzelnen an Entscheidungen in Gruppen. Man geht hier von der Überzeugung aus — internationale Erfahrungen belegen dies —, daß durch eine intensive Beteiligung der Mitarbeiter in Gruppen die gemeinsam gefundene Entscheidung produktiver ist als die einer einzelnen Führungskraft, die in der Gruppe mitwirkt. In Gruppen kommt es zu einem Gefüge mit wechselnden Führungsrollen und durch die so mögliche Mobilisierung latenter Leistungsreserven zu einer Erhöhung der Leistungskraft des Unternehmens. Der Einwand, daß diese Mechanismen zu viel Zeit kosten, hat die Praxis widerlegt. Sicherlich dauert die Entscheidungsfindung länger, jedoch ist die Entscheidungsdurchsetzung problemloser, da die Mitarbeiter sich voll mit der Entscheidung — gefunden nach dem Prinzip der Einstimmigkeit — identifizieren. Der traditionelle Entscheidungsmechanismus weist dagegen erhebliche Mängel auf, da die Durchsetzung von Entscheidungen häufig wegen informeller Veränderungen nicht möglich ist oder verzögert wird.

Grundlage dieser neuen Konzeption ist das Modell der Organisationsentwicklung, das Modell einer lebendigen Lernorganisation, das von einem Abbau unnötiger Hierarchien zum Zwecke der Leistungssteigerung ausgeht und durch gruppenspezifische Prozesse neue Verhaltensweisen des Menschen schafft. Die er-

forderlichen Verhaltens- und Einstellungsänderungen bei Mitarbeitern und Führungskräften können in derartigen Gruppen in einem vier- bis sechsjährigen Lernprozeß erreicht werden. Weitere Impulse sind jedoch immer wieder notwendig. Es bildet sich ein neues Selbstverständnis sowohl der Führungskräfte, die sich als *change agents* (Gruppenmotivatoren) verstehen, als auch der Mitarbeiter heraus, die sich als Mitunternehmer ansehen. Zahlreiche verschiedenartige Experimente im In- und Ausland beweisen, daß durch die Form der Gruppenentscheidung die Leistungsfähigkeit des Unternehmens bei gleichzeitiger Verstärkung der Selbstverwirklichung des Menschen gestiegen ist. Selbstverwirklichung wird hier immer als Erweiterung des relativen Freiheitsspielraumes des einzelnen verstanden. Die Mobilisierung von Leistungsreserven muß jedoch in einem gesteuerten Prozeß laufen, der nicht 'überdreht' werden darf. Als wichtigste Voraussetzung gilt, daß der Lernprozeß bei dem bisherigen Arbeitnehmergehalten ansetzt, also dort beginnt, wo sich der Mitarbeiter hinsichtlich seines Bewußtseinsstandes befindet.

Der Prozeß der Organisationsentwicklung verändert sicherlich langfristig die Machtverhältnisse im Unternehmen. Das Machtpotential von Unternehmer und Mitarbeitern erhöht sich dabei, da die Leistungskraft des Unternehmens gesteigert wird. In einem Partnerschaftsunternehmen entscheidet die Qualität der Leistung. 'Erbhöfe' können in unserer Gesellschaft nicht erhalten werden, da die gesellschaftliche Wirklichkeit mit dem Konkurrenzdruck der großen Unternehmen, dem Druck aus dem Ausland und dem öffentlichen Interesse an den Arbeitsplätzen dies nicht zulassen kann. Eine Isolationspolitik des Unternehmers würde sicherlich zu seinem Untergang führen; daher ist er gut beraten, die gemeinsame Kraft zu nutzen und seine Stellung in der Gesellschaft zu festigen.

Die *Mitbestimmung* (IV), also das formalisierte Recht des Arbeitnehmers, an Entscheidungen teilzuhaben, muß auf allen Ebenen des Unternehmens institutionalisiert sein. Neben einem Grundrechtskatalog, der die Individualrechte für jeden einzelnen regelt, ist es wichtig, daß die Gruppen entsprechende Rechte erhalten, wie sie heute schon beim Betriebsrat und bei der Unternehmensmitbestimmung vorhanden sind. Es geht hierbei um eine sinnvolle Ergänzung jener verschiedenartigen Rechte, die den unterschiedlichen Vertretungsebenen zugeordnet sind. Das Prinzip der Ausgewo-

genheit muß hier gelten; keine Mitbestimmungsebene darf so stark ausgebaut sein, daß sie eine andere neutralisiert. Die institutionalisierte Mitbestimmung ist wie ein Netz zu sehen, das die informelle Mitbestimmung vor Entgleisungen bewahrt. Hier liegt eine Sicherung gegen eine mögliche Übertreibung im gruppenspezifischen Prozeß der Organisationsentwicklung. Die Konzepte der Mitbestimmung und der Mitwirkung ergänzen sich also gegenseitig.

Mit der *Reduzierung der Fremdbestimmung* (V) sind unter anderem die Gebiete der Arbeitsstrukturierung (Arbeitsplatzwechsel, Arbeitsvergrößerung, Arbeitsbereicherung, teilautonome Gruppen), der Ergonomie, der Sozialmedizin und des Unfallschutzes zusammenzufassen. Bei der Anwendung der Arbeitsstrukturierungsmodelle geht es darum, unter Mithilfe der Mitarbeiter ergonomische und sozialmedizinische Erfahrungen in die Praxis umzusetzen. Ergänzt wird dieses Konzept der betrieblichen Reduzierung von Fremdbestimmung durch die Aufstellung einer gesellschaftsbezogenen Kosten- und Nutzenrechnung (betriebliche/außerbetriebliche Reduzierung der Fremdbestimmung), wozu ein gesellschaftsbezogenes Rechnungswesen (gesellschaftsbezogene Berichterstattung) aufgebaut werden muß. Das Ergebnis dieser Datensammlung zeigt sich in der Sozialbilanz, die in Zukunft neben der Wirtschaftsbilanz stehen wird. Erste Versuche bei Partnerschaftsunternehmen und bei Unternehmen außerhalb dieser Gruppe lassen hoffen, marktkonforme Mittel einzusetzen, um nicht einer systemfremden Investitionslenkung anheimzufallen. Die gesellschaftsbezogene Berichterstattung zeigt auf, inwieweit die Unternehmen auf die Arbeitnehmer und die Bürger negative oder positive Einflüsse ausüben. Die Sozialbilanz würde also die Leistungen des Unternehmens für die Gesellschaft ausweisen, wobei sicherlich noch zahlreiche Quantifizierungsprobleme zu lösen sind.

Die *Beteiligung* (VI) der Mitarbeiter im Rahmen der Erfolgs- und Kapitalbeteiligung kennzeichnet die erfolgsnotwendigen Bemühungen, die Mitarbeiter nicht nur immateriell, sondern auch materiell und möglichst an der Substanz des Unternehmens zu beteiligen. Hier gibt es eine Fülle von Modellen, die in den letzten Jahren in vielen Spielarten praktiziert werden. Gerade dadurch ist eine Reihe von Unternehmen in der aktuellen gesellschaftspolitischen Diskussion der Vermögensbildung bekanntgeworden. Der Anspruch auf materielle

Beteiligung leitet sich ganz selbstverständlich aus der partnerschaftlichen Struktur eines Unternehmens ab, zumal es legitim ist, die Mitarbeiter an der erhöhten Produktivität, die von der immateriellen Beteiligung herrührt, partizipieren zu lassen. Hier ist also eine deutliche Abgrenzung gegen die Mehrwerttheorie und gegen jene noch verbreiteten Meinungen

zu konstatieren, die den Erfolg allein dem Unternehmer bzw. den bisherigen Kapitalgebern zuordnen. Die partnerschaftliche Konzeption hinsichtlich der Gewinnverteilung hat sich auch in den Parteien durchgesetzt, so daß es heute parteipolitisch unstrittig ist, den unternehmerischen Erfolg bzw. Gewinn auf die im Unternehmen Tätigen zu verteilen.

### III. Ordnungspolitische Ziele der Mitarbeiterbeteiligung

Diese Grundlagen einer betrieblichen Partnerschaft gehen von einem Menschenbild aus, das humanistisch geprägt ist, doch hat die Praxis vieler Beteiligungsmodelle trotz nicht zu leugnender einzelner negativer Erfahrungen bewiesen, daß der Mensch fähig ist, kreativ zu sein und zugleich selbständig und verantwortungsbewußt zu handeln. Dem entsprechen die beiden Komponenten, die ein Partnerschaftsunternehmen auszeichnen — die materielle und die immaterielle.

Hauptanliegen der partnerschaftlichen Bestrebungen ist es, den scheinbaren Gegensatz von Kapital und Arbeit durch eine Verzahnung beider Faktoren im Unternehmen aufzuheben bzw. die starren Frontlinien zu durchbrechen. Im Bereich des Faktors Arbeit hat die Organisationsentwicklung dies geschafft. Auf der Kapitaleseite versucht man, den Mitarbeiter am Erfolg und Kapital des Unternehmens zu beteiligen.

Die Kapitalbeteiligung der Mitarbeiter beruht auf der Vorstellung, daß wir nur dann unsere Wirtschaftsordnung sichern können, wenn es uns gelingt, aus Arbeitnehmern Mitarbeiter zu machen. Unsere Verfassung und Wirtschaftsordnung geben jedem Unternehmen den freien Raum, seine unternehmerische Funktion im Dienste der Gesellschaft zu erfüllen. Es geht deshalb entscheidend darum, diesen Freiraum zu erhalten und ihn auch auf die Mitarbeiter auszudehnen.

In der modernen Industriegesellschaft treten die Bedürfnisse der Mitarbeiter gleichberechtigt neben die Bedürfnisse des Unternehmers, des Unternehmens und der Gesellschaft. Jede Gruppe wird unsere Wirtschaftsordnung nur solange anerkennen, wie ihre eigenen Bedürfnisse auch befriedigt werden. Diese Überlegungen hat der Eigentümer-Unternehmer zu berücksichtigen, wenn er seine Ziele festlegt, die bisher oft ausschließlich auf Gewinnstreben basierten. Mikroökonomische Überlegun-

gen des Unternehmers müssen eine makroökonomische Dimension haben. Das Unternehmen kann nicht als Selbstzweck gesehen werden, sondern hat seine Daseinsberechtigung nur als Dienstleistungsfunktion der Gesellschaft. Der Unternehmer der Zukunft muß in seinen Planungen neue Ziele einführen: Vermeidung von Umweltverschmutzung, Ausbildung, Infrastruktur, soziale Fürsorge, Sicherheit der Arbeitsplätze und Humanisierung der Arbeitswelt.

Diese Verpflichtung stellt besondere Anforderungen an jeden Unternehmer, der aus eigenem wie aus dem Interesse der Gesellschaft darauf angewiesen ist, sich nicht in der betrieblichen Alltagsarbeit zu verschleifen, sondern sich von Linienaufgaben freizumachen im Interesse der sozialen Daseinsfürsorge für das Unternehmertum. Es ist für den mittleren Eigentümer-Unternehmer nicht leicht, in dieser komplexen Welt das Unternehmen erfolgreich von Jahr zu Jahr weiterzuführen. Obwohl sich die meisten Unternehmer dem Gewinnstreben verschrieben haben, erstaunt es immer wieder, daß viele Unternehmer nicht die Optimierung des Gewinns erreichen. Autoritäre und patriarchalische Führungsstrukturen verhindern häufig den Erfolg.

Unternehmer in unserer Wirtschaftsordnung zu sein, heißt Risiken zu übernehmen und Chancen zu nutzen, die Gewinn, aber auch Verlust bringen können. Die Stärken und Schwächen des Menschen haben bisher viel zu wenig Eingang in dieses unternehmerische Denken gefunden. Leistung wird heute einseitig von der Unternehmensleitung oder vom Markt her diktiert, ohne die schöpferische Kraft der menschlichen Schwächen und Stärken zu nutzen. Häufig werden sogenannte Schwächen sofort als wirtschaftliche Mißerfolge dargestellt, wenn z. B. ein Pionierunternehmer, der es bisher gewöhnt ist, sein autoritär geführtes Unternehmen durch die Wogen des

Marktes zu steuern, aufgrund verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse Kooperationen mit den Mitarbeitern eingeht. Der Vorwurf reicht dann von mangelnder Führungskraft, Verleugnung des Unternehmertums bis hin zu wirtschaftlichen Pressionen. Obwohl wir als Unternehmer in einem demokratischen Staat aufgerufen sein sollten, diesem Staatsgefüge entsprechende Formen im Wirtschaftsleben anzubieten und aus eigener Verantwortung die Weiterentwicklung der freien Gesellschaft in den Mittelpunkt unserer Bemühungen zu stellen, ist es erstaunlich, daß die Vielzahl der Unternehmer die Augen vor den wirtschaftlichen Erfolgen kooperativer Unternehmensstrukturen und Verhaltensweisen verschließen. Zu tief sitzt das Vorurteil, daß unter bestimmten Bedingungen Humanität und Rentabilität nicht zu vereinbaren seien. Humanitäre Ansätze werden häufig als Humanitätsduselei und Weltfremdheit abgetan.

Ausführliche Untersuchungen von Wissenschaftlern und Unternehmern im In- und Ausland haben die Forderung der Arbeitsgemeinschaft zur Förderung der Partnerschaft in der Wirtschaft e. V. (AGP) bestätigt, daß Gewinnoptimierung für ein Unternehmen in einer sozialverpflichteten Gesellschaftsstruktur nur dann zu erreichen ist, wenn die Mitarbeiter am Erfolg, am Kapital und an der Entscheidung im Unternehmen beteiligt werden.

Die kooperative Wirkung der Kapitalbeteiligung kann nur zur Geltung kommen, wenn die verhaltenspsychologischen Bedingungen erfüllt sind, die zur Motivation der Mitarbeiter führen. Nur durch Verhaltenstraining und Bildungsarbeit der Mitarbeiter ist eine Emanzipation des Menschen möglich. Dieses wiederum ist Voraussetzung, aus Eigenverantwortung die angebotene Kapitalbeteiligungsstruktur im eigenen wie im Sinne des Unternehmertums zu nutzen.

Die Berücksichtigung psychologischer Bedürfnisse des einzelnen ist nur durch die unmittelbare Teilhabe der Mitarbeiter an den Entscheidungsprozessen in Gruppen möglich. Die gemeinsame Zielfindung erhöht die Qualität des Entscheidungsprozesses und erleichtert und verkürzt den Prozeß der Entscheidungsdurchsetzung. Die Beteiligung des Mitarbeiters unter Berücksichtigung seiner menschlichen Verhaltensweisen, der Infragestellung dieser Verhaltensweisen und der Veränderung von Einstellungs- und Verhaltensweisen durch den einzelnen Mitarbeiter nennt man heute *Organisationsentwicklung*. Besondere Betonung

liegt dabei auf dem dynamischen Aspekt der Entwicklung, da Strukturveränderungen angestrebt werden. Der Prozeß der Organisationsentwicklung führt in die Auseinandersetzung mit der gesellschaftlichen Wirklichkeit im Unternehmen. Die Aufarbeitung der Widersprüche und Konflikte zwischen Menschen verläuft in jedem Unternehmen anders, da jede Gruppe und jedes Unternehmen von anderen Menschen mit unterschiedlichen Verhaltensweisen gebildet werden. Daher ist das Konzept der Organisationsentwicklung nicht gesetzlich diktiert, sondern muß von den einzelnen Menschen selbst bestimmt, realisiert und immer wieder erneut belebt werden. Auf diese Weise wird eine Entscheidungsunfähigkeit durch Strukturfixierung verhindert, da durch Selbstbestimmung und Teilautonomie der Gruppen im Rahmen abgestimmter Zielfindungsprozesse die Flexibilität des Unternehmens gewährleistet bleibt. Der Willkür des Unternehmers sind Grenzen gesetzt, da der Entscheidungsprozeß kontrollierbar und nachprüfbar ist.

Viele Unternehmer mögen dies als einen Nachteil ansehen. Der größeren Transparenz des Unternehmens stehen jedoch positive Kräfte seitens der Mitarbeiter gegenüber, die sich durch erhöhte Kreativität und Mitverantwortung entscheidend für die Produktivität und Rentabilität des Unternehmens auswirken. Für Mitarbeiter überschaubare Unternehmen tragen wesentlich dazu bei, Innovationen für den Markt des Unternehmens zu schaffen. Gerade bei mittelständischen Unternehmen, die den Konkurrenzkampf mit Großunternehmen zu bestehen haben und denen die Finanzierungsmöglichkeiten der Großunternehmen fehlen, können am Markt mit Hilfe engagierter, kreativer und kapitalbeteiligter Mitarbeiter sehr viel besser Schwierigkeiten meistern. Bisher hat man die geistigen ‚Kapitalreserven‘ der Mitarbeiter nur in geringem Maße genutzt. Ein Abbau autoritärer Führungsweisen mobilisiert solche Reserven und führt zu einer freiwilligen Leistungssteigerung. Die Unternehmen sind aufgerufen, ‚Investitionen‘ im menschlichen Bereich anzustreben, die oft höhere Renditen als eine Rationalisierung der Fertigungsbereiche erbringen. Verschiedene Untersuchungen haben ergeben, daß qualifizierte Kräfte dann für mittelständische Unternehmen zu gewinnen sind, wenn die Möglichkeit einer breiten Entfaltung erhalten bleiben kann und nicht in eine starre schematische Organisation eingebunden ist.

## IV. Materielle Beteiligungssysteme

Kapitalbeteiligung als Teilaspekt moderner Unternehmensführung trägt wesentlich zur Leistungssteigerung und zur Erhöhung der Zufriedenheit des Mitarbeiters bei. Wichtig für die Kapitalbeteiligung der Mitarbeiter ist eine vernünftige Konzipierung des Kapitalbeteiligungsmodelles. Die AGP hat bereits vielen Unternehmen geholfen, solche Beteiligungsmodelle zu schaffen. Die Praxis der Erfolgsbeteiligungssysteme, der Arbeitnehmerstiftungen, der betrieblichen Fonds wie auch die von zwischengeschalteten Gesellschaften sollte unbedingt genutzt werden.

Drei Systeme lassen sich dabei unterscheiden: Bei den Mitarbeiterunternehmen liegen mehr als 50 % des Kapitals in Mitarbeiterhand, wodurch sich dieses Modell von konventionellen Beteiligungsunternehmen unterscheidet. Wesentliches Merkmal dieses Typs ist das Individual-Eigentum. Es ähnelt daher sehr stark den Produktivgenossenschaften. Aus diesem Grund sind diese Unternehmen wirtschaftskonform, da sie zu unserer Wirtschaftsordnung passen, weil hier privates Eigentum mit gleichwertiger Mitsprache sämtlicher Anteilseigner verbunden ist. In den USA gibt es zahlreiche Genossenschaftsunternehmen mit dieser Unternehmensstruktur, was sicherlich für die Systemkonformität dieses Modells mit der sozialen Marktwirtschaft spricht. Überlegungen der deutschen Parteien im Hinblick auf die Arbeitsgesellschaft bzw. Arbeitspartizipation gehen sicherlich in ähnliche Richtungen. Vielleicht weist uns dieses Modell den dritten Weg, den Ota Šik propagiert. Es ist ein konsequenter Versuch, die Interessen der Mitarbeiter und die des Unternehmens in Einklang zu bringen.

Die im Rampenlicht stehenden Mitarbeiterunternehmen mit mehr als 50 % Eigenkapital in Mitarbeiterhand stellen in der Palette der Beteiligungsunternehmen jedoch nur eine verschwindend kleine Gruppe dar. Dagegen werden in der zweiten Gruppe jene Unternehmen zusammengefaßt, die das Kapital in einer Stiftung, einem Betriebsfonds (im Gegensatz zum Investmentfonds) oder in einem Kollektiv gesammelt haben, was dem Gemeineigentum nahekommt. Die Mitarbeiter besitzen keinen individuellen Anspruch auf das Ka-

pital, sondern haben nur Nutzungsrechte, durch die ihnen der Wertzuwachs teilweise zukommt. Getragen werden diese Modelle von bestimmten individuellen Wertsystemen früherer Kapitaleigner.

Die dritte und größte Gruppe der Unternehmen mit Mitarbeiterbeteiligungskonzepten bilden jene, bei denen der Altkapitalgeber der bestimmende Faktor im Unternehmen bleibt. Hierzu sind 2 000 Unternehmen zu rechnen, die eine Erfolgsbeteiligung aufgrund des Faktors Arbeit gewähren. Zu unterscheiden sind dabei unter anderem neben der Produktivitäts-, Umsatz- oder Mehrererfolgsbeteiligung vor allem die Ertrags- und Gewinnbeteiligung. Die praktikabelste Form scheint die erfolgsbezogene Leistungsbeteiligung zu sein, da sie in der Praxis zunimmt. Neben den Unternehmen mit Erfolgsbeteiligungen gibt es solche, die eine reine Kapitalbeteiligung praktizieren, ihren Mitarbeitern also allein aufgrund des Faktors Mitarbeiterkapital ein Recht auf materielle Beteiligung einräumen. Dieser Modelltypus wird sich in der Zukunft verstärkt durchsetzen, da er dem Selbstverständnis des Eigentümer-Unternehmers entgegenkommt.

Mitarbeiterbeteiligungsmodelle, die den Faktor Arbeit und den Faktor Mitarbeiterkapital berücksichtigen, bei denen also der Mitarbeiter sowohl aus dem Faktor Arbeit als auch aus dem Faktor Kapital ein Recht auf eine Beteiligung am Erfolg bzw. Gewinn hat, nennt man „laboristische Mitarbeiterbeteiligungsmodelle“. Der Mitarbeiter erhält neben seinem Einkommen eine Erfolgsbeteiligung aus dem Faktor Arbeit, die Zinsen auf seinen Kapitalanteil und den Gewinnanteil auf seinen Kapitalstock. Hierzu können bei einer eventuell sukzessiven Rückzahlung des Kapitalanteils entsprechende Auszahlungsbeträge kommen, sofern der Kapitalstock des Unternehmens dies zuläßt. Diese laboristischen Lösungen sind weit in der Überzahl und rekrutieren sich vor allem aus der investiven Anlage der 2 000 Unternehmen, die Erfolgsbeteiligung aufgrund des Faktors Arbeit gewähren. Diese Modelle zeigen par excellence den institutionalisierten Konflikt in einer Person, nämlich Arbeit- und Kapitalinteressen gleichzeitig vertreten zu müssen.

## V. Einführung einer Mitarbeiterbeteiligung

Ist der Unternehmer zur Begründung einer betrieblichen Partnerschaft bereit, um sich so den gesellschaftspolitischen Forderungen unserer Zeit zu stellen, wird er sich fragen, welchen Teilbereich er zuerst realisieren soll: Die Vermögensbeteiligungs-, die Arbeitsorganisations- oder die Mitbestimmungskomponente? Die Erfahrungen zeigen, daß die gleichzeitige Einführung der Vermögensbeteiligung und der Arbeitsorganisationskomponente der richtige Weg ist. Denn von hier aus wird sich später zwangsläufig auch eine betriebliche Mitbestimmung ergeben, die über das Betriebsverfassungsgesetz und die Unternehmensmitbestimmung in einer neuen Struktur hinausreichen wird. Bei der materiellen Beteiligung geht es darum, die teilnahmeberechtigten Mitarbeiter und die Aufbringungsseite der Erfolgs- und Kapitalbeteiligung festzustellen. Dies kann in Form von Lohnanteilen, Krediten von Mitarbeitern, einer Zuwendung des Unternehmers oder durch eine Erfolgsbeteiligung geschehen. Bei der Verteilung der Erfolgsbeteiligung geht es darum, von welcher Berechnungsbasis zunächst die notwendigen Abzüge, wie z. B. Zinsen oder Unternehmerlohn, verrechnet werden, bevor man zur Verteilung kommt. Diese kann dann auf ein Zwei- oder Drei-Faktoren-Modell abgestimmt sein, also auf Arbeit und Kapital oder auf Arbeit, Kapital und Disposition. Danach schließt sich die Individualaufteilung auf den einzelnen Mitarbeiter an, wobei die Praxis die Unterscheidung nach der Pro-Kopf-Verteilung oder eine Verteilung nach dem Gehaltsschlüssel mit allen möglichen Kombinationen kennt.

Nun ist die Frage der Verwendungsseite der verteilten Gewinne zu lösen. Diese können bar ausgeschüttet oder investiv angelegt werden. Auch hier gibt es zahllose Kombinationsmöglichkeiten. Neben nicht gesellschaftsrechtlichen Verankerungen, wie z. B. dem Arbeitnehmerdarlehen, der Obligation, Personalobligation und Namensschuldverschreibungen, sind die gesellschaftsrechtlichen Verankerungen in der Form der stillen, atypisch stillen oder in der KG- und GmbH-Beteiligung wie auch der Belegschaftsaktie zu nennen. Die möglichen gesellschaftsrechtlichen Verankerungen können in der Form der direkten Beteiligung oder indirekt über eine Beteiligungsgesellschaft realisiert werden. Die Fragen der Verlustbeteiligung, der zeitlichen Verfügungsbeschränkungen und der Mitentscheidung aus

Kapitalanteilen sind dabei zu lösen. Folgende investive Anlagen sind in der Praxis bekannt:

1. Arbeitnehmerdarlehen,
2. Schuldverschreibungen (Obligation),
3. typisch stille Beteiligung,
4. atypisch stille Beteiligung,
5. formelle Kommanditbeteiligung,
6. volle Kommanditbeteiligung,
7. GmbH-Beteiligung,
8. Belegschaftsaktie von AGs,
9. Belegschaftsaktien von KGaAs,
10. Anteile an Belegschaftsfonds,
11. Beteiligung an Mehrheitsfirmen (Arbeitnehmerbeteiligungsgesellschaft, Mitarbeiterstiftungen)
12. Mitarbeitergenossenschaften.

Diese Aufzählung beweist die Vielgestaltigkeit von Mitarbeiterbeteiligungen. Ein Vergleich der partnerschaftlichen mit einer konventionellen Unternehmensführung zeigt im Endeffekt die Überlegenheit der ersteren, die die Leistungsreserven der Mitarbeiter, die Motivation und das Engagement in ganz anderer Weise zu wecken vermag. Partnerschaftliche Unternehmensführungen haben durchweg bewiesen, daß trotz der im Vordergrund stehenden Bedürfnisbefriedigung der Menschen im Betrieb eine höhere Produktivität und Rentabilität des eingesetzten Kapitals erreichbar ist.

Allerdings sind bei Unternehmern wie bei den Mitarbeitern entscheidende Verhaltensänderungen erforderlich, die nicht durch Gesetz und Vorschriften allein erreicht werden können, sondern zusätzlich durch den kanalisiertem Konfliktregelungsprozeß in einem gruppendynamischen Ansatz. Verhaltensänderungen werden durch Einstellungsänderungen erreicht. Daher sollte der Unternehmer es wagen, sich auf betrieblicher Ebene zu einer Strukturveränderung im Hinblick auf eine paritätische Mitbeteiligung durchzuringen. Dabei werden zwar die Rechte der Mitarbeiter aus dem Faktor Arbeit und aus dem Faktor Mitarbeiterkapital garantiert, das Gesamtkapital kann den Faktor Arbeit im Unternehmen immer überstimmen. Zugleich wird aber die paritätische Vertretung von Unternehmensleitung und Mitarbeitern (Faktor Arbeit/Mitarbeiterkapital) erreicht. Durch das neue Unternehmensmitbestimmungsgesetz für Großunternehmen stellt sich hierbei die Frage der Überparität. Sollte

es gewünscht werden, könnte hier die Form der zwischengeschalteten Kapitalgesellschaft gewählt werden, um die Überparität zu vermeiden.

Das Gesamtkonzept aus arbeitsplatznaher, humaner Arbeitswelt (Arbeitsstrukturierung/Organisationsentwicklung, Ergonomie, Sozialme-

dizin) und einer betrieblichen paritätischen Mitbeteiligung kann der Anfang für eine betriebliche Gesellschaftspolitik in mittelständischen Unternehmen bis 2000 Mitarbeitern sein, die eine echte Alternative zu den überbetrieblichen Vermachtungsplänen etablierter Kräfte darstellen würde.

## VI. Gesamtwirtschaftliche Aspekte der betrieblichen Partnerschaft

Die der sozialen Marktwirtschaft entsprechenden ständigen Reformen, wie sie von Partnerschaftsunternehmen vertreten werden, tragen wesentlich dazu bei, die Diskussion um die Investitionslenkung bzw. Vergesellschaftung der Produktionsmittel in neue Bahnen zu leiten. Die Mitarbeiter haben gemäß Art. 14 GG zwar ein Recht auf Entscheidung über Mitarbeiterkapital, unterliegen jedoch auch der Sozialbindung des Eigentums. Diese Form der breiteren Streuung des Produktivkapitals (Unternehmensbeteiligung) würde wesentlich zur Glaubwürdigkeit des Unternehmertums beitragen. Ein möglicher Betriebsegoismus, der zu Lasten der Verbraucher oder der Bürger gehen könnte, wird durch die jährlich aufzustellende Sozialbilanz eingedämmt, durch die die Leistung des Unternehmens für die Gesellschaft dargelegt wird. Es ergeben sich sicher aus der partnerschaftlichen Konzeption einige volkswirtschaftliche Fragen, wie z. B. eine denkbare gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerung mit der Folge einer erhöhten Ausbringungsmenge, durch die wiederum Absatzprobleme auftreten könnten.

Sicherlich schließen sich Humanität und Produktivität in Grenzbereichen partiell aus. Zu einem Zielkonflikt kommt es jedoch erst sehr viel später, als uns die heutige Realität weismachen möchte. Im Rahmen der Tarifverhandlungen können Beteiligungsmodelle, sei es in Form der investiven Erfolgsbeteiligung oder der Arbeitspartizipation, eine Möglichkeit sein, neue Wege zu finden. Partnerschaftliche Unternehmensformen können über Arbeitslosigkeit und unsichere Wirtschaftsaussichten jedoch nicht hinwegtäuschen. Auch ist mit dem Konzept der betrieblichen Partnerschaft kein Allheilmittel zur Lösung von gesellschaftlichen Problemen gefunden, doch kann durch ein behutsames Vorgehen ein erster Schritt zu einer humaneren Arbeitswelt getan werden. Dabei sollte sich der Unternehmer davor hüten, betriebliche Gesellschaftspolitik allein aus

kurzfristigen gewinnorientierten Überlegungen anzuwenden, denn dann wird er in der gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung der Verlierer sein. Betriebliche Gesellschaftspolitik bedeutet, eine neue Legitimation des Unternehmers in dieser Gesellschaft zu begründen.

Die betriebswirtschaftlichen Vorteile der Kapitalbeteiligung liegen auf der Hand. Die erheblichen steuerlichen Vorteile erlauben dem Unternehmer schon heute, Angebote des Gesetzgebers zu nutzen und dabei gesellschaftsrechtliche Lösungen anzusteuern, die zu einer wesentlichen steuerlichen Entlastung des Unternehmens führen. Die Stärkung des Eigenkapitals durch haftendes und verlustbeteiligtes Mitarbeiterkapital erhöht die Kreditlinie bei den Banken, so daß günstige Finanzierungsmöglichkeiten genutzt werden können. Durch steuerliche Entlastungen wird die Liquidität positiv beeinflusst, daß es unverständlich erscheint, warum nicht mehr Unternehmer diese steuerlichen Möglichkeiten nutzen. Kapitalbeteiligung der Mitarbeiter hilft deshalb dem Unternehmer, dem Unternehmen und den Mitarbeitern.

Volkswirtschaftlich kann nur dann eine Steigerung des Bruttosozialproduktes durch Vermögensbeteiligungsmodelle erreicht werden, wenn Leistungsreserven mobilisiert und konjunkturell vernünftig eingesetzt werden. Durch die investive Anlage gewinnbezogener Erfolgsbeteiligungsmodelle ist es möglich, die Kostenbelastung zu reduzieren und die Investitionskraft des Unternehmens zu stärken. Das Unternehmen und seine Mitarbeiter haben im Rahmen eines Beteiligungsmodells das gleiche Ziel: eine hohe Rendite ihrer Beteiligung zu erwirtschaften.

Die soziale Marktwirtschaft ist als unsere Wirtschaftsordnung verfassungsmäßig nicht verankert, so daß es immer wieder gilt, die Bürger dieses Landes für diese Wirtschafts-

ordnung zu gewinnen. Die breite Durchdringung der Unternehmen mit Kapitalbeteiligungsmodellen sollte damit Aufgabe jedes Unternehmensverbandes sein. Die Polarität zwischen den Sozialpartnern auf makroökonomischer Ebene kann nicht das Spiegelbild mikroökonomischer Zusammenarbeit im Unternehmen zwischen kapitalbeteiligten Mitarbeitern und kapitalgebenden, geschäftsführenden Gesellschaftern sein. Der historische Ausgleich zwischen Kapital und Arbeit kann nur in einer Selbstbestimmung im Unternehmen zwischen

den Beteiligten geschehen. Die soziale Marktwirtschaft wird dann realisiert sein, wenn wir in den Unternehmen eine diesem demokratischen Rechtsstaat entsprechende Beteiligungsstruktur aufweisen.

Arbeitgeber und Gewerkschaften sind aufgerufen, diesen Weg auf breiter Ebene zu gehen. Der bevorstehende Aufschwung sollte am Arbeitnehmer nicht vorbeigehen. Die Lösung des Problems heißt Produktivvermögensbildung der Arbeitnehmer am arbeitgebenden Unternehmen über den Tarifvertrag.

## Arbeitnehmerkammern und Wirtschafts- und Sozialräte als Instrumente gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung

Seit langem wird in der Bundesrepublik die Belegschafts-Mitbestimmung über den Betriebsrat und über die Beteiligung von Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat sowie — im Montanbereich — über den Arbeitsdirektor im Vorstand praktiziert, und zwar in einer für den Arbeitnehmer im großen und ganzen wohl erfolgreichen Art und Weise<sup>1)</sup>. Dennoch werden seit einiger Zeit von ganz unterschiedlichen Stellen verstärkt Forderungen erhoben, nun auch Mitbestimmungsregelungen zu schaffen, die über die Betriebs- und Unternehmensebene hinausgehen.

Soweit diese Forderungen von ökonomischen Überlegungen ausgehen — die auch in der vorliegenden Abhandlung im Mittelpunkt stehen —, werden sie zumeist mit dem Hinweis begründet, der Aktionsspielraum der betriebs- und unternehmensbezogenen Mitbestimmung sei wegen der allgemeinen Abhängigkeit der Unternehmen vom Markt relativ eng, d. h., die Mitbestimmungsträger hätten sich bei der Wahrnehmung ihrer Mitbestimmungsfunktion letztlich immer den vom Markt vorgegebenen Daten zu fügen. Es sei im Grunde nur eine Reaktion auf das Marktgeschehen und keine Aktion zur Verhinderung unangenehmer Wirkungen des Marktes möglich. Sieht man einmal von dem Sonderfall ab, daß bestimmte Unternehmen innerhalb gewisser Grenzen durchaus selbst Marktdaten setzen können, an denen die Mitbestimmungsträger im Regelfall auch mitwirken, ist der vorstehenden Argumentation prinzipiell zuzustimmen.

Zum Teil sind die Impulse zur Schaffung von Mitbestimmungsmöglichkeiten auf überbetrieblicher oder gesamtwirtschaftlicher Ebene zweifellos auf die Arbeitslosigkeit der letzten Zeit zurückzuführen, die mit den herkömmlichen wirtschaftspolitischen Mitteln bisher nur recht unbefriedigend bekämpft werden konnten.

<sup>1)</sup> Diese Mitbestimmung habe ich ausführlich problemorientiert behandelt in: Arbeitnehmer in der Marktwirtschaft, München 1976 (Goldmann-Sachbuch 11 128).

Die überbetrieblichen Mitbestimmungsvorstellungen sind darauf ausgerichtet, die Lenkung der Wirtschaft zu ändern bzw. erheblich zu beeinflussen, wodurch in starkem Maße Grundfragen der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung berührt werden. An Instrumenten gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung werden vornehmlich genannt: 1. die in einigen Bundesländern vorhandenen Arbeitnehmerkammern, deren Einrichtung von bestimmten politischen Kräften auch in anderen Bundesländern verlangt wird, 2. die vom DGB geforderten Wirtschafts- und Sozialräte, 3. die Investitionslenkung, 4. die Vergesellschaftung und 5. die staatliche Preiskontrolle. Die Komplexität der überbetrieblichen Mitbestimmung läßt es nicht zu, in der vorliegenden Abhandlung auf alle genannten Instrumente einzugehen. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich vielmehr auf die Arbeitnehmerkammern und die Wirtschafts- und Sozialräte. Der Informationsstand über diese beiden Instrumente ist in der Öffentlichkeit außerordentlich gering. Deshalb sollen die Strukturen, Funktionsweisen und grundsätzlichen Probleme der Arbeitnehmerkammern und der Wirtschafts- und Sozialräte nachstehend aufgezeigt werden.

Arbeitnehmerkammern gibt es bisher nur im Saarland und in Bremen. Es sind aber — wie erwähnt — Bestrebungen im Gange, auch in anderen Bundesländern diese Einrichtungen zu schaffen. Im Ausland existieren Arbeitnehmerkammern in Luxemburg und Österreich.

Die Arbeits- oder Arbeitnehmerkammern haben eine gewisse Verwandtschaft mit den Gewerkschaften. Auch sie sind Interessenvertretungen der Arbeitnehmer. Geführt werden die beiden deutschen Arbeitnehmerkammern in der Rechtsform der Körperschaft öffentlichen Rechts. Sie unterliegen damit der Staatsaufsicht — anders als die Gewerkschaften, die als nichtrechtsfähige Vereine geführt werden. Den Arbeitnehmerkammern gehören die in den betreffenden Ländern wohnenden oder beschäftigten Arbeitnehmer automatisch als

Mitglieder an, d. h., es besteht eine Zwangsmitgliedschaft.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben erheben die Arbeitnehmerkammern von den Arbeitnehmern Beiträge. Die Arbeitgeber sind verpflichtet, die Beiträge vom Lohn bzw. Gehalt einzubehalten und an die Arbeitnehmerkammern abzuführen.

Entstanden sind die beiden deutschen Arbeitnehmerkammern in den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts. Zur Entstehungsgeschichte wird auf die Untersuchung von Jürgen Peters, Arbeitnehmerkammern in der BRD? <sup>2)</sup>, verwiesen. In der NS-Zeit wurden die Arbeitnehmerkammern aufgelöst. Nach dem Zweiten Weltkrieg haben sie ihre Arbeit wieder aufgenommen. Anders als in Bremen war die Arbeitskammer des Saarlandes ursprünglich paritätisch mit Arbeitnehmern und Arbeitgebern besetzt. Weil „die Meinungsbildung in der paritätisch besetzten alten Arbeitskammer der zwanziger Jahre außerordentlich schwierig war und die Kammerarbeit lähmte“ <sup>3)</sup>, wird sie seit dem Zweiten Weltkrieg — wie in Bremen — als reine Arbeitnehmerkammer geführt.

Zu den Aufgaben der Arbeitnehmerkammern sei beispielhaft das Gesetz Nr. 846 über die Arbeitskammer des Saarlandes vom 5. Juli 1967 zitiert. Es heißt dort in § 1:

„(1) Die Arbeitskammer des Saarlandes hat die Aufgabe, als öffentlich-rechtliche Vertretung der Arbeitnehmer gemäß Artikel 59 der Verfassung des Saarlandes 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.

(2) Die Arbeitskammer des Saarlandes hat durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Regierung des Saarlandes, Behörden, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts und selbständige Vereinigungen von Arbeitnehmern mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung zu unterstützen sowie zu beraten und dabei das Allgemeinwohl zu berücksichtigen.

<sup>2)</sup> Jürgen Peters, Arbeitnehmerkammern in der BRD?, München 1973.

<sup>3)</sup> Arbeitskammer des Saarlandes (Hrsg.), Die Arbeitskammer des Saarlandes. Aufgabe und Tätigkeit, Saarbrücken 1969, S. 5.

(3) Die Arbeitskammer des Saarlandes kann mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde Einrichtungen, die der Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmer dienen, gründen, unterhalten und unterstützen.“

Nach Zacher <sup>4)</sup> zeichnet sich der durch die Gesetzgebung in Bremen und im Saarland geprägte herkömmliche Typ deutscher Arbeitskammern vor allem dadurch aus, daß die Arbeitskammer

— alle Arbeitnehmer eines bestimmten Gebietes im Wege der Zwangsmitgliedschaft erfaßt,

— vor allem die Interessen der Arbeitnehmer gegenüber dem Staat, den anderen Trägern öffentlicher Aufgaben und der Öffentlichkeit artikuliert und vertritt, aber auch durch Einrichtungen und Dienstleistungen zugunsten der Arbeitnehmer fördert,

— die Arbeitnehmer weder im Bereich von Tarifordnung, Arbeitskampf und Schlichtung noch im Bereich der betrieblichen Ordnung und Mitbestimmung organisiert und repräsentiert,

— ihre Aufgaben grundsätzlich ohne Eingriffsbefugnisse erfüllt,

— als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung ausgestattet ist, unter der Aufsicht des Staates steht, dienstherrnfähig ist und sich aus Beiträgen der Arbeitnehmer finanziert.

Weil „die Tätigkeit der Arbeitnehmerkammern, deren gesellschaftspolitischer Standort im DGB umstritten ist, sowohl von Kammermitgliedern als auch von außenstehenden Beobachtern positiv beurteilt wird“ <sup>5)</sup>, gibt es immer wieder Bestrebungen, weitere Arbeitnehmerkammern einzurichten. Schon im Jahre 1911 wurden im Reichstagswahlauftrag der SPD reine Arbeiterkammern gefordert.

Nach dem von der CDU im Jahre 1968 vorgelegten Berliner Aktionsprogramm soll die überbetriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer im sozial-wirtschaftlichen Bereich durch Arbeitnehmerkammern wahrgenommen werden. Auch auf ihrem Bundesparteitag in

<sup>4)</sup> Hans F. Zacher, Arbeitskammern im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, Köln/Berlin/Bonn/München 1971, S. 81.

<sup>5)</sup> Bernd Otto, Gewerkschaftliche Konzeptionen überbetrieblicher Mitbestimmung, Köln 1971, S. 128.

Düsseldorf 1971 hat sich die CDU auf die Schaffung von Arbeitnehmerkammern festgelegt. Gefordert wird diese Institution insbesondere von dem Arbeitnehmerflügel der CDU, den Sozialausschüssen der Christlich Demokratischen Arbeitnehmerschaft.

Ebenfalls im Jahre 1971 ist der CDU-Bundestagsabgeordnete Theodor Blank mit einem entsprechenden Gesetzentwurf an die Öffentlichkeit getreten. „Danach sollen in den Bundesländern Arbeitskammern errichtet werden, die in einem Bundesarbeitskammertag zusammengefaßt werden sollen. Diese Kammern werden, so Blank, da ‚die Gewerkschaften die Vertretung der Arbeitnehmerschaft im öffentlich-rechtlichen Bereich nicht allein wahrnehmen können‘, Landesregierungen und Parlamente, Behörden und Körperschaften beraten, sich an Planung, Planungsfragen und Bildungsaufgaben beteiligen und damit die Forderung des Deutschen Gewerkschaftsbundes ersetzen, Wirtschafts- und Sozialräte zu bilden.“<sup>6)</sup>

Auch auf der 3. Fachkonferenz Arbeitskammer, die von der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung e. V., München, in Verbindung mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeitskammern Mitte 1972 veranstaltet wurde, wurden erneut Arbeitskammern für alle Bundesländer gefordert. Das „Handelsblatt“<sup>7)</sup> meinte, daß es in absehbarer Zeit nicht zu neuen Gründungen von Arbeitskammern kommen dürfte und führte weiter aus: „Der baden-württembergische Ministerpräsident Filbinger hatte wie der rheinland-pfälzische Regierungschef Helmut Kohl in seiner Regierungserklärung die Errichtung von Arbeitskammern angekündigt. Aufgrund des massiven Widerstandes des zuständigen DGB-Landesbezirkes will das baden-württembergische Sozialministerium jedoch auf die Einbringung eines entsprechenden Gesetzentwurfes verzichten. Auch in Rheinland-Pfalz sind die Pläne für die Gründung von Arbeitskammern auf Eis gelegt worden.“ Im Bayerischen Landtag gab es zeitweilig ebenfalls Überlegungen, eine Arbeitskammer zu errichten. Der im Dezember 1974 in Husum veranstaltete Landesparteitag der Schleswig-Holsteinischen CDU hat in das Landes-Wahlprogramm den Passus aufgenommen, daß die CDU die überbetriebliche Mitbestimmung im sozialwirtschaftlichen Bereich durch Arbeitnehmer-Kammern sichern werde. Ministerprä-

sident Stoltenberg hatte sich gegen diesen Antrag ausgesprochen. Die Annahme des Antrags wurde in Husum als „kleine Sensation“ empfunden, berichtete die WELT am 16. Dezember 1974.

Die SPD und FDP haben sich — soweit ersichtlich — ebenso wie die Bundesregierung bisher nicht offiziell zur Frage der Arbeitskammern geäußert. Peters<sup>8)</sup> meint, daß in der Diskussion um die Errichtung von Arbeitnehmerkammern in der Bundesrepublik nicht selten der Umstand ausschlaggebend zu sein scheine, daß an sich begrüßenswerte Vorschläge von der „falschen Seite“ gemacht würden, und er fährt fort: „Dieser Verdacht drängt sich einem bei der Lektüre der Sitzungsprotokolle der DGB-Kommission zur Prüfung des Arbeitskammerproblems aus den Jahren 1970 und 1971 auf. Selten wurden die Vorzüge der Arbeitskammern plastischer dargestellt, als es in diesen Papieren geschehen ist. Um so erstaunlicher der ‚salto mortale‘, mit dem die Kommission schließlich doch zur Ablehnung der Kammern gelangt. Sie tut dies um den Preis einiger Ungereimtheiten und Widersprüchlichkeiten in der Beweisführung“. G. A. Friedl<sup>9)</sup> äußert sich ähnlich: „Wenn man die Sitzungsprotokolle der ‚DGB-Kommission zur Prüfung des Arbeitskammerproblems‘ aus den Jahren 1970/71 nachliest, dann ist es geradezu überraschend, wieviel Positives in diesem vertraulichen DGB-Kreis über die Einrichtung öffentlich-rechtlicher Kammern als zweite Säule der Arbeitnehmervertretung neben den Gewerkschaften vorgebracht worden ist.“

Der DGB hat auf dem 9. Ordentlichen Bundeskongreß 1972 in Berlin, als er die Forderung nach Wirtschafts- und Sozialräten erhob, die Schaffung von Arbeitnehmerkammern nachdrücklich abgelehnt. Auch in seinen Forderungen zur Bundestagswahl 1976 verlangte der DGB in seinen „Prüfsteinen“ den Verzicht auf alle Initiativen zur Errichtung von Arbeitnehmerkammern. Die Gewerkschaften sehen in den Arbeitnehmerkammern im allgemeinen eine Konkurrenz Einrichtung, die nach ihrer Meinung zur Zersplitterung der Interessenwahrnehmung und damit zur Schwächung der Gewerkschaften führen könnte.

Bei der ablehnenden Haltung werden zwei Dinge nicht genügend berücksichtigt: Erstens die Tatsache, daß die Arbeitnehmerkammern

<sup>6)</sup> Handelsblatt, 2/3. 7. 1971, S. 2.

<sup>7)</sup> Vom 29. 10. 1973, S. 2.

<sup>8)</sup> Jürgen Peters, a. a. O., S. 94.

<sup>9)</sup> Die Zeit v. 20. 4. 1973, S. 41.

die Gewerkschaften finanziell erheblich entlasten könnten (zum Beispiel auf dem Bildungssektor) und zweitens der Sachverhalt, daß die Gewerkschaften in den bestehenden Arbeiterkammern eine dominierende Rolle spielen. So heißt es beispielsweise in einer Veröffentlichung der Arbeiterkammer Bremen (in Bremen gibt es je eine Arbeiter- und Angestelltenkammer)<sup>10)</sup>: „Obwohl nach dem Willen des Gesetzgebers die Kammer die Interessen der Arbeitnehmer unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls wahrzunehmen und zu fördern hat, ist durch die Besetzung der Organe gewährleistet, daß der Deutsche Gewerkschaftsbund und auch die Einzelgewerkschaften ihre Vorstellungen über die Kammer verwirklichen, zumindest sie aber den entscheidenden öffentlichen Gremien übermitteln können.“ Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht in seiner noch näher auszuführenden Arbeitnehmerkammer-Entscheidung vom 18. Dezember 1974 mit folgenden Worten bestätigt: „In beiden Ländern hat sich zwischen Gewerkschaften und den Arbeiterkammern eine befriedigende Arbeitsteilung entwickelt; die grundsätzlich ablehnende Haltung der Spitzenorganisation hindert nicht, daß die örtlichen Gewerkschaftsorganisationen mit den Kammern ohne Anstände zusammenarbeiten, wie sie auch ihre Wiedererrichtung nach dem Kriege begrüßt und gefördert haben.“

Der DGB-Bundesausschuß — das höchste Organ zwischen den DGB-Bundeskongressen — hat in seiner Sitzung vom 3. März 1971, in der er das Konzept der Wirtschafts- und Sozialräte aufstellte, vor allem folgende Argumente gegen die Arbeiterkammern ins Feld geführt<sup>11)</sup>: Die möglichen Aufgaben der Arbeitnehmerkammern „unterscheiden sich in nichts vom Tätigkeitsbereich der Gewerkschaften... Diese Aufgaben sind bisher von den Gewerkschaften durchaus befriedigend gelöst worden... Die Bereitwilligkeit zum demokratischen Engagement wird bedroht, wenn Arbeitnehmerkammern einen Teil der Gewerkschaftsaufgaben übernehmen. Daraus ergibt sich für die Gewerkschaften ferner die Gefahr einer Mitgliederstagnation und damit eines Beitragsrückgangs (der Kammerbeitrag ist ohnehin wesentlich geringer als der Gewerkschaftsbeitrag; dennoch ist aber der ge-

<sup>10)</sup> Auszugsweise abgedruckt in Arbeitskammer des Saarlandes (Hrsg.), a. a. O., S. 37.

<sup>11)</sup> Gewerkschaftliche Monatshefte, 22. Jg. (1971), S. 570 f. Die Konzeption ist auch abgedruckt bei Bernd Otto, a. a. O.

werkschaftliche Organisationsgrad in Bremen und im Saarland, wo es Arbeiterkammern gibt, beachtlich höher als in den übrigen Bundesländern, R. S.). Schließlich bleibt die grundsätzliche Problematik ungelöst, daß die von den Gewerkschaften erwirkten Vorteile im selben Maße wie bisher auch den Nichtorganisierten zugute kommen, die Erringung dieser Vorteile aber allein durch die ideellen und finanziellen Opfer der Organisierten ermöglicht wird... Die Arbeiterkammern sind an den machtausübenden Institutionen vorbei konstruiert. Es ist weder gewährleistet, daß Arbeiterkammern gegenüber den staatlichen Institutionen wirksam werden können, noch daß der heute unkontrollierte Einfluß der Unternehmenskammern (= die ebenfalls als Körperschaften des öffentlichen Rechts geführten Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern, R. S.) auch nur geringfügig verringert wird. Arbeiterkammern bieten keinen Ansatzpunkt für eine gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung. Bei divergierenden Ansichten von Arbeiterkammern und Gewerkschaften würde die Stellungnahme einer Arbeitnehmerkammer in der Öffentlichkeit stärker gewichtet werden, weil sie als öffentlich-rechtliche Institution wirkt. Ihre Haltung würde als objektiv, eine abweichende Haltung der Gewerkschaften als subjektiv verzerrt betrachtet werden<sup>12)</sup>. Dies würde die auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhenden Gewerkschaften nicht unerheblich diskriminieren... Die Gewerkschaften sind prinzipiell offen für alle Arbeitnehmer; sie vertreten gemäß dem Prinzip der Repräsentation die Interessen der gesamten Arbeitnehmerschaft, ausgehend von der grundsätzlich gleichen Interessenlage aller Arbeitnehmer.“

Bei dem zuletzt genannten Argument, die Gewerkschaften seien die Interessenvertretung aller Arbeitnehmer, muß bedacht werden, daß

<sup>12)</sup> Diese Befürchtung des DGB hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Arbeitnehmerkammer-Entscheidung vom 18. 12. 1974 mit folgenden Worten bestätigt: „Es liegt auf der Hand, daß der Wert eines Gutachtens oder Berichts steigt, wenn er sich auf das Votum von Organen stützen kann, in denen mutmaßlich die Anschauungen aller Arbeitnehmer zu Wort gekommen und gegeneinander abgewogen worden sind. Die Notwendigkeit, um freiwillige Mitglieder zu werben, brächte stets die Gefahr mit sich, daß die Interessen einzelner besonders aktiver Gruppen sich ungebührlich in den Vordergrund drängten und der unbefangene gleichmäßige Überblick über die Bedürfnisse aller Arbeitnehmerschichten verloren ginge.“

es gewerkschaftliche Betreibungen gibt, die Erfolge gewerkschaftlicher Aktivität nur den Mitgliedern zukommen zu lassen, und daß lediglich knapp 39 Prozent der Arbeitnehmer in der Bundesrepublik gewerkschaftlich organisiert sind. Nicht ganz überzeugend ist auch die Behauptung, die Arbeitnehmerkammern hätten überhaupt keinen Ansatzpunkt für eine gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung. Jedenfalls stellt sich die Frage, ob die von den Gewerkschaften anstelle der Arbeitnehmerkammern geforderten Wirtschafts- und Sozialräte effektiver wären.

Das Bundesverfassungsgericht hat am 18. Dezember 1974 entschieden, daß die Arbeitnehmerkammern in Bremen und im Saarland mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Die Arbeitnehmerkammern seien in beiden Ländern wesentliche, organisch gewachsene Bestandteile der Sozialverfassung. Das Gericht hat damit zwei Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen, die sich gegen die landesrechtlich begründete Zwangsmitgliedschaft und den Zwangsbeitrag richteten.

Im einzelnen führte das Bundesverfassungsgericht aus: „Die Kammerarbeit ist immer auf das Ganze von Staat und Gesellschaft bezogen, nicht auf einen sozialen ‚Gegner‘... Sieht man die Aufgaben der Arbeitnehmerkammern so, dann wird ihnen trotz der auf dem Gebiet der freien Interessenwahrnehmung unzweifelhaft bestehenden Konkurrenz mit den Gewerkschaften die Daseinsberechtigung nicht völlig abgesprochen werden können.“ Das wichtigste Tätigkeitsfeld der Gewerkschaften, nämlich der eigentliche „Kernbereich“ verfassungsrechtlich garantierter koalitionsgemäßer Tätigkeit — die Regelung der Löhne und Arbeitsbedingungen —, bleibe von einer Konkurrenz der Arbeitnehmerkammern unberührt, so daß sich schon deshalb nicht von einer Existenzgefährdung der Gewerkschaften durch die Arbeitnehmerkammern sprechen lasse.

Das Bundesverfassungsgericht hat nicht abschließend zu der Frage Stellung genommen, ob auch neue Arbeitnehmerkammern grundsätzlich erlaubt wären. Es hat diese Frage ausdrücklich offengelassen, aber hinzugefügt: „möglicherweise käme hier dem Einwand der ‚Überflüssigkeit‘ größeres Gewicht zu“<sup>13)</sup>.

<sup>13)</sup> Eine Auseinandersetzung mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bringen Michael Kittner: Bundesverfassungsgericht und Koalitionsfreiheit, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 27. Jg. (1976), S. 154 ff., und Hans Peter Bull, Arbeitneh-

Zu Recht weist das Bundesverfassungsgericht darauf hin, daß es wohl in erster Linie wegen der ablehnenden Haltung der Gewerkschaften bisher nirgends zu gesetzlichen Maßnahmen zur Schaffung weiterer Arbeitnehmerkammern gekommen sei, und daß verfassungsrechtliche Gesichtspunkte in der Diskussion um diese Frage nur eine untergeordnete Rolle spielten. Weil sich an der ablehnenden Haltung der Gewerkschaften vermutlich in absehbarer Zeit nichts ändern wird, sind ernstere Schritte zur Einführung weiterer Arbeitnehmerkammern vorerst kaum zu erwarten. Allerdings dürften dieselben geringen Realisierungschancen auch für die vom DGB anstelle der Arbeitnehmerkammern geforderten, nunmehr zu behandelnden Wirtschafts- und Sozialräte bestehen.

Der 9. Ordentliche DGB-Bundeskongreß im Jahre 1972 hat den DGB-Bundesvorstand beauftragt, umgehend den Entwurf eines Bundesrahmengesetzes über die Errichtung von Wirtschafts- und Sozialräten als Organe der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung auszuarbeiten und an den Gesetzgeber weiterzuleiten. Diesen Auftrag hat der DGB-Bundesvorstand bisher nicht erfüllt. Daher beziehen sich die folgenden Ausführungen auf die vom DGB-Bundesausschuß am 3. März 1971 einstimmig beschlossene Grundkonzeption zur Mitbestimmung der Arbeitnehmer im gesamtwirtschaftlichen Bereich, mit der Wirtschafts- und Sozialräte gefordert werden. Aus diesem Konzept, das bei Otto<sup>14)</sup> und in den „Gewerkschaftlichen Monatsheften“<sup>15)</sup> abgedruckt ist, wird im folgenden zitiert. Es deckt sich in wesentlichen Punkten mit den am 14. April 1950 vom DGB-Bundesausschuß beschlossenen Vorschlägen zur Neuordnung der deutschen Wirtschaft. Ansätze des überbetrieblichen Mitbestimmungskonzepts finden sich auch schon in dem von Fritz Naphtali im Jahre 1928 im Auftrage des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes herausgegebenen Buches „Wirtschaftsdemokratie“.

Eingeleitet wird die am 3. März 1971 vorgelegte Konzeption der paritätisch von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite besetzten Wirtschafts- und Sozialräte mit den Worten: „Die gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung soll sicherstellen, daß die Interessen der Arbeitneh-

merkammer und Gewerkschaften — Konkurrenz oder Ergänzung?, in: Arbeit und Recht, 23. Jg. (1975), S. 271 ff.; s. a. S. 284 ff.

<sup>14)</sup> Bernd Otto, a. a. O.

<sup>15)</sup> 1971, S. 569 ff.

mer zum Bestandteil einer vorausschauenden und planmäßigen Wirtschaftspolitik werden." Vorgesehen sind auf Bundesebene ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat, auf Länderebene Landeswirtschafts- und Sozialräte und auf unterer Ebene regionale Wirtschafts- und Sozialräte.

Zu den Aufgaben des 120 bis 160 Mitglieder umfassenden Bundeswirtschafts- und Sozialrates heißt es: „Der Bundeswirtschafts- und Sozialrat ist im Rahmen seiner Aufgaben und der formalen Zuständigkeitsabgrenzungen zuständig für die gesamte Wirtschafts- und Sozialpolitik, einschließlich der Finanz-, Steuer- und Verkehrspolitik... Er ist berechtigt, zu jeder Frage, die in seinen Zuständigkeitsbereich fällt, Stellungnahmen abzugeben... Bundesregierung und Bundesminister sind verpflichtet, den Bundeswirtschafts- und Sozialrat zu informieren und ihm rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, wenn rechtliche Regelungen vorbereitet werden, deren Gegenstand in den Zuständigkeitsbereich des Bundeswirtschafts- und Sozialrates fällt“.

Der Bundeswirtschafts- und Sozialrat besitzt das Recht der Gesetzesinitiative gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften. Seine Mitglieder werden für die Dauer von vier Jahren vom Bundespräsidenten bestellt, und zwar auf Vorschlag der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände. Aufgaben und Struktur der 40 bis 100 Mitglieder starken Landeswirtschafts- und Sozialräte sind ähnlich denen des Bundeswirtschafts- und Sozialrates.

Die aus etwa 20 Personen bestehenden regionalen Wirtschafts- und Sozialräte sind insbesondere für die regionale Strukturplanung und Strukturpolitik (vor allem: Raumordnung, Verkehrsplanung, Siedlungs- und Wohnungsbaupolitik, Industrieansiedlung, Energiewirtschaft, Wasserversorgung, Müll- und Abwasserfragen) und für die berufliche Bildung zuständig. Sie sollen die berufliche Bildung von den bisherigen Kammern übernehmen. „Die bisherigen Unternehmenskammern (Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, R. S.) verlieren ihren öffentlich-rechtlichen Status, einschließlich der Zwangsmitgliedschaft. Sie können jedoch als private Vereinigungen der Unternehmer fortbestehen. Diejenigen Aufgaben der Kammern, die im öffentlichen Interesse liegen und nicht den regionalen Wirtschafts- und Sozialräten übertragen werden, sind der öffentlichen Kommunalver-

waltung zuzuweisen; damit wird zugleich eine Stärkung des Gedankens der kommunalen Selbstverwaltung erreicht. Die Kammeraufgaben, die ausschließlich dem privaten Interesse der Wirtschaft dienen, werden künftig von den Wirtschaftsverbänden wahrgenommen. Auf diese Weise wird endlich die bei den Kammern bisher vorhandene Verquickung von privaten Kapitalinteressen und öffentlichen Aufgaben beseitigt.“

Die Finanzierung der regionalen Wirtschafts- und Sozialräte soll durch eine gestaffelte Umlage der Kosten auf die Unternehmen erfolgen. Die Landeswirtschafts- und Sozialräte und der Bundeswirtschafts- und Sozialrat erhalten die für ihre Arbeit erforderlichen Mittel aus den öffentlichen Haushalten.

Der DAG-Vorsitzende Hermann Brandt hat Anfang 1973 in einem Rundfunk-Interview vorgeschlagen, die im Stabilitätsgesetz von 1967 geregelte „Konzertierte Aktion“<sup>16)</sup> zu einem Wirtschafts- und Sozialrat zu erweitern. Er meinte, die Gespräche der „Konzertierten Aktion“ hätten bisher darunter gelitten, daß sie nur auf die konjunkturelle Situation ausgerichtet gewesen seien. Ein Wirtschafts- und Sozialrat auf Bundesebene hätte dagegen auch alle großen Fragen der Gesellschaftspolitik aufzugreifen.

Zu dem vorstehend skizzierten System von Räten stellen sich zwei grundsätzliche Fragen: 1. Lassen sich die vorgesehenen Funktionen der Wirtschafts- und Sozialräte hinreichend von der umfassenden Kompetenz der gewählten Parlamente abgrenzen oder ist zu befürchten, daß die Räte im Laufe der Zeit einen Großteil der eigentlichen Aufgaben der Legislative übernehmen und damit Parlamente und Regierungen schwächen? Dabei ist auch zu beachten, daß solche „Nebenparla-

<sup>16)</sup> Man versteht in der Öffentlichkeit unter „Konzertierter Aktion“ ein Treffen von Vertretern maßgebender Verbände und Gewerkschaften beim Bundesminister für Wirtschaft. Zweck der Zusammenkünfte ist die wechselseitige Information sowie die Beratung über ihr zukünftiges Verhalten. Nach § 3 des Stabilitätsgesetzes stellt die Bundesregierung im Falle einer Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Preisstabilität, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum) Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände auf. Die Orientierungsdaten enthalten insbesondere eine Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die gegebene Situation.

mente" nicht dem Votum der Wähler unterlägen. Darüber hinaus ist 2. zu fragen, wie paritätisch besetzte Gremien in Pattsituationen — die bei sehr konträren und komplexen Sachgegenständen nicht auszuschließen sind — fruchtbare Arbeit leisten können. In einer vom DGB-Bundesvorstand herausgegebenen Veröffentlichung<sup>17)</sup> heißt es in diesem Zusammenhang: „Wenn sich die beiden Seiten nicht einigen, dann kann jede Gruppe ihre eigene Stellungnahme abgeben.“ Beachtenswert ist ferner die Tatsache, daß es in einer entwickelten Gesellschaft nicht nur Kapitaleigner- und Arbeitnehmerinteressen gibt.

Wohl nicht ganz aus der Luft gegriffen ist die gelegentlich geäußerte Befürchtung, die Schaffung eines vielgliederigen Systems von Wirtschafts- und Sozialräten könnte immer weitere Räte nach sich ziehen und letztlich in einen längst überwunden geglaubten Ständestaat münden. Nicht zu übersehen ist auch, daß das Modell der Wirtschafts- und Sozialräte Züge eines allgemeinen Rätessystems enthält, wengleich auch nicht in der extremen Form, wie sie beispielsweise von André Gorz und Ernest Mandel vertreten werden.

Ein wichtiges Element des allgemeinen Rätegedankens kommt deutlich darin zum Ausdruck, daß nach den Vorstellungen des DGB-Bundesvorstands<sup>18)</sup> die Wirtschafts- und Sozialräte öffentlich tagen. Wörtlich heißt es: „Gewerkschaftsvertreter erhalten volle Informationen und diskutieren ihre Vorschläge öffentlich mit den Unternehmervertretern... Dann... wird deutlich, welche beiden Grundinteressen in unserer Gesellschaft vorhanden sind... Da die Arbeit öffentlich geschieht, wird zu allen wichtigen Fragen eine breite Diskussion möglich sein. Die Kollegen in den Betrieben, die Vertrauensleute, die Betriebsräte, die Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten können sich für die strukturpolitischen Probleme engagieren. Dann fällt es den Gewerkschaftsvertretern im Regionalen Wirtschafts- und Sozialrat leichter, Alternativvorschläge auszuarbeiten und sie den staatlichen Entscheidungsgremien vorzulegen.“

Auf der 15. DGB-Bundeshandwerkstagung im Februar 1976 in Saarbrücken hat der DGB-Vorsitzende Vetter erneut darauf aufmerksam gemacht, daß die Wirtschafts- und Sozialräte

lediglich Konsultations- und Initiativrechte erhalten und keine Entscheidungen treffen sollen, weshalb ein Eingriff in die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten von Parlamenten und Regierungen nicht gegeben sei. Vetter meinte dann weiter: „Die Wirtschafts- und Sozialräte auf der Ebene der Länder und des Bundes sollen dafür sorgen, daß politische Organe im Vorfeld ihrer Entscheidungen nicht unkontrolliertem und undurchsichtigem Druck ausgesetzt sind. Die Wirtschafts- und Sozialräte sollen vielmehr die Einrichtungen sein, in denen die Grundinteressen unserer Gesellschaft in aller Öffentlichkeit aufeinandertreffen.“<sup>19)</sup>

In den Medien wird gelegentlich die Frage gestellt, ob die Forderung des DGB nach Schaffung von Wirtschafts- und Sozialräten wirklich auf grundsätzlichen Erwägungen zur Neugestaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung beruht oder mehr eine DGB-Abwehrhaltung gegen andere ihm unangenehme Bestrebungen darstellt. Auf dem DGB-Bundeskongreß 1969 hatte sich gezeigt, daß unter den Delegierten in der Frage einer gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung in Form von Wirtschafts- und Sozialräten keine Übereinstimmung herrschte. Es gab auf diesem Kongreß gewichtige Stimmen, die statt der Wirtschafts- und Sozialräte die schon in Bremen und im Saarland bestehenden Arbeitnehmerkammern ausbauen, d. h. auf andere Länder übertragen wollten. Auch die gewerkschaftlichen Mitbestimmungssachverständigen hatten im Jahre 1967 ein überbetriebliches Mitbestimmungsmodell diskutiert, das nach Otto<sup>20)</sup> stark vom Arbeitnehmerkammer-Gedanken geprägt war.

Der Mitte September 1974 durchgeführte Gewerkschaftstag der IG Metall hatte die Erwartung ausgesprochen, daß der DGB bis zum DGB-Bundeskongreß im Mai 1975 den Entwurf eines Bundesrahmengesetzes über die Errichtung von Wirtschafts- und Sozialräten als Organe der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung ausarbeitet. Dabei hatte der IG-Metall-Gewerkschaftstag hinzugefügt: „Mit der Errichtung von Wirtschafts- und Sozialräten werden die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern aufgelöst.“

<sup>17)</sup> DGB-Bundesvorstand, Mitbestimmung jetzt — und keine halben Sachen. Referentenmaterial zur Mitbestimmung, Düsseldorf o. J. (Ende 1973), S. 52.

<sup>18)</sup> Ebenda, S. 52 f., 56.

<sup>19)</sup> Kritisch setzt sich mit den Wirtschafts- und Sozialräten auseinander: Günter Triesch, Keine wirtschaftsdemokratische Sekundärverfassung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 22. Jg. (1971), S. 535 ff.

<sup>20)</sup> Bernd Otto, a. a. O., S. 149.

Der DGB-Bundeskongreß 1975 hat sich mit den Wirtschafts- und Sozialräten nicht näher befaßt. Der Entwurf eines Bundesrahmengesetzes lag nicht vor. Der Kongreß hat lediglich erneut die Einrichtung solcher Räte verlangt und betont, daß die Fortentwicklung des Kammerwesens zum Beispiel durch paritätische Besetzung der bestehenden Unternehmerkammern für die Gewerkschaften nicht annehmbar sei. Der DGB-Vorsitzende Vetter meinte in seinem Grundsatzreferat auf dem DGB-Bundeskongreß, die Wirtschafts- und Sozialräte könnten einen wesentlichen Beitrag zur Erfüllung der vom DGB geforderten Investitionslenkung leisten. Weiter führte er aus: „Bis jetzt aber hat der Gesetzgeber keine Initiative ergriffen, um die von uns geforderten neuen Institutionen zu errichten. So konnte eine vernünftige Möglichkeit, nämlich die der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung zur Lösung von Konflikten in Wirtschaft und Gesellschaft, bisher nicht wahrgenommen werden.“

In den Forderungen (Prüfsteinen) des DGB zur Bundestagswahl 1976 wurde ebenfalls die Errichtung paritätisch zusammengesetzter Wirtschafts- und Sozialräte verlangt. Gefordert wurde in den „Prüfsteinen“ auch die Einführung der paritätischen Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Handwerkskammern, was zu den eben zitierten Ausführungen des DGB-Vorsitzenden Vetter auf dem DGB-Bundeskongreß 1975 in gewissem Widerspruch steht. Der Vorstand des DGB Hamburg hat im Dezember 1976 als ersten Schritt zur Durchsetzung der gewerkschaftlichen Forderung nach Wirtschafts- und Sozialräten vom Hamburger Landesparlament die Schaffung eines 20köpfigen paritätisch besetzten Hafenrates gefordert. Mit dieser Initiative solle ein neuer Vorstoß für die Verwirklichung der überbetrieblichen Mitbestimmung gemacht werden, hieß es in einer Pressemitteilung vom 14. Dezember 1976.

Sieht man einmal von dem Beschluß des Landesparteitages der Schleswig-Holsteinischen SPD im September 1975 ab, Wirtschafts- und Sozialräte zur Durchführung der Investitionslenkung einzurichten, so hat die gewerkschaftliche Forderung nach Schaffung von Wirtschafts- und Sozialräten bei den im Bundestag vertretenen Parteien bisher praktisch keine Resonanz gefunden. Das von der SPD 1972 vorgelegte „Langzeitprogramm Orientierungs-Rahmen '85“ geht auf die Arbeitnehmermitbestimmung im gesamtwirt-

schaftlichen Bereich mit folgenden Worten ein: „Die Arbeitnehmer bestimmen über ihre Organisationen auch im gesamtwirtschaftlichen Bereich mit: Die Koalitionen normieren durch Tarifverträge die Arbeitsbedingungen. Weitere Beratungs- und Einflußmöglichkeiten können nützlich sein, so im Bereich der Berufsausbildung. Ansätze zu einer Kooperation zwischen Staatsorganisation und Koalitionen (Konzertierte Aktion) könnten weiterentwickelt, Entscheidungsprozeß und Informationsaustausch verbessert werden. Die Entscheidungsbefugnisse der Parlamente dürfen jedoch nicht berührt werden.“ In dem Anfang Januar 1975 vorgelegten zweiten (überarbeiteten) Entwurf des Orientierungsrahmens fehlt der Hinweis, daß die Entscheidungsbefugnisse der Parlamente nicht berührt werden dürfen. Hinzu gefügt worden ist der Satz, daß die bestehenden Wirtschaftskammern durch paritätische Besetzung umzugestaltet sind, womit offensichtlich die Industrie- und Handwerkskammern gemeint sind. In dem auf dem SPD-Bundesparteitag im November 1975 in Mannheim endgültig verabschiedeten Orientierungsrahmen sind die eben zitierten Ausführungen des ersten und zweiten Entwurfs nicht mehr enthalten.

Einen Vorläufer hatte der vom DGB geforderte Bundeswirtschafts- und Sozialrat in dem *Reichswirtschaftsrat* der Weimarer Zeit (Art. 165 der Reichsverfassung), der im wesentlichen die Funktion einer Gutachterkammer und eines Interessenausgleichs hatte. Vorgesehen war auch die Errichtung von Bezirkswirtschaftsräten, deren Realisierung jedoch ausblieb. Im Reichswirtschaftsrat sollten alle wichtigen Berufsgruppen entsprechend ihrer wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung vertreten sein. Ursprünglich hatte man an eine Mitgliederzahl von 80 bis 100 Personen gedacht. „Da es (aber, R. S.) kaum eine gesellschaftliche Gruppe gab, die sich angemessen vertreten glaubte, wurde die Mitgliederzahl schließlich auf 326 ausgeweitet.“<sup>21)</sup> Zur Effizienz dieses Organs meint Otto<sup>22)</sup>: „Eine kritische Beurteilung... macht deutlich, daß sich dieses Gremium als mehrhundertköpfiges wirtschaftspolitisches Ausspracheforum und Beratungsorgan nicht besonders bewährt hat. Die positive Tätigkeit der Ausschüsse ist hingegen unbestritten.“

<sup>21)</sup> Ebenda, S. 71.

<sup>22)</sup> Ebenda, S. 73.

Auch Hans Schäffer, ein maßgeblicher Beamter in dem erst 1917 geschaffenen Reichswirtschaftsministerium und Fürsprecher des Gedankens des Reichswirtschaftsrats und anderer Selbstverwaltungseinrichtungen, mußte die geringe Wirkung des Reichswirtschaftsrats zugeben. Seiner Ansicht nach war der Grundgedanke des Reichswirtschaftsrats — der Interessenausgleich — den extremen Parteien beider Flügel von vornherein zuwider, „weil ein solcher Ausgleich geeignet wäre, die Parteiparolen (Herr-im-Haus-Standpunkt, Freie Wirtschaft, hemmungsloser Klassenkampf) in ihrer Durchschlagskraft zu beeinträchtigen“<sup>23)</sup>. Zu den übrigen damals realisierten Selbstverwaltungseinrichtungen, wie Reichskohlerat und Reichskalirat, meinte er<sup>24)</sup>, die Gruppenegoismen hätten nicht eingedämmt werden können. In den gemeinwirtschaftlichen Organen seien im Gegenteil immer wieder Versuche unternommen worden, die vereinten Kräfte der Unternehmer und der Arbeiterschaft des betreffenden Wirtschaftszweiges zum Nachteil nachgelagerter Wirtschaftsstufen und damit der Allgemeinheit einzusetzen.

Die Vielzahl der mit solchen Räten verbundenen grundsätzlichen Probleme und Bedenken hat die Enquete-Kommission Verfassungsreform der 7. Wahlperiode des Deutschen Bundestages veranlaßt, sich in ihrem Schlußbericht vom 2. 12. 1976<sup>25)</sup> einstimmig gegen die Einführung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrats auszusprechen. Die Kommission ist zu der Überzeugung gelangt, daß Wirtschafts- und Sozialräte die in sie gesetzten Erwartungen nur schwerlich zu erfüllen vermögen. Statt des erhofften Nutzens sei weit mehr zu befürchten, daß die Einschaltung eines Wirtschafts- und Sozialrats in den politischen Prozeß, insbesondere den Gesetzgebungsprozeß, zu einer Verlangsamung, Verteuerung und Komplizierung staatlichen Handelns sowie vor allem zu einer Schwächung der politischen Entscheidungsfähigkeit der demokratisch-repräsentativen Organe führen würde.

Nach einem Artikel im „Handelsblatt“ (1. 2. 77, S. 2) soll die Prognos AG in einem im Auf-

trage des Bundeskanzleramtes, der Niedersächsischen Staatskanzlei und des Hauptvorstandes der IG Chemie erstellten Gutachten empfohlen haben, den staatlichen Stellen auf Bundes-, Landes- und Regionalebene Wirtschafts- und Sozialräte anzugliedern. Laut „Handelsblatt“ meint die Prognos, die Vorteile einer Institutionalisierung von solchen Räten könnten deren mögliche Nachteile ausgleichen und überkompensieren, solange beide Sozialpartner grundsätzlich weniger auf eine ständige Konfrontation als vielmehr auf eine Zusammenarbeit miteinander und mit den staatlichen Stellen ausgerichtet seien. Das Gutachten, das den Titel trägt „Politische, soziale sowie wirtschaftliche Risiken und Chancen unterschiedlicher Steuerungsinstrumente zur Lösung der Probleme von Strukturkrisen und längerfristiger Arbeitslosigkeit“, ist nach schriftlicher Auskunft des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 2. 3. 1977 für den internen Gebrauch der Auftraggeber bestimmt und noch nicht zur Veröffentlichung freigegeben<sup>26)</sup>.

Bernd Otto<sup>27)</sup> schließt seine Abhandlung über die gewerkschaftlichen Vorstellungen einer gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung mit der folgenden Feststellung, der zuzustimmen ist: „Die Gewerkschaften werden sich darüber im klaren sein müssen, daß die Ausweitung der überbetrieblichen Mitbestimmung zwar bestimmte Einflußmöglichkeiten auf die Wirtschaft eröffnet, auf der anderen Seite aber eine Einschränkung des autonomen Entscheidungsraumes der Gewerkschaften zur Folge haben kann. Die Verwirklichung der überbetrieblichen Mitbestimmung wird Stellung und Funktion der Gewerkschaften in unserer Gesellschaft tiefgreifend beeinflussen.“ Dies dürfte auch für eine umfassende Beteiligung der Gewerkschaften an der Mitbestimmung in den Unternehmensorganen und für die vom DGB geforderte gesetzliche Regelung einer Vermögensbildung in Form der überbetrieblichen Ertragsbeteiligung (Fondsbildung) gelten<sup>28)</sup>.

<sup>23)</sup> Eckhard Wandel, Hans Schäffer. Steuermann in wirtschaftlichen und politischen Krisen, Stuttgart 1974, S. 48.

<sup>24)</sup> Ebenda, S. 42.

<sup>25)</sup> Bundestagsdrucksache 7/5924, S. 114, 119. In dem Gutachten wird auch über die nicht sehr erfolgreichen Erfahrungen berichtet, die andere Länder mit einem dem Bundeswirtschafts- und Sozialrat vergleichbaren Gremium gemacht haben.

<sup>26)</sup> Mit dem Gutachten beschäftigt sich Walter Hamm in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 16. 3. 1977, S. 13 f. unter dem Titel: „Für mehr staatliche Investitionssteuerung“.

<sup>27)</sup> Bernd Otto, a. a. O., S. 205.

<sup>28)</sup> Die Grundfragen der Vermögensbildung, insbesondere der überbetrieblichen Ertragsbeteiligung, sowie die Gewinnbeteiligung der Belegschaft und die Beteiligung der Arbeitnehmer am Kapital des arbeitgebenden Unternehmens habe ich ausführlich dargelegt in: Arbeitnehmer in der Marktwirtschaft, München 1976 (Goldmann-Sachbuch 11 128).

# Die Rolle der Sozialpartner im Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaften

## I. Vorbemerkung

Die westeuropäische Gemeinschaftsbildung wurde lange Zeit als ein Prozeß verstanden, an dem in erster Linie die nationalen Ministerialbürokratien und die Brüsseler Administration von Kommission und Ministerrat beteiligt sind. Das Fehlen einer direkten Beteiligung der Völker durch ein gewähltes Europäisches Parlament wurde zwar als Mangel beklagt, dessen Abhilfe jedoch nicht energisch betrieben. Von einer Beteiligung anderer gesellschaftlicher Gruppen am politischen Prozeß der Gemeinschaft war kaum die Rede. Das hat sich in den letzten Jahren grundlegend geändert.

Zunächst brachten die Regierungs- und Staatschefs der EG auf ihrer Gipfelkonferenz in Paris vom 19. bis 20. Oktober 1972 ihre Auffassung zum Ausdruck, daß eine wachsende Beteiligung der Sozialpartner an den wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen der Gemeinschaft unerlässlich sei<sup>1)</sup>. Als ersten Schritt in diese Richtung gestanden sie dem Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) „in allen die Arbeit der Gemeinschaft berührenden Fragen“ ein Selbstbefassungsrecht zu<sup>2)</sup>. Bei diesen Erklärungen ging es den Regierungschefs in erster Linie darum, den auf Drängen des DGB entwickelten Wunsch der Bundesregierung nach einer größeren sozialen Sym-

metrie in der EG entsprechend zu berücksichtigen. Es sollten angesichts der geplanten Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) die Interessen der Arbeitnehmer in der Gemeinschaft stärker zur Geltung gebracht werden, deren Vernachlässigung im bisherigen Inte-

### INHALT

- I. Vorbemerkung
- II. Der Europäische Gewerkschaftsbund
  - 1. Entwicklung und Strukturen des EGB
  - 2. Ziele und Aufgaben des EGB
- III. Die Union der Industrien in den Europäischen Gemeinschaften (UNICE)
  - 1. Entwicklung und Strukturen
  - 2. Ziele und Aufgaben
- IV. Rolle und Einfluß der Sozialpartner im politischen Prozeß der EG
  - 1. Beziehungen zur Kommission
  - 2. Beziehungen zum Ministerrat
  - 3. Ausschüsse
  - 4. Die Dreier-Konferenz über wirtschaftliche und soziale Fragen
  - 5. Die Position der Sozialpartner im Entscheidungsgeflecht der EG — Fazit

<sup>1)</sup> Vgl. Abschlußkommuniqué der Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs vom 19. bis 20. Oktober 1972 in Paris, Punkt 6, in: Bulletin, Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung, Nr. 148, 24. 10. 1972. Diese Auffassung wurde von den Regierungen wiederholt auf höchster Ebene bestätigt. Vgl. dazu die Erklärung der Präsidentschaft am Schluß der Gipfelkonferenz von Kopenhagen, Punkt 7, 4. Anstrich, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Nr. 12 (Dezember 1973), S. 9 ff.; Kommuniqué der Konferenz der Regierungschefs der neun Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft in Paris am 9./10. 12. 1974, Punkt 17, in: Ch. Sasse, Regierungen, Parlamente, Ministerrat, Bonn 1975, S. 252—260.

<sup>2)</sup> Abschlußkommuniqué der Gipfelkonferenz von Paris vom 19. bis 20. Oktober 1972, Punkt 15, a. a. O.

grationsprozeß von den Gewerkschaften wiederholt betont worden war. Besonders der Plan der WWU schien ohne ausreichende soziale Einbettung für die Arbeitnehmerorganisationen nur schwer akzeptierbar<sup>3)</sup>.

<sup>3)</sup> Dies wird besonders deutlich bei H. Kuby, Machtverschiebung in Europa. Rückwirkungen der Wirtschaftsunion auf die Strukturen politischer und gesellschaftlicher Macht in Westeuropa, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 22. Jg. (1971), Nr. 7 (Juli), S. 412—422.

Hatte diese Betonung der Rolle der Sozialpartner<sup>4)</sup> also noch eine wesentliche taktische Komponente zur Abstützung der geplanten Gemeinschaftsentwicklung, so traten im Laufe der folgenden Jahre Entwicklungen ein, die eine stärkere Einbeziehung der Sozialpartner in den politischen Prozeß der EG als akute Notwendigkeit erscheinen lassen:

Die allgemeine Rezession der westlichen Weltwirtschaft nach der Ölpreiskrise von 1973/74 führte dazu, daß in fast allen Mitgliedsländern der Gemeinschaft die Härte der Verteilungskämpfe zunahm. Im Gefolge dieser inneren Schwierigkeiten, in denen die Gewerkschaften in einigen Ländern ohne Kompromißbereitschaft zunächst die errungenen Vorteile der Arbeiterschaft behaupten und zum Teil noch ausbauen wollten (Italien, Großbritannien), kam es im Zusammenwirken mit Faktoren, deren Ursachen im internationalen Wirtschafts- und Währungssystem lagen, zu einem Auseinandertreiben der Mitgliedstaaten der EG. Das führte letztlich zum vorläufigen Scheitern der WWU-Pläne. Selbst deren Restbestände — die sogenannte Währungsschlange — waren nicht ohne Kampf und auch nur mit teilweisem Erfolg zu halten.

Machten diese Entwicklungen schon die erhebliche Bedeutung sichtbar, die den Sozialpartnern — vor allem den Gewerkschaften — in den einzelnen Ländern zukommt, so verstärkte sich dieser Eindruck, als im Laufe der Rezession in allen Staaten der EG eine beträchtliche Zunahme der Arbeitslosigkeit in Verbindung mit relativ hohen Inflationsraten auftrat. Die Gewerkschaften wurden zu einer Änderung ihrer Politik veranlaßt und verlegten ihr Hauptaugenmerk auf eine Garantie der Beschäftigung bei annähernder Aufrechterhaltung des Realeinkommens der Arbeiterschaft.

Die Beeinflussung des sozialen und wirtschaftlichen Status der Arbeiter durch die drohende Gefährdung ihres Arbeitsplatzes

---

<sup>4)</sup> In dieser Arbeit wird durchgängig der Begriff der Sozialpartner benutzt, obwohl deutlich ist, daß er nicht für alle Mitgliedstaaten der EG im deutschen Sinne verwandt werden kann.

führte zu einer Art Daueralarm der Gewerkschaften. Sie waren und sind bereit, ihren Beitrag zur Überwindung der ökonomischen Krise zu leisten, wenn zum einen die Arbeitslosigkeit abgebaut und die Preise stabilisiert werden und zum anderen die wirtschaftliche Erholung nicht zu einseitigen Vorteilen für die Industrie führt.

Die Position der Gewerkschaften stimmt überein mit der Ansicht der Gemeinschaftsgremien über die Überwindung der wirtschaftlichen Krise. So stellte z. B. der Ausschuß für Wirtschaftspolitik der EG bei der Vorbereitung des 4. mittelfristigen Wirtschaftsprogramms fest, daß für die Erreichung der Vollbeschäftigung durch ein kräftiges und ausgewogenes Wachstum und Preisstabilität eine strikte Disziplin der Sozialpartner erforderlich ist. Dazu müssen in den Mitgliedstaaten die Voraussetzungen für einen stärkeren gesellschaftlichen Konsens geschaffen werden<sup>5)</sup>. Diese Ansicht wird ebenfalls von der Kommission in dezidiert Weise vertreten, die darauf hinweist, daß die notwendigen nationalen Maßnahmen in eine Gemeinschaftsstrategie eingebettet sein müssen, die auch auf dieser Ebene von den Sozialpartnern voll mitgetragen werden muß<sup>6)</sup>.

Die wirtschaftliche Entwicklung im EG-Raum in den vergangenen drei Jahren hat also deutlich gezeigt, daß zur Überwindung der aktuellen Wirtschaftskrise und zur Gewährleistung einer nachhaltigen Besserung neben einem problemadäquaten Regierungsverhalten und entsprechenden weltwirtschaftlichen Koordinationsmaßnahmen auch eine weitgehende Einbeziehung der Sozialpartner in den Gemeinschaftsprozeß notwendig ist. Wie sind nun Gewerkschaften und Industrieverbände auf diese Rolle vorbereitet? Wie können sie im Entscheidungssystem der EG wirksam werden?

---

<sup>5)</sup> Vgl. das 4. Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik (Entwurf); KOM (76) 530 endg. v. 8. 10. 1976, S. 73—75.

<sup>6)</sup> Vgl. Kommission der EG: Wiederherstellung von Vollbeschäftigung und Stabilität in der Gemeinschaft, SEK (76) 2003 endg. Brüssel, 26. 5. 1976.

## II. Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB)

Im Bereich der Gewerkschaften ist eine Entwicklung erkennbar, die auf eine zunehmende Zentralisierung der Vertretung der Arbeitnehmerinteressen hindeutet. Damit soll das von Beginn der Integrationsmaßnahmen an große Interesse der Gewerkschaften am wirtschaftlichen und politischen Zusammenschluß Westeuropas<sup>7)</sup> in eine entsprechende organisatorische Form gebracht werden, die es ermöglicht, das politische Gewicht der Arbeitnehmerinteressen möglichst umfassend und effizient zur Wirkung zu bringen.

### 1. Entwicklung und Struktur des EGB

Diese Entwicklung zur zunehmenden Zentralisation fand mit der am 8./9. Februar 1973 erfolgten Gründung des EGB in Brüssel ihren vorläufigen Höhepunkt<sup>8)</sup>. Damals schlossen sich 17 Gewerkschaftsbünde aus 15 EWG- und EFTA-Ländern auf der regionalen Ebene zusammen. Damit waren sämtliche Gewerkschaften Westeuropas, die dem Internationalen Bund Freier Gewerkschaften angehören, in einer einheitlichen Organisation zusammengefaßt und der erste Schritt zur Überwindung der gewerkschaftlichen Zersplitterung in Westeuropa getan. Mit der Aufnahme der dem christlich orientierten Weltverband der Arbeit (WVA) angehörenden Gewerkschaften aus Westeuropa wuchs auf dem außerordentlichen Kongreß vom 23. bis 25. Mai 1974 in Kopenhagen der EGB um weitere zwölf Mitgliedsbünde; damit verringerte sich gleichzei-

tig die Zersplitterung in Richtungsgewerkschaften auf dem Kontinent<sup>9)</sup>.

Durch die gegen den Widerstand des DGB und der CGT-FO erfolgte Aufnahme der italienischen CGIL am 9. Juli 1974 wurde auch einer der großen kommunistisch-sozialistischen Gewerkschaftsbünde Mitglied im EGB<sup>10)</sup>. Lediglich die französische CGT steht noch außerhalb, weil sie nicht bereit ist, die Aufnahmebedingungen des EGB (Austritt aus dem Weltgewerkschaftsbund und positive Akzeptierung der EG) anzunehmen. Die Verhandlungen über ihren Beitritt sind zunächst vertagt.

Mit dieser nüchternen Beschreibung wird das Bemühen gekennzeichnet, eine mehrdimensionale Zersplitterung der Arbeiterschaft in Westeuropa zu überwinden, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg ergeben hatte (siehe Schaubild 1): a) die weltanschaulich-politische Spaltung in sogenannte „freie“ Gewerkschaften (die im Internationalen Bund Freier Gewerkschaften [IBFG] zusammengeschlossen waren), christliche Gewerkschaften des Internationalen Bundes Christlicher Gewerkschaften (später WVA) und kommunistisch-sozialistisch orientierte Gewerkschaften des Weltgewerkschaftsbundes (WGB); b) die regionale Spaltung in IBFG-Gewerkschaften aus den Mitgliedsländern der EWG und jene der EFTA-Mitgliedsländer, die jeweils in eigenen Regionalorganisationen zusammengeschlossen waren (EBFG einerseits und Gewerkschaftsausschuß der EFTA andererseits); c) gewerkschaftsorganisatorische Spaltung in Einheitsgewerkschaften (in der Bundesrepublik Deutschland) und Richtungsgewerkschaften (vor allem in den südeuropäischen Ländern). Wie beschrieben, ist diese Zersplitterung durch den EGB beseitigt worden, doch muß zunächst offen bleiben, ob sie auch aufgeho-

<sup>7)</sup> Gesamtdarstellungen der Entwicklung der westeuropäischen Gewerkschaftsbewegung sowie Ziele und Aufgaben der EGB finden sich bei W. Elsner, Die EWG — Herausforderung und Antwort der Gewerkschaften, Köln 1974; M. Bouvard, Labor Movements in the Common Market Countries, New York 1972; EG — Presse und Information: Der Europäische Bund der Freien Gewerkschaften in der Gemeinschaft, Brüssel 1970 (Europäische Dokumentation 1970); EG-Presse und Information: Der Europäische Gewerkschaftsbund und der Ausbau der Zusammenarbeit der Gewerkschaften, Brüssel 1973 (Europäische Dokumentation 1973); K. Braukmann (Hg.), Europa '71 — Der Europäische Bund Freier Gewerkschaften in der Gemeinschaft, Köln-Deutz o. J. (1971).

<sup>8)</sup> Vorbereitung und Hintergründe dazu schildert V. Jung, Der neue Europäische Gewerkschaftsbund, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 24. Jg. (1973), Nr. 4 (April), S. 206—217.

<sup>9)</sup> Vgl. dazu EG-GD Information: Europäische Gemeinschaften — gewerkschafts informationen, Nr. 4, Juni 1974; M. Manigat, La Confédération européenne des syndicats et le syndicalisme mondial, in: Politique Etrangère, Nr. 5, 1973, S. 621 bis 644, hier bes. S. 621—637; J. Houthuys, Aspects européens et internationaux du syndicalisme, in: Chronique de Politique Etrangère, Juli 1973, S. 375—392.

<sup>10)</sup> Vgl. EG-GD Information: Europäische Gemeinschaften — gewerkschafts informationen, Nr. 8, Juli 1974 (II), S. 3.

Schaubild 1: Gewerkschaften in der EG (Mitglieder in Mio)

Internationale Ebene	IBFG (ca.50)	WVA (ca.13)	WGB (ca.140)
Regionale Ebene	EBFG EFTA-TUC ↓ EGB	EO-WVA ↓ EGB	Ständiges Komitee CGT-CGIL (aufgelöst) Büro der CGT für die EG
Nationale Ebene			
Land Organisationsgrad			
Belgien 65-70 %	FGTB (0,9)	CSG (1,1)	---
BR Deutschland 35-40 %	DGB (6,8)	CGB (0,08)	---
Dänemark 50-70 %	LO (0,87) FTF (0,21)	---	---
Frankreich 20-25 %	CGT-FO (1,0)	CFDT (0,7)	CGT (2,5)
Großbritannien 45 %	TUC (9,7)	---	---
Italien 40 %	CISL (2,0) UIL (0,8)	---	CGIL (3,8)
Irland 30-50 %	ICTU (0,5)	---	---
Luxemburg 40-50 %	CGT (0,03)	LCGB (0,01)	---
Niederlande 40 %	NVV (0,67)	NKV (0,34) CNV (0,21)	---

Quelle R. Steiert: Transnationale Struktur und Aktion der Gewerkschaften, Tübingen 1976 (unveröffentl. Manuskript); und EGB: Tätigkeitsbericht 1973—1975, Brüssel 1976, S. 10.

ben worden ist<sup>11)</sup>. Zur Zeit spricht vieles dafür, daß sie im Rahmen des EGB nach wie vor wirksam ist, wenn auch durch den Rahmen der Regionalorganisation der Zwang zur Kooperation und gegenseitigen Rücksichtnahme für die verschiedenen Bünde gegeben ist.

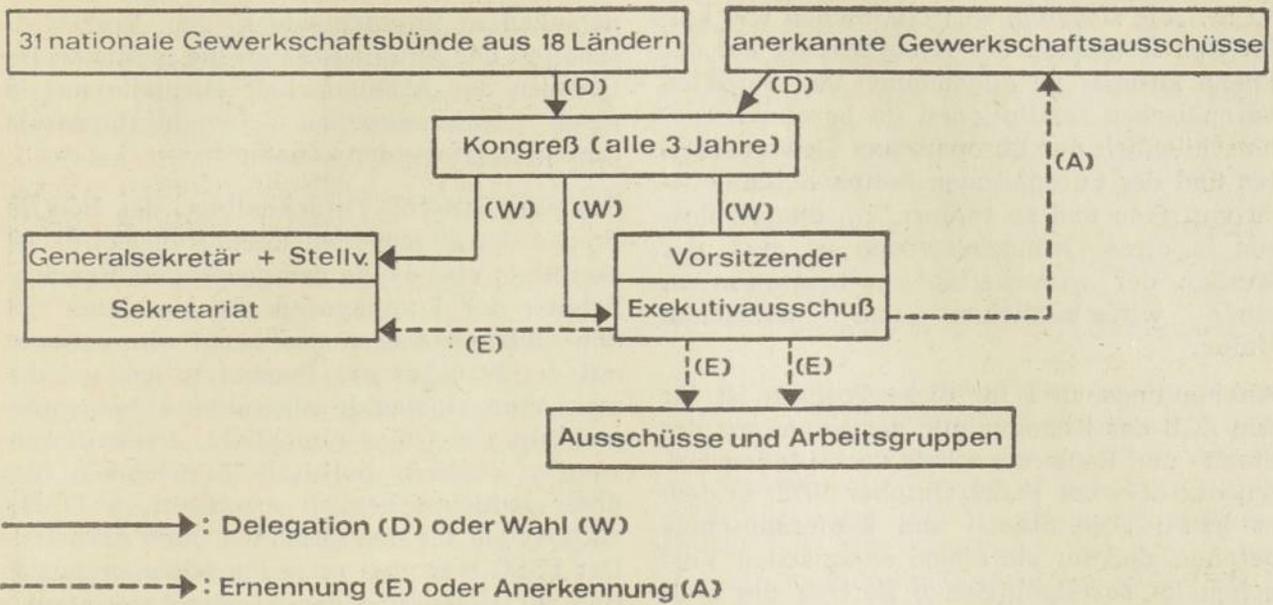
<sup>11)</sup> Diesen Prozeß verdeutlicht das Schaubild 1. Vgl. dazu auch die zusammenfassende Darstellung von R. Steiert, Gewerkschaften und Europäische Integration, in: Sozialwissenschaftliche Information für den Unterricht, 2. Jg. (1973), Heft 4 (Oktober), S. 124—129. Das Scheitern der einheitsgewerkschaftlichen Bemühungen nach dem Zweiten

Seiner Struktur nach ist der EGB eine internationale Organisation mit supranationalen Elementen (vgl. Schaubild 2). Sein Leitungsorgan ist der mindestens sechsmal im Jahr tagende Exekutiv Ausschuß, an dessen Spitze das Präsidium des EGB steht<sup>12)</sup>. Im Exekutiv-

Weltkrieg in Westeuropa beschreibt Lutz Niethammer, Das Scheitern der einheitsgewerkschaftlichen Bewegung nach 1945 in Westeuropa, in: Aus Politik und Zeitgeschehen, B 16/75 v. 19. 4. 1975, S. 34—63.

<sup>12)</sup> Vgl. zu folgendem Abschnitt EGB: Satzung, o. O. (Brüssel), o. J.

Schaubild 2: Struktur des EGB



Quelle: nach EGB: Satzung, Brüssel 1976.

ausschuß sind alle Mitgliedsbünde nach einem durch die Mitgliederzahl relativierten Proporzprinzip vertreten. Der Ausschuß setzt die Entschließungen und Programme des im Dreijahresrhythmus tagenden Kongresses in politische Aktionen um und vertritt den EGB nach außen. Dabei steht ihm ein Sekretariat zur Seite, das von einem gewählten Generalsekretär geleitet wird. In begrenztem Umfang besitzt das Sekretariat auch Initiativfunktionen; in der Regel ist es jedoch mit der Ausführung der Tagesarbeit befaßt<sup>13)</sup>. Ferner kann der Exekutiv Ausschuß zur Vorbereitung seiner Aktivitäten Ausschüsse einsetzen und Sachkonferenzen durchführen.

Der Exekutiv Ausschuß faßt seine Beschlüsse — ebenso wie der Kongreß — in allen Fällen, in denen keine Einmütigkeit besteht, mit Zweidrittelmehrheit der Stimmen, wobei mehr als drei Viertel der stimmberechtigten Mitglieder ihre Stimme abgeben müssen. Durch dieses qualitative Mehrheitsprinzip unterscheidet sich der EGB vom reinen Typ der internationalen Organisation. Dies war z. B. bei

<sup>13)</sup> Dem ca. 37 Mio Arbeitnehmer repräsentierenden Bund steht mit dem Sekretariat, das insgesamt mit einem Generalsekretär (M. Hinterscheid), einem stellvertr. Generalsekretär (S. E. Sterner) und fünf Sekretären besetzt ist, denen knapp 30 Angestellte zurarbeiten, ein ausgesprochen kleiner Arbeitsstab zur Verfügung, der permanent überlastet ist.

der äußerst umstrittenen Mitbestimmungsfrage von Bedeutung, als sich die vom DGB unterstützte Position mehrheitlich durchsetzte. Wie alle Beschlüsse des EGB ist jedoch auch dieser nur im regionalen Kontext verbindlich und bindet die Mitgliedsgewerkschaften bei ihrer nationalen Politik nicht<sup>14)</sup>.

Die Mitgliedschaft der internationalen Gewerkschaftsausschüsse, die die Zusammenschlüsse der verschiedenen Branchengewerkschaften auf westeuropäischer Ebene darstellen, bietet einen Ansatzpunkt, die Politik des EGB nicht nur über die nationalen Bünde wirksam werden zu lassen<sup>15)</sup>. Gleichzeitig ermöglicht sie ihm, in bestimmten Bereichen (Politik gegenüber Multinationalen Konzernen [MNK], übernationale Tarifpolitik, Beschäftigungspolitik) nicht nur globale Strategien zu verfolgen, sondern die spezifische Problemlage in einzelnen Branchen bei seinen Entscheidungen zu berücksichtigen.

<sup>14)</sup> Eine Ausnahme bildet der niederländische Bund NVV, der in seiner Satzung festgelegt hat, daß EGB-Beschlüsse auch für die entsprechende nationale Politik verbindlich sind.

<sup>15)</sup> Der EGB hat bisher elf Gewerkschaftsausschüsse anerkannt. Für Einzelheiten vgl. EGB: Tätigkeitsbericht 1973—1976, Brüssel 1976 (vorgelegt auf dem 2. satzungsmäßigen Kongreß in London, 22.—24. 4. 1976), S. 15—17, sowie EGB-Satzung, Art. 4.

## 2. Ziele und Aufgaben des EGB

Grundlegendes Ziel aller Aktivitäten des EGB ist es, „die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmer auf der Ebene Europas im allgemeinen und bei allen europäischen Institutionen im besonderen — einschließlich der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Freihandelszone — zu vertreten und zu fördern“<sup>16)</sup>. Eingeschlossen in diese Grundzielsetzung ist auch der Ausbau der wirtschaftlichen Integration zu einer wirtschaftlichen und politischen Union.

Anknüpfungspunkt für diese Position ist für den EGB das Kommuniqué der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EG vom 19./20. Oktober 1972, in dem es heißt: „Die Staats- und Regierungschefs betonen, daß für sie einem energischen Vorgehen im sozialpolitischen Bereich die gleiche Bedeutung zukommt wie der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion. Sie halten es für unerlässlich, zu einer wachsenden Beteiligung der Sozialpartner an den wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen der Gemeinschaft zu gelangen.“<sup>17)</sup>

Diese Bereitschaftserklärung nahm der EGB seitdem immer zum Anlaß, um in allen wirtschaftlich und sozial relevanten Problemfeldern der Integrationspolitik ein Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht der Gewerkschaften zu fordern. Er scheint damit an jene Positionen anknüpfen zu wollen, die die „freien“ Gewerkschaften Westeuropas dem Integrationsprozeß gegenüber von Beginn an eingenommen hatten, bei deren Durchsetzung sie jedoch kaum Erfolge erzielen konnten, weil sie zu lange und zu unbedingt an die „Logik des Prozesses“ geglaubt hatten, nach der die wirtschaftliche Gemeinschaftsbildung quasi automatisch zur sozialen und politischen Union führen müßte<sup>18)</sup>.

Heute stehen sie der westeuropäischen Integrationspolitik in dieser Hinsicht mit mehr Skepsis und desillusioniert gegenüber. Ihre Bereitschaft, diese Politik mitzutragen und ihre Forderung, sie mitzugestalten, findet ihr Motiv nicht mehr in dem Willen, den Natio-

nalstaat zu überwinden, sondern ist Ausdruck der Erkenntnis, daß angesichts der transnationalen Organisation der Industrie und der zunehmenden Interdependenz der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten die legitimen Interessen der Arbeiterschaft ebenfalls nur in einer transnationalen Organisationsform durchgesetzt werden können<sup>19)</sup>.

Die pragmatische Zurückhaltung des EGB in Fragen der allgemeinen Integrationspolitik ist einerseits eine Folge der generellen Versachlichung der Europapolitik im Vergleich mit den fünfziger Jahren und hängt zum anderen mit der Struktur des Bundes zusammen, die zwar eine eindeutige abstrakte Aufgabenformulierung meistens ermöglicht, deren Umsetzung in konkrete politische Maßnahmen mitunter jedoch erheblich erschwert, weil das Aktionsfeld für den gesamten Bund diffus ist. Der EBFVG war eine reine Funktionalorganisation zur Vertretung der Arbeitnehmerinteressen in der EWG. Der EGB hingegen kann nicht mehr als solche angesehen werden. Da er den geographischen Rahmen der Gemeinschaft überschreitet, hat er für seine Ziele und Forderungen keinen eindeutigen Adressaten mehr. Die in der Präambel enthaltene Formel der Interessenvertretung gegenüber EG, EFTA und allen europäischen Institutionen, die in ähnlicher Form auch in vielen Erklärungen zu einzelnen Problemfeldern enthalten ist, löst das Problem nur unvollkommen. Sie macht zwar deutlich, daß es für den EGB oft mehrere Adressaten gibt, doch berücksichtigt der Bund in seinen konkreten Forderungen die unterschiedlichen politischen und rechtlichen Strukturen dieser verschiedenen Adressaten kaum. Deshalb sind die Aussagen des EGB oft allgemein oder aber die Konkretisierungen zeigen eine bewußte (oder unbewußte) Orientierung auf die EG und ihre Strukturen<sup>20)</sup>.

Dieses Dilemma der verschiedenen Adressaten, das durch die Haltung des TUC und der dänischen Gewerkschaften bei ihrem Beitritt

<sup>16)</sup> EGB: Satzung, Präambel.

<sup>17)</sup> Abschlußkommuniqué der Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs vom 19. und 20. Oktober 1972 in Paris, Punkt 6, in: Bulletin, Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung, Nr. 148, 24. 10. 1972.

<sup>18)</sup> Vgl. W. Elsner, a. a. O., hier S. 20—46.

<sup>19)</sup> Vgl. zur Begründung und Ausführung dieser Argumentation der Gewerkschaften Ernst Piehl, Die Europäische Gemeinschaft und das international organisierte Kapital, Köln 1974 (WSI-Studien, Nr. 26), und H. O. Vetter, Zwanzig Jahre europäische Gewerkschaftspolitik (Rede, gehalten auf dem 1. Kongreß des EGB am 9. 2. 1973 in Brüssel), in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 24. Jg. (1973), Nr. 4 (April), S. 201—206.

<sup>20)</sup> Vgl. dazu die Erklärungen und Resolutionen des EGB in: EGB: Anhang zum Tätigkeitsbericht 1973—1976, Brüssel 1976.

zum EGB verursacht wurde<sup>21)</sup>, ist noch nicht hinreichend gelöst und führte zu erheblichen internen Spannungen in der Organisation, die sie zeitweise aktionsunfähig machte. Eine bereits erwähnte Konsequenz ist die Zurückhaltung des EGB in der allgemeinen Integrationspolitik und eine verstärkte Hinwendung zu allgemeineren politischen Aussagen in bezug auf Ost-West-Verhältnis, Nord-Süd-Verhältnis, Diktaturen in Westeuropa<sup>22)</sup>.

Andererseits kann sich natürlich auch der EGB nicht dem Sog der Gemeinschaft entziehen, die trotz aller Krisen und Probleme die einzige potentiell funktionsfähige übernationale politische Organisationsform in Westeuropa darstellt. Die Einsicht in diese Realität scheint sich im EGB auch allmählich zu verstärken (vor allem in dem Maß, in dem sie auch beim TUC wächst); sie ist sowieso ständige Arbeitsgrundlage für das in Brüssel ansässige Sekretariat und die Tagesarbeit des Bundes<sup>23)</sup>. So richteten sich die konkretesten Initiativen des EGB auch an die Gemeinschaft. Sie lagen im Bereich der für die Arbeitnehmer besonders wichtigen Fragen der allmählichen Entwicklung eines gemeinschaftlichen Gesellschaftsrechtes, den Problemen der Multinationalen Konzerne und — in jüngster Zeit — den Bemühungen um die Überwindung der allgemeinen wirtschaftlichen Krise. Hierzu hat der EGB, trotz des erwähnten Dilemmas, detaillierte Vorstellungen entwickelt und auch einige Erfolge bei ihrer Durchsetzung erzielen können.

Im Bereich des *gemeinschaftlichen Gesellschaftsrechtes* und beim Problem der Multinationalen Konzerne konzentriert sich das Bemühen der Gewerkschaften vor allem auf die Sicherstellung einer ausreichenden Interessenwahrung der Arbeitnehmer in Fällen von

Unternehmenszusammenschlüssen und bei Massenentlassungen. Außerdem sind sie daran interessiert, einen rechtlich gesicherten Informationsanspruch der Arbeiter und ihrer Vertretungsorgane über alle wesentlichen wirtschaftlichen und unternehmenspolitischen Daten in westeuropäischen Großunternehmen durchzusetzen. Ziel dieser Bemühungen ist es, allmählich eine rechtliche Gleichstellung, mindestens aber eine rechtlich gesicherte faktische Gleichbehandlung der Informationsmöglichkeiten für Arbeiter von Großunternehmen in allen Mitgliedstaaten der EG zu erreichen.

Die Wahrung der Interessenvertretung durch die Einrichtung spezifischer Arbeitnehmerorgane bildet im Hinblick auf die Errichtung einer *Europäischen Aktiengesellschaft (SE)* und gegenüber den MNK einen besonderen Schwerpunkt der EGB-Politik. Bei der SE ist es dem Bund durch eine geschickte Lobby beim Europäischen Parlament und durch seine Kontakte zur Kommission gelungen, eine Revision des „Mitbestimmungs-Kapitels“ im Statutentwurf der SE durchzusetzen, die eine quasi-paritätische Besetzung des Aufsichtsrates bewirkt<sup>24)</sup>. Ob sich dieser Erfolg allerdings jemals auch in geltendes Recht umsetzen wird, ist angesichts der Inaktivität des Rates in dieser Frage genau so offen wie die Realisierung der Mitbestimmungsforderungen in MNK, auf die bisher weder die Gemeinschaft noch die Regierungen reagiert haben<sup>25)</sup>.

Die Position des EGB in dieser Frage wird nicht nur durch das Nichthandeln des Rates sowie die strikte Ablehnung der Vorschläge durch die Organisationen der Industrie geschwächt, sondern vor allem durch seine innere Spaltung. Die in der Stellungnahme vertretene Position beruht nämlich auf einer Mehrheitsentscheidung des Exekutivausschusses, bei der die französischen, italienischen und belgischen Gewerkschaftsbünde in der Minderheit waren. Hintergrund dieser Si-

<sup>21)</sup> Vgl. für Einzelheiten Volker Jung, *Der neue Europäische Gewerkschaftsbund*, a. a. O.

<sup>22)</sup> Dies wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß z. B. der Kongreß des EBFG von 1971 in Toulouse unter dem Thema „Der EBFG gegenüber der Umwandlung der Gemeinschaft“ stand, die bisherigen EGB-Kongresse (1973 in Brüssel, 1974 in Kopenhagen und 1976 in London) hingegen keine derartige EG-zentrierte und integrationspolitische Thematik aufwiesen. Das hängt natürlich auch mit der allgemeinen Stagnation der Gemeinschaftsbildung zusammen, hat aber auch die erwähnten internen Gründe, was besonders in Kopenhagen deutlich wurde.

<sup>23)</sup> Dies kommt besonders in den Aktivitäten des Exekutivkomitees und seiner Fachausschüsse zum Ausdruck. Vgl. dazu: EGB: Tätigkeitsbericht, a. a. O., S. 18—38.

<sup>24)</sup> Vgl. dazu EGB: Stellungnahme zum Statutvorschlag der Europäischen Kommission für eine Europäische Aktiengesellschaft (mit Anlage), Brüssel, 9. 7. 1974, sowie J. Pipkorn, *Die Diskussion über die wirtschaftliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der EG*, in: Europa-Archiv, 31. Jg. (1976), 11. Folge (10. 6. 1976), S. 376—382.

<sup>25)</sup> Vgl. dazu EGB: Forderungen des Europäischen Gewerkschaftsbundes nach gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen für multinationale Konzerne, Brüssel, 21. 4. 1976, sowie die Stellungnahme des Exekutivausschusses des EGB zum gleichen Problemkreis vom 6. 2. 1975.

tuation ist die nach wie vor bestehende ideologische Heterogenität in der wichtigen Frage der Demokratisierung der Wirtschaft und der Gewerkschaftsstrategie in Westeuropa.

Dabei stehen sich zwei Konzepte gegenüber, die nur schwer miteinander in Einklang zu bringen sind: auf der einen Seite das am entschiedensten vom DGB vertretene Konzept einer auf gesetzlicher Grundlage institutionell gesicherten *Mitbestimmung* der Gewerkschaften auf allen Ebenen und auf der anderen Seite das vor allem vom belgischen FGTB entwickelte Konzept der *Arbeiterkontrolle*, das in Varianten auch von den italienischen Bündnissen und von der CFDT geteilt und in dem jegliche Integration der Gewerkschaften in das kapitalistische System abgelehnt wird. Vereinfachend kann man sagen, daß dem ersten Konzept der Gedanke der Sozialpartnerschaft zugrunde liegt, während das zweite Konzept eher dem Gedanken des Klassenantagonismus verhaftet ist <sup>26)</sup>.

Die gegensätzlichen Standpunkte im EGB in dieser Frage, die weit über das bestehende enge Verständnis der Mitbestimmungsproblematik in der Bundesrepublik hinausreicht und wesentliche Fragen der gewerkschaftlichen Strategie und Taktik berührt, sind verantwortlich dafür, daß es bis heute kein Grundsatzprogramm des EGB gibt und in absehbarer Zeit auch nicht geben wird. Damit fehlt für das gemeinsame gewerkschaftliche Handeln eine allgemeine Richtschnur und außerdem wird die Festlegung der Haltung des EGB auch in vielen Sachfragen erheblich belastet.

Bisher versuchte der Bund, diese Problematik durch die Formulierung gegenseitig akzeptabler Kompromißformeln oder durch die vorrangige Beschäftigung mit konkreten Sachproblemen unter Vermeidung von grundsätzlichen Vertiefungen zu lösen. Dabei hat sich gezeigt, daß zum einen die ideologische Heterogenität den EGB nicht völlig lähmt, weil die Minderheiten die Mehrheitsentscheidungen tolerieren, und daß zum anderen die

<sup>26)</sup> Die Spaltung des EGB in dieser Frage wird dokumentiert in K. Braukmann (Hrsg.), *Europa '74 — Demokratisierung der Wirtschaft in Europa*, Köln 1975 (Protokoll des 23. Recklinghauser Europäischen Gesprächs des DGB). Vgl. zur Mitbestimmungsproblematik in Europa auch K. O. Hondrich, *Mitbestimmung in Europa*, Köln 1970, und Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Mitbestimmung der Arbeitnehmer und Struktur der Gesellschaften in der Europäischen Gemeinschaft*, Luxemburg, 12. 11. 1975 (Dok. Kom [75] 570 endg.).

sachlichen Positionen der Mitgliedsbünde oft weniger disparat sind, als es die ideologischen Gegensätze vermuten lassen. Einen zusätzlichen Einigungsdruck bewirkt das gemeinsame Bewußtsein, sich in Westeuropa gegenüber „dem Kapital“ in der Defensive zu befinden, was nur durch gemeinsames Handeln zu beseitigen ist.

Bei der *Überwindung der allgemeinen wirtschaftlichen Krise* steht für den EGB das Beschäftigungsproblem besonders im Vordergrund. In den zu diesem Problemkreis abgegebenen Erklärungen und programmatischen Aussagen <sup>27)</sup> werden Umriss einer allgemeinen wirtschafts- und ordnungspolitischen Programmatik des EGB deutlich, die jedoch nicht überbewertet werden dürfen, weil viele Einzelaussagen Kompromisse sind bzw. „Kröten, die geschluckt wurden“, um die „Gesampapiere“ zu retten. Auch hier stehen dem Bund noch umfangreiche interne Diskussionen bevor.

Generell kann man festhalten, daß der EGB zu einer verstärkten Steuerung und Planung des Wirtschaftsprozesses auf EG-Ebene tendiert, die das Maß der herkömmlichen, vor allem auf der Nachfrageseite ansetzenden Globalsteuerung übersteigen. So wird eine wirksame Abstimmung der nationalen Wirtschaftspolitiken gefordert, ein an strukturellen und Umwelterfordernissen orientiertes qualitatives Wachstum mit Hilfe von Angebotssteuerungen, eine regional und strukturell orientierte Beschäftigungspolitik sowie (begrenzte) Investitions- und Preiskontrollen. Motiv dieser Forderungen ist es, zu verhindern, „die Arbeitnehmer für die Unzulänglichkeiten eines Systems büßen zu lassen, an dem sie keine Schuld tragen“ <sup>28)</sup>. Dazu soll nicht zuletzt eine verstärkte Beteiligung der Gewerkschaften bzw. der Sozialpartner am wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungsprozeß der EG beitragen.

<sup>27)</sup> Vgl. hierzu besonders EGB, *Sichere Beschäftigung — Sicherer Einkommen* (Erklärung des Exekutiv Ausschusses vom 14. 11. 1975), Brüssel, 14. 11. 1975; ders.: *Erklärung zur Arbeitslosigkeit und Inflation*, in: ders., *Aktionsziele des EGB*, a. a. O., S. I 1—11, sowie den Abschnitt III (Energie), in: ebenda. Mit diesen Erklärungen setzt der EGB die mit dem Entwurf eines Aktionsprogramms auf dem Kongreß von Kopenhagen 1974 eingeschlagene Linie fort. Vgl. den Wortlaut in: EGB, *Aktionsprogramm* (Entwurf), Kopenhagen, 23.—25. 5. 1974, und das dazugehörige Einführungsreferat des damaligen Generalsekretärs Theo Raschaert, Kopenhagen, 23. 5. 1974 (hektographiert).

<sup>28)</sup> EGB, *Sichere Beschäftigung — Sicherer Einkommen*, a. a. O., S. 2.

### III. Die Union der Industrien in den Europäischen Gemeinschaften (UNICE)

Im Bereich der Interessenvertretung der wirtschaftlichen und industriellen Gruppen auf der Gemeinschaftsebene finden sich, anders als im Gewerkschaftsbereich, eine Vielzahl von Organisationen branchen- oder produkt-spezifischer Natur<sup>29)</sup>. Sie nehmen in der Regel nur Einfluß in ihrem eng begrenzten Aufgabenbereich. Uns interessieren jedoch in erster Linie solche Organisationen, die mit dem Anspruch agieren, allgemeinere wirtschaftliche und soziale Interessen zu vertreten. Von diesen nimmt ohne Zweifel die Union des Industries de la Communauté européenne (UNICE), die Gemeinschaftsorganisation der nationalen industriellen Spitzenverbände, eine herausragende Stellung ein. Sie ist mit einigen anderen Spitzenverbänden der Wirtschaft in einem Verbindungsausschuß auf Gemeinschaftsebene lose zusammengeschlossen.

#### 1. Entwicklung und Struktur der UNICE

Die Gründung der UNICE<sup>30)</sup> am 1. März 1958 stellte die Reaktion der industriellen Dachverbände der sechs Mitgliedstaaten auf die Unterzeichnung der Römischen Verträge dar, nachdem ein auf die EGKS bezogener organisatorischer Vorläufer nicht so recht hatte reüssieren können. Der Union sind heute die Industrieverbände der neun Mitgliedstaaten sowie — mit einem assoziierten Status — jene aus neun weiteren westeuropäischen Ländern angeschlossen. Damit hat sich bei den industriellen Interessenverbänden eine ähnliche Entwicklung vollzogen, wie sie bei den Gewerkschaften festgestellt wurde, als mit dem Prozeß der Erweiterung von 1973 und der engen Verbindung zur EFTA der Kreis der Mitglieder über den regionalen Bereich der Gemeinschaft ausgedehnt wurde.

Anders als bei den Gewerkschaften kennt die UNICE jedoch keinen Kongreß als oberstes Beschlußorgan, sondern ist pragmatischer or-

ganisiert<sup>31)</sup>. An ihrer Spitze steht der Rat der Präsidenten der Mitgliedsverbände, der sich einen Präsidenten wählt. Die UNICE unterstreicht damit ihren Charakter als ein Verband von Verbänden. Der Rat der Präsidenten ist das „politische“ Beschluß- und Repräsentationsorgan der Union. Zur Vorbereitung seiner Arbeit und für die Erarbeitung von „technischen“ Stellungnahmen steht ihm ein organisatorischer Unterbau aus einem Exekutiv Ausschuß und einem Ausschuß der Ständigen Vertreter sowie einer Vielzahl von permanenten Ausschüssen und Arbeitsgruppen, die nach Bedarf um Ad-hoc-Gruppen ergänzt werden können, zur Verfügung. Die Arbeit dieser Gruppen und Ausschüsse wird vom Sekretariat koordiniert, das daneben die Tagesarbeit in Brüssel erledigt (siehe Schaubild 3).

Von besonderer Bedeutung in diesem institutionellen Geflecht ist der Ausschuß der Ständigen Vertreter (der Mitgliedsverbände), der analog zum Untergremium des Ministerrates gebildet wurde. Durch ihn, der in der Regel zwei- bis dreimal im Monat tagt, sind einige nationale Industrieverbände „ständig“ in Brüssel repräsentiert, während die Vertreter der übrigen dort über ein Büro verfügen und zu den Sitzungen jeweils anreisen. Der Ausschuß nimmt die laufenden Kontakte zu den Gemeinschaftsinstitutionen, vor allem zur Kommission, wahr und leitet die Arbeit der Ausschüsse und Gruppen, die nach den Arbeitsgebieten der EG gegliedert sind. Durch diese Organisationsform soll in der UNICE die Verbindung zwischen der regionalen und nationalen Ebene besonders effizient gestaltet werden.

#### 2. Ziele und Aufgaben der UNICE

Ziel der Union ist die Zusammenführung der industriellen Dachverbände der Mitgliedstaaten, „um zwischen ihnen den Geist und die Bande der Solidarität zu schaffen, zu bewahren und zu entwickeln“<sup>32)</sup>. Ferner soll sie die Ausarbeitung einer Politik der Industrie „in einem europäischen Geist“ fördern und ge-

<sup>29)</sup> Vgl. die Liste in J. Meynaud/D. Sidjanski, Les groupes de pressions dans la Communauté Européenne, Brüssel 1971, S. 713 ff.

<sup>30)</sup> Für Einzelheiten der folgenden summarischen Darstellung vgl. K. E. Hammerich, L'Union des industries de la Communauté européenne dans le Marché Commun, Stockholm 1968 (Mémoire présenté en novembre 1968 au Centre Européen Universitaire de Nancy). Ferner liegt den Ausführungen hektographiertes Informationsmaterial der UNICE zugrunde.

<sup>31)</sup> Vgl. für die Einzelheiten das Statut der UNICE, in: K. E. Hammerich, a. a. O., S. 179—185, sowie den Text eines Vortrags von B. Sassen, Generalsekretär der UNICE, vor dem Irischen Rat der Europäischen Bewegung am 19. März 1976 (hektographiert).

<sup>32)</sup> Statut der UNICE, Art. 5, a. a. O., S. 179 f.

genüber den Gemeinschaftsinstitutionen als autorisierter Sprecher der Industrie in allen Fragen allgemeinen Interesses oder von prinzipieller Bedeutung für die gemeinsame Politik der Industrieverbände auftreten. Zur Erfüllung dieser Ziele hat die UNICE folgende Aufgaben: Sie soll eine ständige Verbindung zu den offiziellen Institutionen der EG gewährleisten; sie soll die Probleme der EG untersuchen; sie soll die Stellungnahmen der Mitgliedsverbände in diesen Fragen koordinieren und für deren Berücksichtigung Sorge tragen. Ferner soll sie die Probleme der Beziehungen zu den Drittländern bearbeiten.

Diese Aufgaben der UNICE unterstreichen den hochgradig funktionellen Charakter des Verbandes, der im Gegensatz zum EGB nicht auf allgemeine ordnungs- oder gesellschaftspolitische Ziele orientiert ist. Doch darf man nicht verkennen, daß alle Aktivitäten der UNICE unter dem „Leitgedanken des freien Unternehmertums und der Marktwirtschaft“<sup>33)</sup> stehen und damit ebenfalls von einer generellen politischen Ordnungsvorstellung durchdrungen sind. Doch wird diese ideologische Basis in den Verlautbarungen des Verbandes zu Problemen der westeuropäischen Gemeinschaftsbildung kaum akzentuiert, sondern als selbstverständlich vorausgesetzt.

Für die Erfüllung der genannten Aufgaben werden vom Verband vier notwendige Voraussetzungen gesehen, die die Effizienz sicherstellen: ein möglichst enges und umfassendes Kontakt- und Informationsnetz, schnelle Erledigung der eigenen Arbeit, Entwicklung eigener Positionen, die nicht der kleinste gemeinsame Nenner aller nationalen Haltungen sein sollten, und die Unterstützung dieser Position durch die Mitgliedsverbände gegenüber ihren nationalen Regierungen<sup>34)</sup>. Diese Punkte berühren einige wesentliche Probleme der Tätigkeit der UNICE, die einem effizienten Handeln noch immer Schwierigkeiten entgegenstellen.

An erster Stelle ist hier der eher intergouvernementale Charakter des Verbandes zu nennen, der den Sitzungen der Organe, vor allem des Rates der Präsidenten, den Stil diplomatischer Konferenzen verleiht. In der Regel soll in allen Fragen eine einstimmige Position erzielt werden, was oft kaum oder gar nicht möglich ist. Seit einiger Zeit hat man sich deshalb entschlossen, lieber Minderheitspositionen in die

Veröffentlichung einzubeziehen, als gar keine oder eine zu vage und verklausulierte Stellungnahme abgeben zu müssen<sup>35)</sup>. Da jedoch eine allzu extensive Praktizierung dieses Verfahrens die Position der UNICE gegenüber den Gemeinschaftsgremien negativ beeinflussen könnte, herrscht das Bemühen um Einigung vor, was mitunter den verbandsinternen Entscheidungsprozeß beträchtlich verlängert und letztlich doch zu recht allgemein gehaltenen Aussagen führt<sup>36)</sup>. Der Verband bemüht sich zwar, diesem Mißstand abzuweichen, indem z. B. „Steering Groups“ für verschiedene Bereiche eingerichtet wurden und Fragen eher technischen Charakters ganz den Expertengruppen anvertraut sind, doch wie der Generalsekretär feststellt, „ist es für Industrieverbände nicht leichter, eine Übereinkunft zu erzielen als für Minister“<sup>37)</sup>.

Dieser schwerfällige interne Entscheidungsprozeß ist ein Schwachpunkt in der industriellen Interessenvertretung bei den EG. Ein weiterer ist die Zersplitterung der fachlichen Kompetenzen auf eine Vielzahl eigenständiger regionaler Spitzenverbände, die in der Regel bei der Einschaltung der Industrie in den Prozeß der gemeinschaftlichen Tätigkeit im weiten Bereich der Harmonisierung von Rechtsvorschriften zur Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse herangezogen werden. Diese Spitzenverbände stehen nur in losem Kontakt mit der UNICE, die versucht, ihre Tätigkeit mit der Generallinie der Gemeinschaftsindustrie im Einklang zu halten. Sie kann jedoch keinen institutionalisierten Einfluß ausüben, da die jeweiligen nationalen branchen- oder produktspezifischen Industrieverbände zwar in ihrem nationalen industriellen Dachverband vertreten sind, auf der Gemeinschafts-

---

<sup>35)</sup> So haben z. B. die dänischen Industrieverbände dem Bericht der UNICE zum Tindemans-Bericht nicht zugestimmt, da er ihrer Ansicht nach mit den Fragen der Zusammenarbeit der Industrien nichts zu tun habe. Vgl. UNICE, European Union. Initial report, Brüssel, 10. 7. 1975, hektographiert.

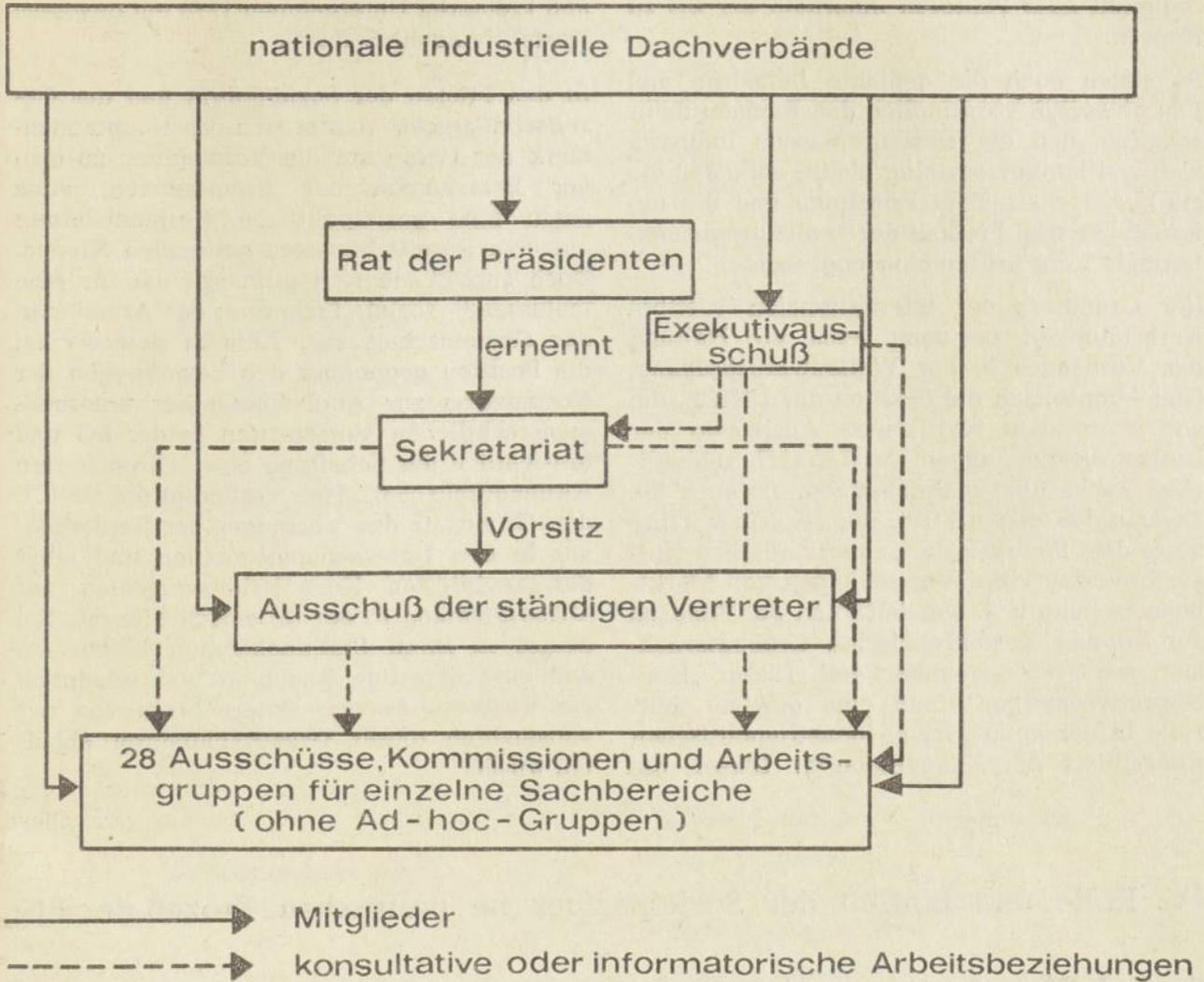
<sup>36)</sup> Ein Beispiel dafür bietet ebenfalls der Bericht zur Europäischen Union, in dem es im Kapitel „Methoden“ u. a. heißt: „Die Industrie befürwortet ein an den Realitäten orientiertes schrittweises Vorgehen, ohne den Versuch zu machen, mit demselben Tempo in allen Bereichen voranzuschreiten, wobei die Parallelität und Kohärenz der verschiedenen Aspekte der Wirtschafts- und Währungsunion zu berücksichtigen ist.“ In: UNICE, European Union, a. a. O., S. 14. Fairerweise muß jedoch gesagt werden, daß dieser Bericht nicht nur aus derartigen Vagheiten besteht, sondern in einigen Fragen durchaus konkrete Positionen bezieht.

<sup>37)</sup> B. Sassen, a. a. O., S. 8.

<sup>33)</sup> B. Sassen, a. a. O., S. 2.

<sup>34)</sup> Vgl. B. Sassen, a. a. O., S. 5 f.

Schaubild 3 : Organigramm der UNICE



Quelle: nach K. E. Hammerich, a. a. O., S. 27.

ebene jedoch eigene Spitzenorganisationen errichtet haben.

Dieses Nebeneinander von UNICE und Branchenorganisationen wirft jedoch nicht so gravierende Probleme für die Tätigkeit der Union auf wie ihre internen Strukturen, weil sich die Branchenorganisationen in der Regel strikt auf ihre spezifische technische Materie beschränken und die Fragen allgemeineren Interesses der Union überlassen. Probleme können bei besonders gefährdeten Branchen (z. B. Textil) oder bei speziellen Technologie-zweigen (Elektronik, Luft- und Raumfahrt) auftreten, bei denen branchen-spezifische und allgemeine (z. B. industriepolitische) Fragen eng miteinander verknüpft sind. Bei der Be-

handlung dieser Probleme findet jedoch in der Regel eine enge Kooperation der UNICE mit der betreffenden Fachorganisation statt, um divergierende Positionen möglichst zu vermeiden.

Gemäß ihrer Aufgabe, vor allem die die Industrie generell berührenden Fragen der Gemeinschaftsentwicklung gegenüber den EG-Institutionen zu vertreten, konzentriert sich die Tätigkeit der UNICE hauptsächlich auf Fragen der Verwirklichung der WWU und deren flankierende Politiken sowie auf die Probleme der Wettbewerbsordnung und des Gesellschaftsrechts. Daneben spielt auch die Sozial- und Beschäftigungspolitik im engeren Sinn eine wichtige Rolle für die Union. In al-

len diesen Bereichen kommt es ihr in erster Linie darauf an, die Entscheidungsfreiheit der Unternehmer zu gewährleisten und die Freizügigkeit aller Faktoren innerhalb der EG zu fördern.

So sollen auch die geplante *Industrie- und Energiepolitik* vordringlich den Rahmen dafür schaffen, daß die westeuropäische Industrie weltweit konkurrenzfähig bleibt, ohne daß die marktwirtschaftlichen Prinzipien und die unternehmerische Freiheit durch allzu reglementierende Vorschriften eingeengt werden.

Der Grundsatz der internationalen Wettbewerbsfähigkeit bestimmt auch die Haltung des Verbandes in der *Wettbewerbsordnung*. Hier konnte sich die Position der UNICE, die vor einer allzu restriktiven Auslegung der Vertragsbestimmungen warnte, nach anfänglichen Rückschlägen durchsetzen, als auch die Kommission gegen Mitte der sechziger Jahre unter dem Eindruck der „amerikanischen Herausforderung“ ihre Vorstellungen von Marktbeherrschung u. ä. wandelte und der Tendenz zur Bildung westeuropäischer Großunternehmen positiver gegenüberstand. Dieser „Konzentrationsmythos“ fand eine gewisse Stützung in der anfänglichen industriepolitischen Konzeption der Kommission<sup>38)</sup>. Dieser die

Großunternehmen in der EG begünstigenden Einstellung stellte die UNICE mit Vorschlägen zur besonderen Förderung der mittleren und kleineren Unternehmen 1974 ein gewisses Korrektiv an die Seite<sup>39)</sup>.

In den Fragen der *Sozialpolitik* und des *Gesellschaftsrechts* richtet sich das Hauptaugenmerk der Union auf die Vermeidung zu großer Belastungen der Unternehmen, etwa durch eine sozialpolitische Harmonisierung auf dem jeweils höchsten nationalen Niveau. Doch spricht sie sich grundsätzlich für eine umfassende soziale Sicherung der Arbeiter in der Gemeinschaft aus. Ähnlich defensiv ist die Position gegenüber den Bemühungen der Kommission zur Angleichung der unternehmensrechtlichen Vorschriften in der EG und hinsichtlich der Schaffung einer europäischen Aktiengesellschaft. Hier verteidigt die UNICE den Grundsatz des Vorranges der Kapitaleigner in den Unternehmensgremien und lehnt den revidierten Kommissionsvorschlag zur Mitbestimmung in der SE entschieden ab. Sie deutet in ihren Stellungnahmen hierzu an, daß eine derartige Regelung wahrscheinlich die westeuropäischen Unternehmen von der Anwendung dieser Gesellschaftsform abhalten würde.

#### IV. Rolle und Einfluß der Sozialpartner im politischen Prozeß der EG

Für die Erfüllung der genannten Aufgaben bei der Verwirklichung ihrer Zielsetzungen bewegen sich die Gewerkschaften und Industrieverbände in dem sehr komplexen institutionellen Entscheidungssystem der EG, in dem ein mehrphasiger Entscheidungsprozeß abläuft (vgl. Schaubild 4). Um Rolle und Einfluß der Verbände in diesem Prozeß genauer beurteilen zu können, sollen jene Elemente dieses komplexen Systems einer näheren Analyse unterzogen werden, die für die Sozialpartner die Hauptaktionsfelder darstellen: die Kommission der EG, der Ministerrat, die verschiedenen Ausschüsse und beratenden

Gremien sowie als neues Element die sogenannte Dreier-Konferenz.

##### 1. Beziehungen zur Kommission: die gemeinschaftliche Komponente<sup>40)</sup>

Hauptgesprächspartner der Interessenverbände im Rahmen der EG ist die Kommission und deren administrativer Unterbau, die verschiedenen Generaldirektionen. Damit wird gleichzeitig gesagt, daß die Mehrzahl der Verbandsaktivitäten und damit das Hauptgewicht des Einflusses in der Phase der Entscheidungsvorbereitung (Vorarbeiten und offizielle Konsultationsphase) liegt, weniger in der Phase der eigentlichen Entscheidungsfindung. Dies ist durch den Charakter der Kommission als Ini-

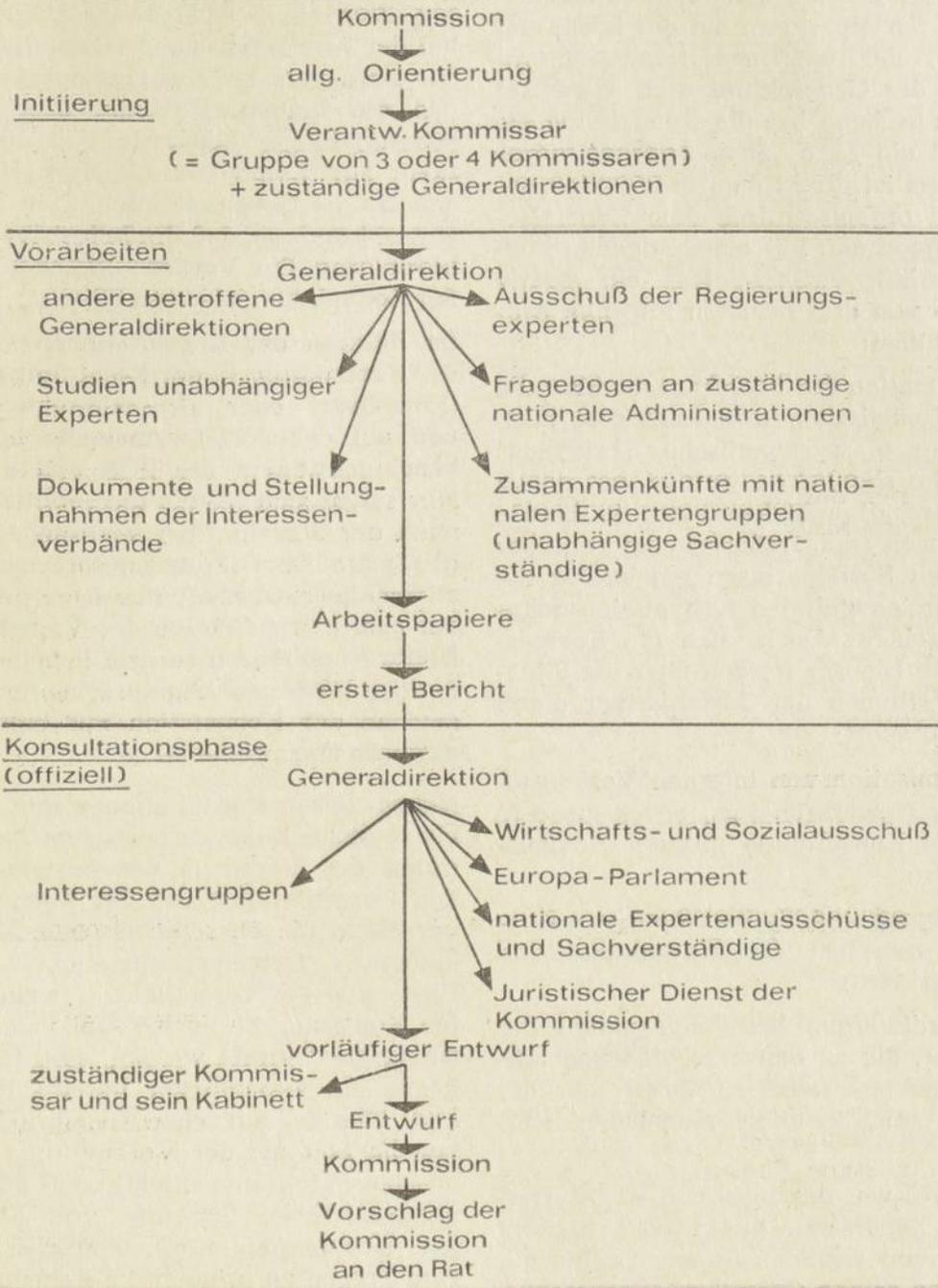
<sup>38)</sup> Vgl. dazu im einzelnen für die Haltung der UNICE K. E. Hammerich, a. a. O., passim. Zur Problematik der Industriepolitik allgemein vgl. M. Preisinger-Monloup, Strukturpolitische Bedingungen einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion im Industriebereich, Ebenhausen, Juli 1974 (SWP-S 229), bes. S. 27—36.

<sup>39)</sup> Vgl. dazu VWD-Europa vom 4. 3. 1974, s. I/1 f.

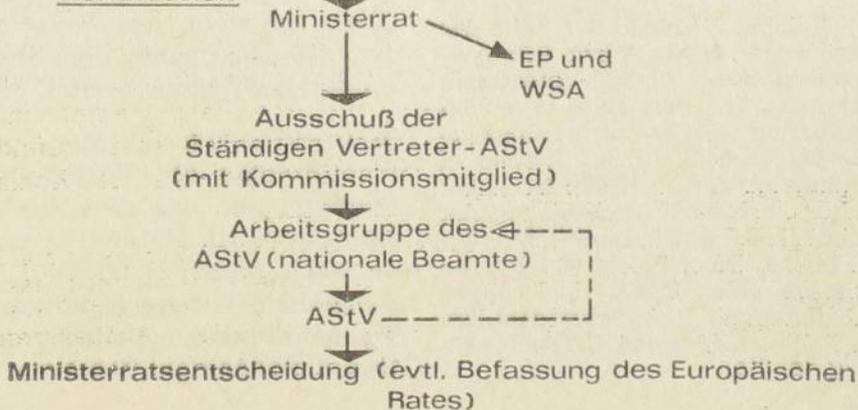
<sup>40)</sup> Die folgenden Abschnitte basieren hauptsächlich auf K. H. Hammerich, a. a. O.; B. Sassen, a. a. O., und EGB, Tätigkeitsbericht 1973—1975, a. a. O., S. 52—80.

# Schaubild 4: Entscheidungsprozeß der EG (schematisch)

## 1. Phase: Die Kommissionsarbeiten



## 2. Phase: Der Rat und die Kommission



tiativorgan und sachverständiges Sekretariat<sup>41)</sup> begründet.

Zur Organisation von systematischen Kontakten mit den Sozialpartnern auf der Ebene der Kommission, der einzelnen Kommissionsmitglieder und der Generaldirektoren sowie auf der Abteilungsebene hat die Kommission am 25. Juli 1973 ein Büro „Sozialpartner“ eingerichtet. Dieses ist direkt dem Präsidenten unterstellt und organisatorisch dem Generalsekretariat zugeordnet. Mit einem eigenen Budget ausgestattet, versucht hier ein relativ kleiner Stab von drei Beamten folgende Aufgaben zu erfüllen:

— die *Information* der Sozialpartner über die Pläne der Kommission, wobei mit dem EGB-Sekretariat u. a. systematische „briefings“ über Bereiche abgehalten werden, mit denen die Gewerkschaften bisher kaum in Berührung gekommen sind. Außerdem werden über das Büro den Sozialpartnern regelmäßig die einschlägigen endgültigen Kommissionsdokumente zugesickt. Doch auch die Kommission und ihre Dienste werden über die Situation und Positionen der Sozialpartner durch das Büro informiert;

— die Organisation von internen *Vorkonsultationen* der Gewerkschaften, bevor diese in die offizielle Konsultation mit der Kommission eintreten;

— die Anregung und Vorbereitung von *Konsultationen* zwischen der Kommission und den Sozialpartnern;

— die *Koordinierung* bei der Auswahl der Sozialpartner, die zu den verschiedenen offiziellen Kontakten zwischen ihnen und der Kommissionsadministration eingeladen werden wollen.

Im Jahre 1976 war das Büro u. a. an 73 Treffen mit Sozialpartnern direkt oder indirekt beteiligt. Davon entfielen 64 auf Treffen mit dem EGB und seinen Gewerkschaftsausschüs-

sen, drei auf Treffen mit anderen gewerkschaftlichen Organisationen und sechs auf Treffen mit dem Verbindungsausschuß der Arbeitgeber. Zum einen wird dieses Ungleichgewicht bei der Kontaktierung der Sozialpartner über das Büro von der Kommission damit erklärt, daß die Industrieverbände über wesentlich bessere, länger etablierte und direkte Kontakte zur Kommissionsadministration verfügen als die Gewerkschaften. Zum anderen ist es wohl auch so, daß die Industrieverbände es bevorzugen, ihre Vorkonsultationen über Pläne der Kommission intern zu führen.

Im Rahmen der Konsultationen sind seitens der Kommission in der Regel Spitzenvertreter (Kommissar oder Generaldirektor) beteiligt und auf der Sozialpartnerseite höhere Verbandsfunktionäre des EGB und der UNICE. Nur selten sind jedoch die „politischen“ Gremien der Sozialpartner vertreten. Das ist eigentlich nur bei „Spitzengesprächen“ über die allgemeine wirtschaftliche Lage der Fall. Dabei kam es im Gefolge der Vorbereitung der Dreier-Konferenzen zu dem Bemühen, die bisherigen bilateralen Aussprachen in Dreier-Gespräche der Kommission mit beiden Sozialpartnern umzuwandeln.

Neben diesen Konsultationen gibt es häufige bis tägliche Kontakte zwischen den Sekretariaten der Verbände der Sozialpartner und den Generaldirektionen der Kommission, die vor allem die eher technischen Aspekte der laufenden Gemeinschaftstätigkeit betreffen. Diese von der Öffentlichkeit wenig beachteten Kontakte, die auch kaum vom Büro „Sozialpartner“ erfaßt werden, sind für die Verbände ein wesentlicher Bereich ihrer Tätigkeit. Hierbei versuchen sie, ihre Vorstellungen im Stadium der Vorbereitung von Kommissionsaktivitäten (Richtlinien- oder Verordnungsentwürfe, Entwürfe von Mitteilungen der Kommission u. ä.) möglichst frühzeitig zum Tragen zu bringen. Im Rahmen der UNICE obliegt diese tägliche Kontaktaufgabe vor allem dem Ausschuß der Ständigen Vertreter unter Assistenz des Sekretariates, während der EGB dafür neben dem Sekretariat kein gesondertes Gremium besitzt.

Während es für Spitzengespräche feste Verfahrensregeln für Vorbereitung und Durchführung gibt, ist dies für die Tagesarbeit kaum der Fall. Hierbei ist es für die Verbände auch weniger wichtig, möglichst einen ranghohen Gesprächspartner zu haben als vielmehr den im Geflecht der Generaldirektionen zuständigen Beamten zu kontaktieren.

<sup>41)</sup> Diese von der üblichen Wertung der Rolle der Kommission abweichende Beschreibung von Aufgaben und Funktionen dieses Organs findet sich z. B. bei K. Neunreither, Transformation of a Political Role: Reconsidering the Case of the Commission of the European Community, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 10 (1972), Nr. 2. Für die in der Literatur herkömmliche Betonung der Rolle der Kommission als primär politisches Organ vgl. z. B. R. Remus, Kommission und Rat im Willensbildungsprozeß der EWG, Meisenheim 1969, und L. N. Lindberg und St. A. Scheingold, Europe's Would-Be Polity, Englewood Cliffs: Prentice-Hall 1970, bes. S. 92—95.

Das scheint, wie Klagen aus Kreisen des EGB andeuten, angesichts der oft nicht eindeutigen Zuständigkeiten in der Kommission nicht immer leicht zu sein. Um dieser Schwierigkeit zu begegnen, betonen beide Verbände der Sozialpartner den hohen Wert informeller Beziehungen außerhalb des Dienstweges, der den klassischen Vorstellungen des Lobbyismus am ehesten entspricht.

Die relativ schwache Personalausstattung der Sekretariate von EGB und UNICE setzt diesen Bemühungen jedoch enge Grenzen. Dabei scheinen die Industrieverbände über ein besser entwickeltes System von formellen und informellen Kontakten auf der Arbeitsebene zu verfügen als der EGB. Das mag seinen Grund darin haben, daß einerseits die UNICE von einer größeren Zahl von Gemeinschaftsaktivitäten unmittelbar betroffen ist, da das Haupttätigkeitsfeld der EG nach wie vor im Bereich der Errichtung des Gemeinsamen Marktes mit seinen zahlreichen Angleichungs- und Harmonisierungsnotwendigkeiten in vielen industriellen Sektoren liegt. Zum anderen wird die relativ späte Intensivierung auf breiter Basis von spezifisch sozialpolitischen Tätigkeiten der Gemeinschaft dazu beigetragen haben, daß für die Gewerkschaften lange Zeit nicht die Notwendigkeit bestand, ausgedehnte intensive Kontakte auf der Arbeitsebene zu suchen und zu pflegen.

Eine besondere Rolle in den Beziehungen zwischen der Kommission und dem EGB spielt die seit der Gründung der Montanunion bestehende Informationsstelle für Gewerkschaftsangelegenheiten der Kommission, die heute eine Abteilung in der Generaldirektion „Information“ bildet. Sie hat die spezifische Aufgabe, für eine kontinuierliche und umfassende Information der Gewerkschaften über die Arbeit der EG zu sorgen. Sie gibt dazu regelmäßige Publikationen heraus und veranstaltet Tagungen u. ä. Sie genießt seitens des EGB eine hohe Wertschätzung. Der Bund sähe es gerne, wenn ihre Stellung im Rahmen der Kommissionsadministration noch weiter gestärkt würde, da die Abteilung einen wichtigen Beitrag zur spezifisch europapolitischen Bildungsarbeit der Gewerkschaften leistet.

Diese Aufgabe hat für den EGB und seine Mitglieder einen hohen Stellenwert, weil die Divergenzen, die durch die verschiedenen nationalen Gewerkschaftstraditionen verursacht sind, die Heterogenität des Bundes fördern und für die Erarbeitung und Durchsetzung einer gemeinsamen Programmatik und Strategie besondere Probleme schaffen. Diese Divergen-

zen lassen sich nicht nur durch zunehmende Kontakte der Spitzenvertreter der nationalen Bünde beseitigen, sondern bedürfen gerade zur Verwirklichung einer gemeinsamen Aktion der weitreichenden Schulung und eines fundamentalen Umdenkungs- und Verständigungsprozesses an der gewerkschaftlichen und betrieblichen Basis. Dieser Prozeß umfaßt fast alle Bereiche der internationalen gewerkschaftlichen Aktivitäten, von der sprachlichen Schulung bis zur gegenseitigen Vermittlung der unterschiedlichen nationalen organisatorischen Gegebenheiten<sup>42)</sup>.

Die Bemühungen des EGB und seiner Mitglieder in diesem Sektor werden in jüngster Zeit von der Kommission besonders unterstützt, die auf Anregung des EGB die Einrichtung eines Europäischen Gewerkschaftsinstituts befürwortet, das vornehmlich diesen Aufgaben gewidmet sein soll, um einen historisch gewachsenen und systembedingten Nachteil der Arbeiter gegenüber den Interessenvertretern der Industrie ausgleichen zu helfen.

Generell kann man feststellen, daß die Kommission in den letzten Jahren die Absichtserklärung der Pariser Gipfelkonferenz von 1972 sehr ernst genommen hat und versucht, durch eine starke Betonung sozialpolitischer Probleme in ihrer Tätigkeit die Rolle der Sozialpartner in der Gemeinschaft zu stärken.

## **2. Beziehungen zum Ministerrat: die nationale Komponente**

Kann somit in den Beziehungen zwischen den Sozialpartnern und der Kommission eine weitgehende Bereitschaft und ein hohes Interesse seitens der Kommission konstatiert werden, diese Beziehungen eng und kontinuierlich zu gestalten, so gilt für den Ministerrat das Gegenteil. Dieses Organ der EG, in dem die eigentlichen Entscheidungen gefällt werden, hat eine Arbeitsweise des interadministrativen Bargaining zwischen den nationalen Regierungsbürokratien entwickelt, die von Verbandseinflüssen weitgehend abgeschlossen ist. So existieren zwischen den zahlreichen Arbeitsgruppen des Rates sowie seinem Sekretariat und den Verbänden von Gewerkschaften und Industrie keinerlei offizielle oder institutionalisierte Kontakte, wenn man

<sup>42)</sup> Vgl. für eine eingehende Darstellung der Bedeutung dieser „bildungspolitischen“ Aspekte einer transnationalen Gewerkschaftsstrategie E. Piehl, *Multinationale Konzerne und internationale Gewerkschaftsbewegung*, Frankfurt/M. 1974, bes. S. 209—220.

einmal davon absieht, daß sowohl UNICE als auch EGB ihre Stellungnahmen dem Ratssekretariat zuschicken, mit der Bitte, diese dem Rat zur Kenntnis zu geben. Ob und in welcher Form dies geschieht, bleibt unklar. Diese Abschottung des Rates hat ihren Grund in der von den Regierungen vertretenen Auffassung, daß die Interessenverbände sowohl durch die Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses als auch im Zuge der Kommissionsvorarbeiten hinreichend Gelegenheit besitzen, ihre Positionen zu vertreten.

Gewerkschaften und Industrieverbände reagieren auf diese Gegebenheit durch verstärkte Bemühungen, über ihre Mitgliedsverbände die zuständigen Beamten der nationalen Ministerien zu beeinflussen, in der Hoffnung, durch derartige konzertierte Maßnahmen wenigstens ansatzweise Einfluß ausüben zu können. Hierbei treten jedoch eine Reihe von Problemen auf. Einmal garantiert der oftmals hochgradige Kompromißcharakter von gemeinschaftlichen Verbandsstellungen keineswegs immer, daß die nationalen Mitgliedsverbände „zu Hause“ auch die gemeinsame Position vertreten. (So unterstützten z. B. im Hinblick auf den Tindemans-Bericht sowohl der dänische Industrieverband als auch die Gewerkschaften entgegen der Haltung ihrer europäischen Dachverbände die Vorbehalte ihrer Regierung gegen eine Betonung der politischen Komponente der EG durch die Direktwahl des Europa-Parlaments.) Die angestrebte Konzertierung wird zusätzlich belastet durch die ebenfalls in beiden Interessenverbänden feststellbare Tendenz in den Mitgliedsverbänden, der Regionalorganisation nur einen geringen autonomen Aktionsradius einzuräumen. Diese Vorherrschaft der nationalen Ebene fördert nicht gerade die Bereitschaft der Mitgliedsverbände, sich bei ihren nationalen Aktivitäten in die gemeinschaftliche Pflicht nehmen zu lassen.

Ein weiteres Hindernis für die Effizienz des konzertierten Vorgehens liegt in den unterschiedlichen institutionellen Systemen, in denen die Regierungen ihre Europapolitik fixieren<sup>43)</sup> und die für Verbandseinflüsse in unterschiedlicher Weise offen sind. Je autonomer die einzelnen Fachministerien auf der EG-Ebene agieren können, desto größer dürfte auch die Einflußmöglichkeit für die Verbände

<sup>43)</sup> Vgl. dazu die instruktive Darstellung von Ch. Sasse, Regierungen, Parlamente, Ministerrat, Bonn 1975, S. 19—75.

sein. Je stärker hingegen die nationale Europapolitik zwischen den Ministerien koordiniert wird, desto geringer dürfte die Chance für eine Durchsetzung spezifischer Interessen sein.

Als neuer Adressat im Regierungsbereich hat sich seit einigen Jahren der Europäische Rat der Regierungschefs als Nachfolger der Gipfelkonferenzen etabliert. Dieser bietet den Sozialpartnern in der Gemeinschaft einen Ansatzpunkt auf der Spitzenebene, der von ihnen auch genutzt wird. So haben sowohl UNICE wie EGB an fast jede Gipfelkonferenz Memoranden oder Erklärungen gerichtet. Der EGB ist in jüngster Zeit noch einen Schritt weitergegangen und hat mehrfach eine Spitzendelegation zu den Sitzungen des Europäischen Rates geschickt, die das EGB-Memorandum dem Vorsitzenden erläuterte. Wegen der Öffentlichkeitswirkung seiner Tagungen kann sich dieser „spezielle Ministerrat“ derartigen Einflußnahmen offensichtlich weniger entziehen, als es für die normale Ratstätigkeit möglich ist.

Trotz dieser Teilerfolge muß aber generell festgehalten werden, daß der Einfluß der Sozialpartner in der eigentlichen Entscheidungsphase der EG — den Beratungen im Ministerrat — nur marginal ist und der Erklärung der Pariser Gipfelkonferenz nur unvollkommen entspricht. Das zeigen z. B. auch die bisher vergeblichen Bemühungen des EGB, eine institutionalisierte Teilnahme der Sozialpartner im wichtigen Ausschuß für den Regionalfonds, bei der Durchführung des Abkommens von Lomé und bei der Vorbereitung und Kontrolle des mittelfristigen Wirtschaftsprogramms der Gemeinschaft durchzusetzen.

### 3. Ausschüsse

Sind die zahlreichen Ausschüsse und Arbeitsgruppen des Ministerrates den Sozialpartnern also kaum zugänglich, so bieten die nicht minder zahlreichen Ausschüsse mit beratender Funktion, die teils autonom, teils bei der Kommission und teils zwischen Kommission und Rat eingerichtet sind, für die Verbände ein weiteres Aktionsfeld in der EG (vgl. Übersicht S. 39). Bei der Mehrzahl dieser Ausschüsse handelt es sich um beratende Gremien für eng begrenzte Tätigkeitsfelder der Gemeinschaft, in denen in der Regel auch Verbandsexperten vertreten sind. Eine übergreifende Position besitzen hingegen der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) und der Ständige Ausschuß für Beschäftigungsfragen.

### Beratende Gremien der EG, in denen die Sozialpartner vertreten sind

Name	Zusammensetzung	Ernennung	Sekretariat
Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA)	144 nationale Mitglieder: 3 Gruppen: Arbeitnehmer (50), Arbeitgeber (42), Verschiedene Interessen (52)	auf Vorschlag der Regierungen durch den Ministerrat, (Konsultation der Sozialpartner möglich)	autonom (4 Direktionen)
Beratender Ausschuß der EGKS	81 Mitglieder, 3 Gruppen: Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Verbraucher	wie WSA	autonom
Ständiger Ausschuß für Beschäftigungsfragen	18 Arbeitnehmer, 18 Arbeitgeber, 9 Minister, 1 Kommissar	durch EGB und regionale Arbeitgeberorganisationen	durch Generalsekretariat des Rates
Ausschuß des Europäischen Sozialfonds	54 Mitglieder: drittelparitätisch (Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Regierungen) Vorsitz: Kommission	von den Regierungen	Kommission
Ausschuß für Freizügigkeit der Arbeitnehmer	wie Ausschuß für den Sozialfonds	von den Regierungen	Kommission
Ausschuß für soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer	wie Ausschuß für den Sozialfonds	von den Regierungen	Kommission
Ausschuß für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz	54 Mitglieder: drittelparitätisch (je 2 Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und Regierungsvertreter pro Land)	von den Regierungen	Kommission
Ständiger Ausschuß für Betriebssicherheit und Gesundheitsschutz im Steinkohlenbergbau	36 Mitglieder: Drei-Bank-System (je 2 Regierungs-, 1 Arbeitnehmer- und 1 Arbeitgebervertreter je Land)	von den Regierungen	Kommission
Ausschuß für Berufsausbildung	wie Ausschuß für Sozialfonds	von den Regierungen	Kommission
Paritätische Ausschüsse für soziale Probleme bestimmter Industriezweige (Kohle, Stahl, Landwirtschaft, Seefischerei, Straßenverkehr, Binnenschifffahrt, Eisenbahnverkehr)	variable Mitgliederzahl (zwischen 40 und 28) je nach Branche; Paritätisch :Arbeitgeber, Arbeitnehmer	durch regionale Organisationen der Branchen (Gewerkschaftsausschüsse)	Kommission
Ausschüsse im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik (21 Ausschüsse insgesamt)	unterschiedliche Mitgliederzahl (zwischen 12 und 48), 5 Gruppen: Erzeuger, Lebensmittelhersteller, Handel, Gewerkschaften, Verbraucher; (Gewerkschaftvertreter i. d. R. unter 1/3)	von den betroffenen regionalen Verbänden	Kommission
Beratender Verkehrsausschuß	nationale Sachverständige (z. T. auch Gewerkschaftler)	von den Regierungen	Kommission
Verbraucherausschuß	25 Mitglieder (davon 6 Gewerkschaftler)	durch die regionalen Verbraucherorganisationen und EGB	Kommission
Ausschuß für Zollfragen	33 Mitglieder (davon 3 Gewerkschaftler)	durch den EGB	Kommission
Verwaltungsrat des Europäischen Zentrums für Berufsbildung	30 Mitglieder: 9 Regierungsvertreter, 9 Arbeitgeber-, 9 Gewerkschaftsvertreter, 3 Kommissionen		
Verwaltungsrat der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen	wie beim Europäischen Zentrum für Berufsbildung		

Quelle: EG-GD Information: Europäische Gemeinschaften — Gewerkschaftsinformationen, Sondernummer; Der Dialog zwischen den Gewerkschaften und den Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, Nov. 1975

### a) Der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA)

Nachdem dem WSA<sup>44)</sup> vom Ministerrat das Recht zugestanden wurde, aus eigenem Antrieb zu Gemeinschaftsproblemen Stellung zu nehmen, ohne daß er gemäß den vertraglichen Vorschriften von der Kommission oder vom Rat dazu aufgefordert wurde, beschäftigt sich der Ausschuß auch stärker mit allgemeinen Fragen der EG-Entwicklung. So gab er z. B. eine eigene Stellungnahme zur Europäischen Union ab. Insgesamt hat er zwischen 1972 und 1975 aus eigener Initiative 13 Stellungnahmen abgegeben, die sich vorwiegend mit globalen Aspekten der EG bzw. der sozialen und wirtschaftlichen Situation einzelner Branchen befaßten<sup>45)</sup>.

Für die Gewerkschaften und Industrieverbände wird er daher als Forum ihrer Interessenartikulation bedeutsamer als in der Vergangenheit, wenngleich auch heute noch die Mehrzahl seiner Stellungnahmen zu technischen Integrationsmaßnahmen erfolgt. So haben sich in den vergangenen drei Jahren die Bemühungen der Sozialpartner verstärkt, die Homogenität und Effizienz der Arbeit ihrer jeweiligen Gruppe im WSA zu steigern. Dazu wurden die Verbindungen zwischen den Verbandssekretariaten und den Sekretariaten der Gruppen enger gestaltet, was besonders der besseren Vorbereitung der Sitzungen zugute kam.

Einig sind sich die Sozialpartner jedoch darüber, daß der WSA „an Haupt und Gliedern“ zu reformieren ist, wenn er im Rahmen des Entscheidungsprozesses eine wirksamere Rolle spielen soll. Vor allem käme es darauf an, daß seine Mitglieder, die bis jetzt „ad personam“ berufen werden, von den repräsentativen Gruppen der Sozialpartner entsandt werden und dann auch als Repräsentanten ihrer jeweiligen Organisationen auftreten können. Nur so wäre zu erwarten, daß der WSA in seiner Zusammensetzung das wirkliche politische Gewicht der gesellschaftlichen Gruppen in Westeuropa verkörpert und nicht, wie es heute oft der Fall ist, von Personen gebildet wird, die „zu Hause“ politisch längst abge-

<sup>44)</sup> Dem Abschnitt liegen vor allem zugrunde: G. Zellentin, Der Wirtschafts- und Sozialausschuß der EWG und Euratom — Interessenrepräsentation auf übernationaler Ebene, Leiden 1962, und WSA, Jahresbericht 1974 und 1975, Brüssel 1974 und 1975.

<sup>45)</sup> Vgl. WSA, Jahresbericht, a. a. O., jeweils Anlage B.

schnitten sind und mit einem Posten im WSA „versorgt“ werden.

Außerdem wäre es erforderlich, daß im Ausschuß, ähnlich wie im Ministerrat, die Vielzahl der technischen Stellungnahmen in weitgehender Eigenverantwortung der Verbandsexperten erarbeitet wird und die „eigentlichen“ Mitglieder sich verstärkt mit allgemeinen und politischen Themen befassen. Daneben müßte der WSA frühzeitiger als bisher in den Beratungsprozeß einbezogen werden, damit die Kommission eine Gelegenheit bekommt, die Positionen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gruppen bei ihrer endgültigen Vorlage an den Rat stärker zu berücksichtigen. Auch sollte geprüft werden, ob eine Ausgliederung der sog. „3. Gruppe“ aus den WSA, d. h. eine Beschränkung auf die Vertreter der Sozialpartner, von Vorteil sein kann. Die Angehörigen der „3. Gruppe“ könnten z. B. einen gesonderten Verbraucherausschuß bilden. Derartige Überlegungen für eine Reform des WSA, die von verschiedenen Seiten angestellt werden — nicht zuletzt auch im Ausschuß selbst und bei den Sozialpartnern —, besitzen jedoch nur eine geringe Erfolgsaussicht angesichts der allgemeinen politischen Stagnation in der EG.

Wenn die Regierungen aber tatsächlich eine stärkere Beteiligung der Sozialpartner am Entscheidungsprozeß wünschen, wird man sich auch Gedanken über eine Änderung der Rolle des WSA machen müssen, die in die angedeutete Richtung geht und eine faktische Aufwertung seiner Position beinhaltet. Andernfalls könnte sich die Tendenz verstärken, die vor allem bei den Sozialpartnern zu beobachten ist: durch eine schleichende Aufwertung anderer beratender Ausschüsse den WSA zu umgehen. Dazu böte sich vor allem der Ständige Ausschuß für Beschäftigungsfragen an.

### b) Der Ständige Ausschuß für Beschäftigungsfragen

Dieser Ausschuß wurde auf Drängen der Gewerkschaften im Anschluß an die erste Dreierkonferenz über Beschäftigungsprobleme 1970 vom Ministerrat eingesetzt und ist bei den Sozialpartnern paritätisch besetzt. Seine Aufgabe ist es, den Rat und die Kommission in allen Fragen der Beschäftigungspolitik zu beraten. Nachdem er seit 1972 wegen interner Schwierigkeiten bei den Gewerkschaften seine Tätigkeit eingestellt hatte, wurde er Ende 1974 angesichts der zunehmend prekärer wer-

denden Beschäftigungslage in der EG auf Beschluß der ersten Dreierkonferenz über Sozialfragen reaktiviert. Seitdem bemüht sich vor allem der EGB — mit Duldung durch die Arbeitgeber — um den Ausbau des Ausschusses. Durch die regelmäßige Gegenüberstellung der Standpunkte der Minister und der Sozialpartner in allen die Beschäftigung tangierenden Fragen soll der Rat „seine Beschlüsse aus besserer Kenntnis der Sachlage heraus... fassen“<sup>46)</sup>. In dieser Perspektive hat der Ausschuß im vergangenen Jahr vorwiegend die Möglichkeit erörtert, durch Maßnahmen der EG zur Linderung der Arbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten beizutragen.

Der EGB tritt jedoch dafür ein, im Ausschuß künftig verstärkt Probleme der globalen Konjunktur- und Strukturpolitik mit zu erörtern, da diese für die Beschäftigung konstitutiv seien. Er wird hierbei in der Grundtendenz von der Kommission unterstützt, die den Ausschuß als möglichen „allgemeinen Rahmen für einen ständigen Dialog zwischen Regierungen, Institutionen und Sozialpartnern“<sup>47)</sup> ansieht. Die Verwirklichung dieser Vorstellungen könnte zu einer wirkungsvollen Beteiligung der Sozialpartner am gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß führen.

Doch stehen dem eine Reihe von Schwierigkeiten gegenüber. Die größte dürfte in der Zurückhaltung der Regierungen zu sehen sein, über eine allgemeine Konfrontation der Meinungen zu tatsächlichen Diskussionen mit teilweise verbindlichem Charakter zu kommen, wie es ansatzweise in der „Konzertierten Aktion“ der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist. Dafür liegen die nationalen Traditionen und Vorstellungen über eine entscheidende Mitbeteiligung der Sozialpartner noch zu weit auseinander. Außerdem dürften sich Abgrenzungsschwierigkeiten zu den Aufgaben anderer beratender oder harmonisierender Gremien, vor allem zum Ausschuß für Wirtschaftspolitik und dem Ausschuß für den Sozialfonds, ergeben.

Angesichts der noch weitgehend ungeklärten Frage, wo in der Gemeinschaft das eigentliche Entscheidungszentrum zu liegen habe, in den Hauptstädten oder in Brüssel, sind rasche Fortschritte kaum zu erwarten. Dennoch könnte Beharrungsvermögen auf seiten des

EGB und der Kommission langfristig Erfolg haben, wie die Entwicklung der Dreier-Konferenz über wirtschaftliche und soziale Fragen gezeigt hat.

#### 4. Die Dreier-Konferenz über wirtschaftliche und soziale Fragen

Diese Konferenz geht zurück auf eine Forderung des EGB während der Sozialkonferenz vom Dezember 1974. Motiv hierfür war der Wunsch, „einen Dialog über die wirtschaftlichen und konjunkturellen, vor allem aber über die strukturellen Ursachen der Krise sowie über die Wiederbelebungsmaßnahmen in Gang zu bringen“<sup>48)</sup>. Durch ihre hartnäckige Lobby auf nationaler Ebene für diese Idee und einen erneuten Vorstoß der EGB-Spitze vor der Sitzung des Europäischen Rates im Juli 1975 in Luxemburg, der auch von den Arbeitgebern unterstützt wurde, gelang es, das Zögern der Regierungen in dieser Angelegenheit zu überwinden. Die erste Konferenz der Sozialpartner mit den Wirtschafts- und Sozialministern sowie der Kommission fand dann am 18. November 1975 statt.

Waren dabei die Teilnehmer in der Analyse der Krisenursachen, insbesondere in der Betonung ihrer strukturellen Aspekte, noch bereit, der Position der Kommission weitgehend zu folgen, so zeigten sich bei den Vorschlägen zu ihrer Überwindung erhebliche Auffassungsunterschiede. Diese sind durch die unterschiedlichen Interessenlagen bedingt. Es zeigte sich aber auch, daß in den einzelnen Lagern erhebliche Differenzen bestanden. Diese waren bei Arbeitgebern und Ministern vorwiegend durch die unterschiedliche Betonung von Marktwirtschaft einerseits und planerischen Elementen andererseits gekennzeichnet. Bei den Gewerkschaftsvertretern waren die Differenzen eher durch die verschiedenen ideologischen Färbungen bestimmt, was sich in der Betonung pragmatischer Methoden einerseits und mehr klassenbewußter Analyse und Maßnahmen andererseits niederschlug. Das führte z. B. zu der nicht glücklichen Situation, daß der EGB-Vorsitzende Vetter sich nach der Konferenz als DGB-Vorsitzender vorsichtig von den Forderungen nach Investitionslenkung distanzierte, die er in der Sitzung hatte vertreten müssen.

Brachte diese Konferenz somit in der Sache auch keine greifbaren Ergebnisse, so betonten

<sup>46)</sup> EGB, Tätigkeitsbericht, a. a. O., S. 48.

<sup>47)</sup> Kommission der EG, Bericht der Kommission über die Europäische Union, Brüssel, 25. 6. 1975 (Dok.Kom [75] 400), S. 64.

<sup>48)</sup> EGB, Tätigkeitsbericht, a. a. O., S. 49.

die Beteiligten bei aller Zurückhaltung doch den Wert der Meinungskonfrontation. Das kam auch im allseitigen Wunsch zum Ausdruck, eine weitere Begegnung dieser Art durchzuführen, die von der Kommission vorbereitet werden sollte. Damit wurden im wesentlichen die Absichten der Gewerkschaften und der Kommission, die sich besonders für die „Konzertierte Aktion“ auf EG-Ebene eingesetzt hatte, verwirklicht.

Die zweite Dreier-Konferenz im Juni 1976 brachte nach einer intensiven Vorbereitung durch die Kommission, den Ministerrat und die Sozialpartner dann sichtbare Fortschritte in der angestrebten Kooperation. Entgegen pessimistischen Voraussagen einigten sich die Teilnehmer auf eine gemeinsame Erklärung, in der quantifizierte Ziele für die Überwindung der Arbeitslosigkeit und die Wiedererlangung eines angemessenen Wachstums bei Stabilität für 1980 festgehalten wurden.

Die schon im November 1975 aufgetretenen unterschiedlichen Ansichten über die Ursachen der Krise und über die Wege und Mittel zu ihrer Beseitigung bestanden jedoch nach wie vor. Die Vertreter der UNICE betonten die Notwendigkeit, die Investitionstätigkeit anzuregen und bei der Einkommensentwicklung der Arbeitnehmer sowie bei den öffentlichen Ausgaben Zurückhaltung zu üben, während der EGB der Ansicht war, daß die Gewerkschaften das Ihre im wesentlichen geleistet hätten und jetzt Preisdisziplin bei den Unternehmen und eine Betonung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen notwendig seien<sup>49)</sup>. Die Regierungen bezogen in dieser Auseinandersetzung, die sie aus dem nationalen Bereich ja zur Genüge kennen, keine deutlichen Positionen, sondern betonten die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit aller Akteure.

Über diese Notwendigkeit bestand eine grundlegende Übereinstimmung bei allen Konferenzteilnehmern, so daß die Formulierung und Verabschiedung der gemeinsamen Erklärung möglich wurde. Die bestehenden Gegensätze wurden in folgender Kompromiß-

<sup>49)</sup> Für Einzelheiten vgl. die Intervention des Präsidenten der UNICE, P. Provost, auf der Konferenz (Wortlaut veröffentlicht von der UNICE am 23. 6. 1976, Brüssel, hektographiert), sowie UNICE, Tripartite Economic and Social Conference, Brüssel, 21. 6. 1976, hektographiert. Zur Position des EGB vgl. EGB, Aktionsziele des EGB 1976—1979, a. a. O., hier: Erklärung zur Arbeitslosigkeit und Inflation, S. I.1 — I.11.

formel aufgefangen: „Nur eine gemeinsame Anstrengung aller Parteien mit dem Ziel, die Entwicklung der Einkommen aller Art den objektiven Wirtschaftsdaten anzupassen, im Verein mit maßvollem Verhalten auf dem Preissektor kann die Möglichkeit bieten, die Voraussetzungen für eine durch ein besseres Gleichgewicht gekennzeichnete wirtschaftliche und soziale Lage wiederherzustellen.“<sup>50)</sup>

Obwohl den Gewerkschaften durch die Aufnahme einer Anregung zu verstärkter Vermögensbildung der Arbeitnehmer und zur Förderung der Mitbestimmung entgegengekommen wurde, konnte der EGB der Erklärung nur mehrheitlich zustimmen, weil die französische CFDT und die belgische FGTB sich aus prinzipiellen Gründen gegen den Text der Erklärung aussprachen, der ihrer Ansicht nach eine von ihnen abgelehnte Integration der Gewerkschaften in das zu bekämpfende kapitalistische System bedeutet.

Dieser in Luxemburg zutage getretene Zwiespalt im Gewerkschaftslager sollte jedoch nicht überbetont werden, da die Erklärung keinerlei verbindlichen Charakter besitzt und somit ihre Umsetzung in praktische politische Schritte mit Skepsis betrachtet werden muß. Dennoch stellt sie eine „moralische“ Bindung der Teilnehmer dar und bedeutet für die Sozialpartner den bisher höchsten Grad der Beteiligung am gemeinschaftlichen politischen Prozeß<sup>51)</sup>.

Da der Ständige Ausschuß für Beschäftigungsfragen und der Ausschuß für Wirtschaftspolitik der EG mit der Nachbereitung der Konferenz beauftragt wurden, könnte sich der hier erreichte Stand der Beteiligung konsolidieren lassen. Das wäre besonders dann der Fall, wenn weitere Konferenzen dieser Art stattfinden würden — und das nicht nur in bedrohlichen Krisensituationen. Inwieweit sich die „Konzertierte Aktion“ auf EG-Ebene

<sup>50)</sup> Gemeinsame Erklärungen der Konferenz von Vertretern der Sozialpartner, der Mitgliedsregierungen und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg am 24. Juni 1976 über die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung und der Stabilität in der Gemeinschaft, Punkt 9, in: Europa-Archiv, Vol. 31 (1976), Nr. 15, S D 398.

<sup>51)</sup> Diese Ambivalenz in der Wertung der Ergebnisse der Konferenz kam auch in der Debatte des Europäischen Parlaments hierüber zum Ausdruck. Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Anhang, Nr. 205 (Juli 1976), Verhandlungen des Europäischen Parlamentes: Sitzungsperiode 1976—1977, Ausführliche Sitzungsberichte vom 5.—9. Juli 1976, S. 215—225.

institutionalisiert, hängt somit wesentlich davon ab, ob die Beteiligten sie auch in Zeiten normaler Konjunktur für nützlich halten. Das kann bei der Kommission und den Gewerkschaften unterstellt werden und wird sich bei der UNICE und den Regierungen erst herausstellen müssen. Die vorläufige Zurückstellung der für Juni 1977 geplanten dritten Dreier-Konferenz gibt zu wenig Optimismus Anlaß und deutet darauf hin, daß vor allem ein effizientes „follow-up“ noch nicht entwickelt worden ist.

##### 5. Die Position der Sozialpartner im Entscheidungsgeflecht der EG — Ein Fazit

Aus der vorangehenden Darstellung der Organisation der Sozialpartner auf der EG-Ebene und ihrer Beziehungen zu wichtigen Gemeinschaftsorganen wird ersichtlich, daß die Interessengruppen im Hinblick auf die herkömmliche Einflußnahme im Zuge der Entscheidungsvorbereitung über ausgedehnte und etablierte Kontakte für die Vertretung ihrer Positionen verfügen. Dadurch sind sie hinreichend an der Vorbereitung konkreter Einzelmaßnahmen der EG beteiligt. Daß diese Beteiligung dennoch häufig weniger wirksam ist als ähnliche nationale Wege und Methoden, liegt in der Besonderheit des gemeinschaftlichen Entscheidungssystems begründet. Dieses kennt nämlich nicht nur *einen* administrativen Instanzenweg, wie nationale Regierungen, sondern verfügt über *zwei* derartige Systeme, die in spezifischer Weise miteinander verbunden sind: die Kommissions- und die Ratsbürokratie.

Durch die Verbindung von nationaler und gemeinschaftlicher Ebene im EG-Entscheidungsprozeß entsteht eine Form bürokratischer Entscheidungsfindung, die nur bedingt den bekannten Systemen entspricht. Sie erfordert, daß auch die Beteiligung organisierter Interessen an der Politikgestaltung dieser Besonderheit des Entscheidungssystems entspricht.

Da, wie aus Schaubild 4 ersichtlich ist, der EG-Prozeß eine deutliche Phasenbildung aufweist, in denen jeweils die Kommission bzw. die Ministerialbürokratien mit unterschiedlichem Gewicht vertreten sind, genügt es nicht, die Interessen der organisierten wirtschaftlichen und sozialen Gruppen nur über einen Zweig, die Kommissionsbürokratie, zu beteiligen. Den Verbänden sollte auch eine Möglichkeit gegeben sein, ihre Interessen im inter-

administrativen Bargaining der nationalen Ministerialbürokratien im Rat zum Tragen zu bringen. Dazu sind verschiedene Wege vorstellbar.

Eine Möglichkeit wäre eine geregelte Beteiligung der Verbände an den jeweiligen nationalen Entscheidungsprozessen, wie sie jetzt auch schon ansatzweise gegeben ist. Da dies nur über die nationale Organisationen von Wirtschaft und Gewerkschaft geschehen kann, würde dadurch eine konforme Anpassung an die Zweiteilung des EG-Entscheidungssystems vollzogen: Der Kommissionsaktivität entspräche die Beteiligung der EG-Spitzenverbände in dieser Phase, die dabei den „Gemeinschaftswillen“ der Verbände verkörpern; der Ratsaktivität entspräche die Beteiligung der Mitgliedsverbände auf nationaler Ebene, die dabei die „Partikularinteressen“ verkörpern würden.

Eine derartige Lösung besitzt jedoch, neben den Problemen, die durch die unterschiedliche Struktur der nationalen Regierungssysteme für ihre Verwirklichung gegeben sind, den Nachteil, daß dadurch der Heterogenität der Positionen der gesellschaftlichen Gruppen in der EG Vorschub geleistet würde. Das widerspricht der für wichtig erachteten Bildung einer politischen Infrastruktur in der Gemeinschaft<sup>52)</sup>.

Deshalb sind Lösungen zu bevorzugen, die die EG-Verbände der Sozialpartner stärker am Prozeß beteiligen. Das könnte entweder durch eine direkte Hinzuziehung in der vorbereitenden Beratungsphase in den Arbeitsgruppen des Rates geschehen oder durch eine direkte Einschaltung des WSA. Da im ersteren Fall erhebliche Schwierigkeiten bei der Bestimmung des jeweils repräsentativen EG-Verbandes auftreten könnten — es sei nur an die Schwierigkeiten bei der Besetzung des Ständigen Ausschusses für Beschäftigungsfragen erinnert —, wäre der zweite Weg vorzuziehen. Hierbei könnte daran gedacht werden, daß die WSA-Stellungnahmen nicht nur übermittelt werden, sondern daß ein WSA-Vertreter an den Sitzungen der Gruppen teilnimmt und die Position des Ausschusses vertritt, ähnlich wie ja auch die Kommission in diesen Sitzungen vertreten ist. Im Falle von nicht einmütigen Stellungnahmen des WSA müßte die

<sup>52)</sup> Vgl. zu diesem Konzept H. Kramer/R. Rummel, Hindernisse und Voraussetzungen für die Europäische Union, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 3/76 v. 17. 1. 76, S. 3—30.

Minderheit ebenfalls ein Vertretungsrecht haben. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine grundlegende Reform des WSA.

Ob durch derartige Regelungen der reale Einfluß der wirtschaftlichen und sozialen Interessengruppen im Entscheidungsprozeß der Gemeinschaft zunehmen würde, kann a priori nicht entschieden werden. Doch wäre dadurch den Absichtserklärungen seit dem Pariser Gipfel entschieden besser Rechnung getragen als beim bisherigen Verfahren, das die Verbände vom Zentrum der Entscheidungsbildung weitgehend fernhält und ihnen nur eine geringe Beteiligung ermöglicht.

Auf Seiten der Verbände würde die verstärkte Beteiligung Überlegungen notwendig machen, ob ihr Brüsseler Apparat einer derartigen Entwicklung gewachsen ist. Sehr wahrscheinlich würden sie um eine entschiedene Verstärkung ihrer Sekretariate und um eine Neuregelung der internen Kompetenzabgrenzung zwischen EG- und nationaler Ebene hinsichtlich des weiten Feldes der gemeinschaftlichen Tagesarbeit nicht herumkommen. Dadurch könnte die Tendenz zur Bildung einer politischen Infrastruktur im EG-Rahmen verstärkt werden.

Von weitaus größerer Bedeutung hierfür ist jedoch die Antwort auf die Frage, ob die gegenwärtige Bereitschaft der Regierungen, die Sozialpartner verstärkt an den essentiell politischen Entscheidungen grundlegender Art in der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu beteiligen, nur konjunktureller Natur ist und nach der Überwindung der Krise wieder zurückgeht. Bedenklich muß nämlich stimmen, daß die Erklärung des Pariser Gipfels von 1972 erst spürbare Folgen zeigte, als die wirtschaftliche Entwicklung und ihre negativen sozialen Wirkungen ein erhebliches Ausmaß angenommen hatten und es unausweichlich wurde, sich zur Wiedererlangung von Vollbeschäftigung, Stabilität und Wachstum nicht nur im nationalen Rahmen, sondern auch auf der Gemeinschaftsebene der stärkeren Hilfestellung der Sozialpartner zu versichern. Wenn jedoch der Versuch einer wirtschaftlichen Globalsteuerung für die Gemeinschaft ein höheres Maß an Verbindlichkeit bekommen soll als bisher, werden die Regierungen den Vorstellungen der Kommission und der Sozialpartner folgen und eine Verstärkung der bisherigen Beteiligungsformen anstreben müssen. Hierfür sind im Anschluß an die zweite Dreier-Konferenz vom 24. Juni 1976 Möglichkeiten eröffnet worden, wenn auch

noch keine allseitige Bereitschaft vorliegt, derartige Konferenzen zu institutionalisieren.

Das wäre auch nur dann eine effiziente Form der Beteiligung, wenn die Konferenzen mit einem minimalen organisatorisch-institutionellen Unterbau versehen würden. Denn die Veranstaltung selbst, auf der jeweils 80 bis 100 Teilnehmer mit ihren Stäben (insgesamt ca. 200 Personen) vertreten sind, kann nur den politischen Rahmen erörtern und Richtlinien setzen, nicht jedoch wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungsarbeit leisten. Hierin ähnelt sie dem Europäischen Rat oder der Konzertierte Aktion der Bundesrepublik. Wenn jedoch die Vorbereitung und die Nacharbeit der Konferenz regelmäßig dem Ständigen Ausschuß für Beschäftigungsfragen und dem Ausschuß für Wirtschaftspolitik der EG anvertraut würde, so könnte allmählich ein System entstehen, das eine wirksame Beteiligung der Sozialpartner ermöglicht. Dazu wäre es jedoch notwendig, entweder die Sozialpartner am Ausschuß für Wirtschaftspolitik zu beteiligen oder aber, was vielleicht günstiger wäre, die beiden genannten Ausschüsse zu verschmelzen und sie in an spezifischen Aufgabestellungen orientierte Gruppen zu unterteilen, an denen, je nach Bedarf und Problemstellung, die Sozialpartner zu beteiligen wären. Das Mindestmaß an institutioneller Neuerung wäre jedoch eine größere Koordinierung der Arbeit beider Ausschüsse, damit die notwendige Zusammenschau wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Probleme gewährleistet wird. Von diesen institutionellen Neuerungen unberührt bliebe natürlich die Tätigkeit der Kommission bei der Vorbereitung der Konferenz gemäß der im Frühjahr 1976 geübten Verfahrensweise.

Eine derartige Verstärkung der Beteiligung der Sozialpartner bliebe zweifellos auch für diese nicht ohne Rückwirkungen in ihren Organisationen. So könnte hiervon im EGB ein größerer Druck ausgehen, die noch erheblich auseinanderlaufenden Grundpositionen durch eine Verstärkung der innerverbandlichen Diskussion anzunähern. Die damit verbundene Gefahr, daß der EGB im Falle der Kompromißunfähigkeit der Kontrahenten wieder auseinanderbricht, die vor dem Londoner Kongreß im Frühjahr 1976 zeitweise akut gegeben schien, wäre abzuwägen gegen den Vorteil der verstärkten Beteiligung in der Gemeinschaft. Die bisherige hohe Kompromißfähigkeit der Gewerkschaften angesichts der tief-

greifenden Divergenzen im ideologischen und ordnungspolitischen Denken legt die Annahme nahe, daß letztlich auch in diesen grundlegenden Fragen gewerkschaftlicher Politik ein tragfähiger Kompromiß gefunden wird.

Bei den Arbeitgebern und Industrievertretern könnte durch eine verstärkte institutionalisierte Beteiligung am Gemeinschaftsprozeß die Bereitschaft zunehmen, auch im Rahmen der UNICE mehr als bisher grundlegende gemeinsame Positionen in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik zu erarbeiten, die über das Bekenntnis zum freien Unternehmertum und Wettbewerb hinausreichen. Dabei wären auch innerhalb der UNICE einige Differenzen zu erwarten, wenn man die verschiedenen nationalen Wirtschaftsordnungen in Betracht zieht, die für die Meinungsbildung prägend sind, wenngleich die Differenzen längst nicht das Ausmaß annehmen dürften, wie es im EGB der Fall ist.

Diese kurzen Bemerkungen zu möglichen Konsequenzen bei den Sozialpartnern zeigen, daß deren verstärkte Beteiligung am EG-Ent-

scheidungsprozeß nicht automatisch zur gewünschten Infrastrukturbildung beitragen muß. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß auch bei ihnen die bei den Regierungen feststellbare Tendenz die Oberhand gewinnt, die Entscheidungsgewalt wieder verstärkt in die nationalen Organisationen zurückzunehmen, wenn das Gewicht der zu entscheidenden Fragen zunimmt. Daher ist für den Erfolg einer konzertierten Aktion auf Gemeinschaftsebene sowie für die Infrastrukturbildung unabdingbar notwendig, daß die Regierungen durch ihr Verhalten deutlich machen, daß sie die Bereitschaft der Sozialpartner, durch die verstärkte Beteiligung auch eine höhere Mitverantwortung zu tragen, honorieren, indem sie ihrerseits die Verbindlichkeit von gemeinsam getroffenen Entscheidungen höher schätzen, als es in der Vergangenheit oft der Fall war. Nur eine simultane Anstrengung von Regierungen und Sozialpartnern, der Erkenntnis, daß die Probleme nicht mehr national zu lösen sind, auch die adäquaten Maßnahmen folgen zu lassen, kann den gewünschten Erfolg bringen. Voraussetzungen dafür sind gelegt worden.

## **Michael Lezius: Neue Formen der Kooperation im Betrieb. Selbstbestimmung und Beteiligung der Mitarbeiter**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22/77, S. 3—12

Nahezu jeder Unternehmer sieht sich heute zur Auseinandersetzung mit seinen Mitarbeitern über das unüberhörbar gewordene Postulat einer humanen Arbeitswelt gezwungen. Kann sich ein wirtschaftlich arbeitendes Unternehmen, das auf Gewinn und Rentabilität angewiesen ist, weitgehende humanitäre Rücksichtnahmen und Einsichten überhaupt leisten? Die Beteiligungsunternehmen bejahen diese Frage und treten den Beweis durch Schaffung neuer Strukturen und Verhaltensweisen im Betriebe an. Arbeitsstrukturierung, Organisationsentwicklung, gemeinsame Zielformulierung, Erfolgs- und Kapitalbeteiligung sowie eine ausgebaute Mitbestimmung sollen dabei helfen, die Konzeption der betrieblichen Mitarbeiterbeteiligung in die Praxis umsetzen.

Etwa 300 Partnerschaftsunternehmen orientieren sich an der Definition der Arbeitsgemeinschaft zur Förderung der Partnerschaft in der Wirtschaft e. V. (AGP): „Betriebliche Partnerschaft ist eine vertraglich vereinbarte Form der Zusammenarbeit zwischen Unternehmensleitung und Mitarbeitern (I). Sie sollen allen Beteiligten ein Höchstmaß an Selbstentfaltung ermöglichen (II) und durch verschiedene Formen der Mitwirkung (III) und Mitbestimmung (IV) bei entsprechender Mitverantwortung einer Fremdbestimmung (V) entgegenwirken. Notwendiger Bestandteil dieser Partnerschaft ist die Beteiligung der Mitarbeiter am gemeinsam erwirtschafteten Erfolg, am Kapital des Unternehmens oder an beiden (VI).“

Eine aktive betriebliche Gesellschaftspolitik ist also die Integration von Humanisierung der Arbeitswelt, Mitbestimmung und Vermögensbeteiligung. Die Soziale Marktwirtschaft ist als unsere Wirtschaftsordnung verfassungsmäßig nicht verankert, so daß es immer wieder gilt, die Bürger dieses Landes für diese Wirtschaftsordnung zu gewinnen. Die breite Durchdringung der Unternehmen mit Kapitalbeteiligungsmodellen ist daher notwendig. Die Polarität zwischen den Sozialpartnern auf makroökonomischer Ebene kann nicht das Spiegelbild mikroökonomischer Zusammenarbeit im Unternehmen zwischen kapitalbeteiligten Mitarbeitern und kapitalgebenden, geschäftsführenden Gesellschaftern sein. Der historische Ausgleich zwischen Kapital und Arbeit kann nur dann realisiert werden, wenn die Unternehmen eine diesem demokratischen Rechtsstaat entsprechende Beteiligungsstruktur aufweisen. Ohne die Gewerkschaften ist dies nicht zu erreichen.

## **Reinhard Schultz, Arbeitnehmerkammern und Wirtschafts- und Sozialräte als Instrumente gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22/77, S. 13—21

Arbeitnehmerkammern und Wirtschafts- und Sozialräte können als Instrumente gesamtwirtschaftlicher Arbeitnehmer-Mitbestimmung angesehen werden — einer Mitbestimmung also, die über die seit langem auf Betriebs- bzw. Unternehmensebene praktizierte Mitbestimmung hinausgeht. Arbeitnehmerkammern existieren als öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Zwangsmitgliedschaft aller Arbeitnehmer im Saarland und in Bremen. Sie stellen eine Art Gegenstück zu den Industrie- und Handelskammern dar.

Die Gründung weiterer Arbeitnehmerkammern wird vor allem von politischen Kreisen der CDU/CSU gefordert. Von Gewerkschaftsseite wird dies überwiegend abgelehnt. Die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften sehen in den Arbeitnehmerkammern eine Konkurrenz Einrichtung zu den Gewerkschaften, wenngleich über die bestehenden Arbeitnehmerkammern nur Positives berichtet wird, und zwar auch von den örtlichen Gewerkschaftsorganisationen im Saarland und in Bremen, die dort eng mit den Arbeitnehmerkammern zusammenarbeiten.

Statt der Gründung weiterer Arbeitnehmerkammern verlangt der DGB die Schaffung eines Systems paritätisch von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite besetzter Wirtschafts- und Sozialräte auf Bundes-, Landes- und Regionalebene. Diese Konzeption hat bisher bei den politischen Parteien so gut wie keine Unterstützung gefunden. Gegen die Wirtschafts- und Sozialräte wird vor allem vorgebracht, sie könnten sich zu einem nicht dem Wählerwillen unterworfenen Nebenparlament entwickeln und wegen der Paritätsregelung unter Umständen nur wenig fruchtbare Arbeit leisten. Zudem gäbe es in der Gesellschaft nicht nur Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen.

Vermutlich werden in absehbarer Zeit weder die Arbeitnehmerkammern ausgebaut noch wird ein umfassendes System von Wirtschafts- und Sozialräten eingeführt werden. Die Diskussion um die Schaffung von Wirtschafts- und Sozialräten könnte allerdings an Gewicht gewinnen, wenn sich die vor allem als Folge der anhaltenden Arbeitslosigkeit erhobenen Forderungen nach einer zentralen Lenkung der Investitionen verstärken sollten.

## Heinz Kramer: Die Rolle der Sozialpartner im Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaften

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22/77, S. 23—45

Die wirtschaftliche Entwicklung im EG-Raum in den vergangenen drei Jahren hat vielerorts die Überzeugung aufkommen lassen, daß zur nachhaltigen Überwindung der Krise eine weitgehende Einbeziehung der Sozialpartner in den diesbezüglichen politischen Prozeß der Gemeinschaft notwendig ist. Eine Analyse der Situation der Sozialpartner auf der Gemeinschaftsebene kommt zu folgenden Ergebnissen:

Die Sozialpartner verfügen mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) und der Union der Industrien in den Europäischen Gemeinschaften (UNICE) über Organisationsformen, die es ihnen ermöglichen — bei Inkaufnahme von teilweise erheblichen Reibungsverlusten —, ihre Interessen gegenüber der Kommission hinreichend zur Geltung zu bringen. Eine wirksame Beteiligung der Sozialpartner an der wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungsfindung der EG im Sinne der wiederholten Erklärungen der Staats- und Regierungschefs wird jedoch beeinträchtigt, weil den Verbänden der Zugang zum Entscheidungsprozeß des Ministerrates weitgehend verschlossen bleibt. Hier könnte eine Änderung im Entscheidungsprozeß der Gemeinschaft Abhilfe schaffen. Vorstellbar wäre z. B. die direkte Einschaltung eines grundlegend reformierten Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) in die interadministrative Meinungsbildung der nationalen Regierungen in den Gremien des Ministerrates. Ebenso wie die Kommission könnte auch der WSA mit einem Vertreter an den Sitzungen der Ausschüsse und des Rates teilnehmen.

Der Weg, durch die Dreier-Konferenz (eine Konferenz der Sozialpartner mit den Wirtschafts- und Sozialministern sowie der Kommission; erstmalig 1975) über wirtschaftliche und soziale Fragen in der EG zu einer „Konzertierten Aktion“ auf der Gemeinschaftsebene zu kommen, stellt den bisher weitreichendsten Versuch dar, im westeuropäischen Rahmen einen sozialen Konsens zwischen den Regierungen und den Sozialpartnern herzustellen. Der längerfristige Erfolg dieses Unternehmens hängt von einer wirksamen Institutionalisierung ab. Dazu muß für die Konferenz ein organisatorischer Unterbau geschaffen werden. Entscheidender dürfte jedoch der Wille der Regierungen sein, die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern nicht nur in Zeiten größerer Krisen zu suchen, sondern sie in den normalen Entscheidungsprozeß zu integrieren. Der Verlauf und die Ergebnisse der bisherigen Dreier-Konferenzen geben hinsichtlich dieses Willens zu Skepsis Anlaß. Doch auch bei den Sozialpartnern sind noch eine Reihe politischer Gegensätze zu überwinden, um zu einem wirksamen Gesprächspartner für die Kommission und die Regierungen im „sozialen Dialog“ zu werden.