

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Uwe Andersen

Das Europäische Währungssystem

Eine neue Initiative

zur europäischen Integration

Rüdiger Robert

Mitbestimmung und Grundgesetz

Der Verfassungsstreit über das

Mitbestimmungsgesetz 1976

ISSN 0479-611 X

B 16/79

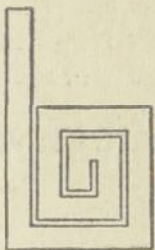
21. April 1979

Uwe Andersen, Dr. phil., Dipl.-Pol., geb. 1940; Studium der Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre an der FU Berlin und der Yale University, New Haven; wiss. Assistent am Geschwister-Scholl-Institut der Universität München.

Veröffentlichungen: Buch- und Zeitschriftenaufsätze insbesondere zu Themen der politischen Ökonomie; Buchpublikationen u. a.: Einführung in die Vermögenspolitik (Beck'sche Schwarze Reihe, Bd. 138), München 1976; Das internationale Währungssystem zwischen nationaler Souveränität und supranationaler Integration, Berlin 1977.

Rüdiger Robert, Dr. phil., Dipl. Pol., geb. 1945; Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Soziologie an der FU Berlin und an der Universität Münster; Akad. Rat am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster.

Veröffentlichungen: Unternehmenskonzentration und Wettbewerbspolitik in der Bundesrepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34—35/1975; Gewerkschaftliche Organisation und innergewerkschaftliche Demokratie, in: Politische Bildung, Heft 3/1975; Konzentrationspolitik in der Bundesrepublik — Das Beispiel der Entstehung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Berlin 1976; Nahostkonflikt, in: Handwörterbuch Internationale Politik, hrsg. von Wichard Woyke, Opladen 1977; Die Unabhängigkeit der Bundesbank. Analyse und Materialien, Kronberg/Ts. 1978.



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 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 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.

Das Europäische Währungssystem

Eine neue Initiative zur europäischen Integration

Durch Beschluß des Europäischen Rates — der Konferenz der Staats- bzw. Regierungschefs der EG-Mitgliedsländer — ist ein neues Europäisches Währungssystem (EWS) faktisch mit Wirkung vom 13. März 1979, formell rückwirkend zum 1. Januar, in Kraft gesetzt worden. Damit hat ein potentiell folgenreiches Experiment begonnen. Die Ausgestaltung des EWS und die Frage des Beitritts haben nicht nur zu zwischenstaatlichen, sondern in mehreren europäischen Ländern auch zu innenpolitischen Auseinandersetzungen geführt, die bereits

darauf hindeuten, daß mit den hochkomplexen Währungsregelungen im engeren Sinn weitreichende, aber unterschiedlich eingeschätzte und bewertete Folgen für den westeuropäischen Integrationsprozeß und die beteiligten nationalen wirtschaftlichen und politischen Systeme verbunden sind. Der neue Vorstoß im Währungsbereich mußte vor allem deshalb überraschen, weil die bisherigen Erfahrungen mit Initiativen zur europäischen Währungsintegration stark enttäuscht hatten.

I. Währungspolitik und westeuropäische Integration

Versucht man, den Stellenwert der Währungspolitik im Integrationsprozeß¹⁾ zu bestimmen, so ist erst einmal festzuhalten, daß die Währungshoheit traditionell zu den wesentlichen staatlichen Souveränitätsrechten gerechnet wird. Dies dürfte auch der wichtigste Grund sein, warum eine Übertragung von Währungskompetenzen im EWG-Vertrag nicht vorgesehen ist²⁾. Die Integrationsfortschritte in Richtung gemeinsamer Markt in den 50er und 60er Jahren erhöhten aber die Interdependenz der wirtschaftlichen Entwicklung. Sie engten die reale nationale Handlungsfreiheit in der Wirtschafts- und Währungspolitik zunehmend ein und verstärkten den gemeinsamen Handlungsbedarf. Auf der EWG-Gipfelkonferenz im De-

zember 1969 in Den Haag fiel eine Grundsatzentscheidung zugunsten einer verstärkten Integration in bisher vernachlässigten Bereichen. Eine Sachverständigenkommission unter Vorsitz des luxemburgischen Ministerpräsidenten Werner erhielt den Auftrag, einen Stufenplan zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) auszuarbeiten.

Grundsätzlich wurden zwei integrationspolitische Strategien vertreten — kurz als „Krönungs-“ und „Motorthese“ bezeichnet. Die Anhänger der „Krönungsthese“ plädierten für den sachlichen und zeitlichen Vorrang der wirtschaftspolitischen gegenüber der währungspolitischen Integration und wurden deshalb auch Ökonomen genannt. Erst Integrationsfortschritte bei den Zielen und Instrumenten der Wirtschaftspolitik und damit verbunden eine Harmonisierung der wirtschaftlichen Entwicklung schufen die Basis für die Währungsintegration. Unveränderliche Wechselkurse oder eine gemeinsame europäische Währung³⁾ seien nur als Krönung des wirt-

¹⁾ Aus Platzgründen muß auf eine Skizze der Entwicklung der Integrationstheorie im Kontext der europäischen Nachkriegsentwicklung verzichtet werden. Für einen Überblick über die unterschiedlichen integrationstheoretischen Ansätze vgl. Eva Senghaas-Knobloch, *Frieden durch Integration und Assoziation. Literaturbericht und Problemstudien*, Stuttgart 1969; für den in der westeuropäischen Entwicklung besonders wichtigen Neofunktionalismus vgl. insbesondere Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State*, Stanford 1964, und wegen wichtiger Modifikationen Ernst B. Haas, *Die Einigung Europas*, in: Beate Kohler (Hrsg.), *Erfolge und Krisen der Integration*, Köln 1969.

²⁾ Ein allzu bescheidenes Zugeständnis an die Gemeinschaftsbedürfnisse sind die Art. 104—109. So legt Art. 107 z. B. fest, daß jedes Mitglied seine Wechselkurspolitik als eine „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ behandelt.

³⁾ Unter dem politischen Aspekt ist allerdings „die Auffassung abzulehnen, die Vereinbarung unveränderlicher Wechselkurse käme einer Währungsunion gleich. Eine solche Vereinbarung kann gebrochen werden. Dagegen dürfte es schwerfallen, nur zur Überwindung einer Krise eine einmal aufgegebenen nationale Währung wieder einzuführen.“ Hans R. Krämer, *Die Bemühungen der EWG um die Errichtung einer Währungsunion*, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 6, Kiel 1970, S. 19.

schaftspolitischen Integrationsprozesses denkbar. Eine vorrangige Festschreibung der Wechselkurse trotz unterschiedlicher Wirtschafts-, insbesondere Stabilitätspolitik, der Mitgliedsländer sei dagegen zum Scheitern verurteilt oder führe bei großzügiger Kredithilfe an die defizitären Länder zur Inflationgemeinschaft, in der die Mitglieder faktisch dem Diktat der unsolidesten Partner unterworfen seien.

Die Anhänger der „Motorthese“ — die sogenannten Monetaristen — traten hingegen dafür ein, den nächsten Integrationsschritt im Währungsbereich zu tun. Dabei gingen sie implizit davon aus, daß z. B. eine stärkere gemeinschaftliche Bindung der Wechselkurse leichter durchsetzbar sei als eine Harmonisierung der staatlichen Finanzpolitik. Sie argumentierten, die Währungsintegration schaffe ein festes Scharnier zwischen den beteiligten Volkswirtschaften und übe damit einen Druck aus zugunsten größerer Ziel- und Instrumentenabstimmung auch in der Wirtschaftspolitik. Die Währungsintegration sei somit geeignet, als Motor die Integration insgesamt voranzutreiben.

Beide Strategieansätze spiegeln nicht nur abstrakte integrationsmethodische Differenzen, sondern auch unterschiedliche Interessenperspektiven der Mitgliedsländer. So konnte es angesichts des unterschiedlichen Stabilitätsrisikos beider Ansätze z. B. nicht überraschen, daß die besonders stabilitätsorientierte Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande im ökonomistischen, Frankreich und Belgien dagegen im monetaristischen Lager standen. Bedeutsam war darüber hinaus vor allem für Frankreich, daß das monetaristische Konzept es ermöglichte, konkrete Integrationsentscheidungen in den politisch besonders sensitiven Bereichen zumindest vorerst zu vermeiden.

Die Werner-Kommission einigte sich 1970 auf einen Kompromiß, der die divergierenden Strategien mit Hilfe des Parallelitätsansatzes zu harmonisieren versuchte. Statt der wirtschaftspolitischen oder währungspolitischen Integrationsmaßnahmen Vorrang zu gewähren, wurden parallele Fortschritte in beiden Bereichen vorgeschlagen ⁴⁾, um stufenweise innerhalb ei-

⁴⁾ Dabei wurde angestrebt, die Parallelität zumindest auf drei Ebenen zu verankern:

- „— Parallelität zwischen den Fortschritten bei der wirtschaftspolitischen Konvergenz und der zunehmenden währungspolitischen Bindung;
- Parallelität zwischen den währungspolitischen Bindungen und der wirtschaftspolitischen Kompetenzübertragung auf die Gemeinschaftsebene;
- Parallelität zwischen dem Aufbau der Gemeinschaftsbefugnisse und dem entsprechenden Aus-

nes Jahrzehnts die WWU zu erreichen. Die politischen Konsequenzen wurden von der Kommission deutlich herausgearbeitet: „Die Wirtschafts- und Währungsunion erscheint ... als ein Ferment für die Entwicklung der politischen Union, ohne die sie auf die Dauer nicht bestehen kann.“ ⁵⁾ Innenpolitische Rücksichten insbesondere der französischen Regierung bewirkten, daß die am 9. Februar 1971 getroffene Ratsentscheidung über die WWU deutlich hinter den Vorschlägen der Werner-Kommission zurückblieb. Allein für die erste Stufe 1971—1973 wurden konkrete Schritte beschlossen: Im Währungsbereich eine Verringerung der Bandbreiten der Wechselkurse unter den Mitgliedsländern in Verbindung mit einem gemeinschaftlichen Beistandssystem, im Bereich der Wirtschaftspolitik verstärkte institutionalisierte Koordinationsverfahren mit gemeinschaftlichen Richtwerten insbesondere für die Haushalts- und Geldpolitik, aber als Empfehlungen ohne bindende Wirkung. Gegenüber dem Werner-Plan wurden die Maßnahmen zur wirtschaftspolitischen Harmonisierung damit weiter geschwächt und die längerfristigen politischen Ziele und Konsequenzen bewußt nur vage angesprochen ⁶⁾.

Der „grandiose Versuch“ ⁷⁾, mit der WWU einen integrationspolitischen Durchbruch zu erzielen, scheiterte bereits in der Startphase. Diese fiel zeitlich mit dem Zusammenbruch des 1944 in Bretton Woods konzipierten internationalen Währungssystems zusammen. Vom Wechselkursverbund der EG — der sogenannten Schlange — verblieb schließlich nur ein

bau funktionsfähiger Gemeinschaftsinstitutionen.“

So der auf deutscher Seite an den Verhandlungen der Werner-Kommission beteiligte Hans Tietmeyer, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion — eine politische Herausforderung, in: Europa-Archiv, Fg. 12/1971, S. 415.

⁵⁾ Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft (Werner-Bericht) v. 8. 10. 1970, abgedruckt in: Dieter Gehrman, Sabine Harmsen, Monetäre Integration in der EWG, Dokumente und Bibliographie, Hamburg 1972, S. 125.

⁶⁾ Von Kritikern wurde neben der monetaristischen Schlagseite bemängelt, daß wegen der unzulänglichen demokratischen Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten auch forcierte Anstrengungen zur Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik krisenträchtig seien. Vgl. Dieter Grosser, Politische Probleme einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 1/1971, S. 2 ff.

⁷⁾ So der Leiter der Europaabteilung im Bundeswirtschaftsministerium, Ulrich Everling, Möglichkeiten und Grenzen der Europapolitik. Zum Stand der europäischen Integration, in: Europa-Archiv, Fg. 4/1978, S. 104.

Torso, bestehend aus den EG-Mitgliedsländern Bundesrepublik Deutschland, Dänemark und Benelux-Staaten⁸⁾). Neben den extrem ungünstigen Umweltbedingungen — stichwortartig: die weltweite Inflationstendenz Anfang der siebziger Jahre, der schon erwähnte Kollaps des internationalen Währungssystems, die Ölkrise und schließlich die schlimmste weltweite Rezession seit 1929 — ist die entscheidende Ursache für das Scheitern der WWU in der Unfähigkeit zur gemeinsamen Krisenbewältigung zu sehen. Die wachsende Neigung zu na-

tionalen Alleingängen, wobei die Mitgliedsländer „sowohl den Grad ihrer eigenen gegenseitigen Abhängigkeit als auch die durch ein gemeinschaftliches Vorgehen gebotenen Möglichkeiten unterschätzten“⁹⁾, führte u. a. zu vorher nicht gekannten Unterschieden in den Inflationsraten, die von 7 Prozent in der Bundesrepublik bis zu 25 Prozent in Großbritannien und Italien reichten. Auch wenn die WWU als Ziel offiziell nie aufgegeben wurde, tendierte ihre praktische Bedeutung gegen Null.

Trotz vereinzelter Anstoßversuche¹⁰⁾ wurde die europäische Währungsintegration erst wieder zu einem ernstgenommenen Thema der politischen Auseinandersetzung, als der französische Staatspräsident Giscard d'Estaing und der deutsche Bundeskanzler Helmut Schmidt gemeinsam die Initiative ergriffen und das Projekt des EWS ihren Kollegen auf den Tagungen des Europäischen Rates in Kopenhagen (April 1978) und Bremen (Juli 1978) unterbreiteten.

Dabei konnte die französische Trägerschaft für eine erneute Initiative im Währungsbe- reich weniger überraschen. Frankreich war in der Vergangenheit als wichtigster Verfechter des monetaristischen Konzeptes hervorgetreten, und die französische Regierung galt international als einer der schärfsten Kritiker flexibler Wechselkurse. Giscard d'Estaing hat z. B. bei einer Analyse der weltwirtschaftlichen Situation betont, daß von den vier industrialisierten Polen — Nordamerika, Japan, Osteuropa und Westeuropa — allein Westeuropa

II. Begründung und Ziele des EWS

das Handikap der fehlenden internen Währungsstabilität zu tragen habe¹¹⁾.

Überraschen mußte dagegen, daß Bundeskanzler Schmidt die Währungsinitiative mittrug. Auf dem Hintergrund der bisherigen deutschen Position legte dies den Schluß einer „konzeptionellen Kehrtwende“ nahe¹²⁾. Fragt man nach den Gründen für den deutschen Positionswechsel und die damit verbundene größere Risikobereitschaft, so gibt es eine ganze Palette von ökonomischen und politischen Argumenten:

— Bundeskanzler Schmidt hat die Erosion des Gemeinsamen Marktes und damit des Integrationskernes der EG an erster Stelle genannt: „Ich bin überzeugt, daß der Gemeinsame Markt zugrunde gehen wird, sofern es nicht gelingt, die Schrumpfung aufzuhalten, der er bereits infolge des Währungschaos unterliegt.“¹³⁾ Als Indikator hat er herangezogen, daß die Zuwachsrates des innergemeinschaftlichen Handels erstmals seit 1973 hinter jener des Welthandels zurückgeblieben sei. Er hat dies auf das gewachsene Währungsrisiko zurückgeführt, das insbesondere kleine und mittlere Unternehmen abschrecke. Zu betonen ist, daß bei der Gründung der EWG stabile Wechselkurse als selbstverständliche Geschäftsgrundlage angesehen wurden. Insofern haben die Währungsturbulenzen in der Tat eine ganz

⁸⁾ Von den außerhalb der EG stehenden europäischen Ländern gehörten Norwegen und Schweden der Schlangelzeitweilig an, während sich Österreich und die Schweiz teilweise an ihr orientierten. Wegen des dominierenden Gewichts der DM ist die Minischlange auch als DM-Block charakterisiert worden.

⁹⁾ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilungen über die Aussichten der Wirtschafts- und Währungsunion, Brüssel November 1977, Kap. I. b).

¹⁰⁾ Zu nennen ist insbesondere der Kommissionspräsident der EG, Roy Jenkins, der den Anlaß der ersten Jean-Monnet-Vorlesung zu dem Versuch genutzt hat, die Diskussion um die Währungsunion neu zu eröffnen. Jenkins hat vor allem den praktischen Nutzen einer Währungsunion für die Lösung wichtiger ökonomischer Gegenwartsprobleme betont, ist aber auf wenig öffentliche Resonanz gestoßen. Vgl. Roy Jenkins, Rede in Florenz am 27. 10. 1977 (Jean-Monnet-Vorlesung) in: Europa-Archiv, Fg. 1/1978, S. D 1 ff.

¹¹⁾ Vgl. Interview in: Die Welt v. 13. 7. 1978.

¹²⁾ So in vorsichtiger Form z. B. der frühere Vorsitzende des Sachverständigenrates und jetzige Präsident der Landeszentralbank in Baden-Württemberg. Vgl. Norbert Kloten, Deutschlands Geld- und Finanzpolitik und die Europäische Gemeinschaft, in: Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln (im folgenden zitiert als APA) v. 16. 10. 1978, S. 4.

¹³⁾ Helmut Schmidt: Rede vor dem Europäischen Industrieverband UNICE am 7. 12. 1978 in Brüssel, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 153 v. 20. 12. 1978, S. 1414.

neue Situation geschaffen und gerade in den Bereichen mit einem Integrationsvorsprung zur Desintegration geführt. Da der Außenhandel der EG-Mitgliedsländer zu rund 50 % innergemeinschaftlicher Handel ist, könnte mit einem stabilen EG-Währungsverbund diese Hälfte stärker abgesichert und die Chance für ein weiteres Wachstum verbessert werden.

— Eine bessere Absicherung ihrer EG-Exporte ist für die außerordentlich außenhandelsabhängige Bundesrepublik von besonderem Interesse, da der Kursverfall des US-Dollar, der in der Vergangenheit zeitweilig weit über das durch die unterschiedlichen Inflationsraten gerechtfertigte Maß hinausging, die Exportchancen unterminiert und damit auch Arbeitsplätze gefährdet. Die bisherigen Erfahrungen haben daher unter den Befürwortern flexibler Wechselkurse zu Ernüchterung geführt. Die Hoffnung, daß flexible Wechselkurse die grundlegenden ökonomischen Daten widerspiegeln und zu mittel- oder langfristig einigermaßen stabilen Erwartungen führen würden, hat sich bisher nicht erfüllt. Hier ist vor allem das Störpotential der im Umfang ständig wachsenden, hochreagiblen und auch politisch sensitiven internationalen Kapitalbewegungen zu nennen. So kommt auch der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“, einer der engagiertesten Verfechter flexibler Wechselkurse, zu dem Schluß: „Die Bewegung der Wechselkurse, die eigentlich Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Bedingungen eines Landes nur konstatieren sollte, kann sie diktieren. Wohlgeachtet, dies ist nicht der Regelfall. Aber man kann ihn auch nicht einfach als Ausnahme qualifizieren.“¹⁴⁾ Ein stabiler europäischer Währungsverbund könnte aus deutscher Sicht den zusätzlichen Vorteil haben, die Last einer möglichen Spekulationswelle aus dem Dollar auf mehrere Schultern zu verteilen.

— Als entscheidende Voraussetzung für den neuen Versuch ist vom Bundeskanzler die deutliche Annäherung bei den wirtschaftspolitischen Zielen herausgestellt worden: „Und dieses Experiment, dieses Wagnis, das natür-

¹⁴⁾ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1978/79 (Bundestags-Drucksache 8/2313), Zf. 337. Eine besonders kritische Einstellung gegenüber flexiblen Wechselkursen findet sich bei den Zentralbanken: „Since 1973, I would say that the central bankers' instinctive doubts about the magic or merits of floating exchange rates have been steadily strengthened by experience.“ Gordon Richardson, *The View of the Central Banker on Monetary Integration*, in: APA v. 19. 2. 1979, S. 8.

lich mit Risiken behaftet ist, eines Währungsverbundes — das durfte und konnte man nur eingehen, nachdem man klar gesehen hat, daß von Rom bis nach London, von Paris nach Kopenhagen, alle Regierungen wirklich den Willen haben, ihre Währungen zu stabilisieren, das heißt nach innen die Inflation zu bekämpfen.“¹⁵⁾ Der auf dem Londoner Wirtschaftsgipfel 1977 ins Kommuniké aufgenommene Satz: „Inflation ist kein Heilmittel gegen Arbeitslosigkeit, sondern eine ihrer Hauptursachen“¹⁶⁾, dokumentiert die offizielle Abkehr von der in einigen Ländern tief verankerten These, man könne ein Weniger an Arbeitslosigkeit gegen ein Mehr an Inflation tauschen. Auch in dieser Hinsicht ist bei denjenigen, die sich von flexiblen Wechselkursen eine Befreiung aus dem Joch der Zahlungsbilanzdisziplin erhofft hatten, aufgrund der Erfahrungen ein Umdenkungsprozeß eingetreten. Eine laxe Stabilitätspolitik wurde unter der Herrschaft des Floating zwar durch Absinken des Wechselkurses aufgefangen, aber dies führte zu einer Erhöhung der Importpreise und damit zu einer Inflations-Abwertungs-Spirale, die die irgendwann unvermeidbare Inflationsbekämpfung erheblich erschwerte. Schmidt hat nun die Argumentation der Ökonomen geradezu umgekehrt: „Meine Einschätzung ist, daß wir einen Rückschlag bei der Koordinierung unserer Wirtschaftspolitik innerhalb der EG riskieren, wenn wir diesen Störfaktor unruhig schwankender Wechselkurse nicht wenigstens innerhalb der EG so weit ausschalten, wie dies nur eben möglich ist.“¹⁷⁾

— Die Erfahrungen mit der europäischen Minischlange werden positiv bewertet. Obwohl auch unter den Teilnehmern Wechselkursänderungen vorgekommen seien, habe die Schlange zur äußeren und inneren Stabilität beigetragen. Sie habe die Verantwortung der politischen Instanzen für den Wechselkurs

¹⁵⁾ Helmut Schmidt, Rede vor dem Europäischen Industrieverband, a. a. O., S. 1415. Der deutsche Wirtschaftsminister hat vor allem auf den deutsch-französischen Akkord auch in der ordnungspolitischen Zielsetzung verwiesen: „Frankreich und die Bundesrepublik — ob man dies nun mag oder nicht — sind die stärksten wirtschaftlichen Kräfte in Westeuropa. Erst seitdem sich unser westlicher Nachbar zum Markt hin und vom Staat weg orientiert, können wir die währungspolitische Gemeinsamkeit mit Aussicht auf Erfolg versuchen.“ Otto Graf Lambsdorff: *Aussicht auf 1979: Trotz Zuversicht kein Grund zum unreflektierten Jubeln*, in: Handelsblatt v. 29./30.12. 1978.

¹⁶⁾ Erklärung der Gipfelkonferenz von London, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 49 v. 11. 5. 1977, S. 446.

¹⁷⁾ Interview in: Süddeutsche Zeitung v. 14. 7. 1978.

ebenso gestärkt wie ihre innenpolitische Position in der Inflationsbekämpfung¹⁸⁾).

— Die bisher angeführten Gründe sind zwar überwiegend ökonomisch ausgerichtet, enthalten aber teilweise schon eine stark politische Komponente. Dies gilt insbesondere für die Gefahr einer Desintegration der EG, der die Bundesrepublik schon aus rein politischen Gründen entgegentreten muß, gegebenenfalls auch um den Preis ökonomischer Risiken. Der Berliner Zentralbankpräsident Hiss, ehemals enger Berater Schmidts, hat das überzeugend so formuliert: „Wir brauchen die politische Solidarität unserer Partner, die wir am besten mit Solidarität im ökonomischen Bereich vergelten können.“¹⁹⁾

— Schließlich ist als offiziell nicht angeführter, aber in der Publizistik herausgestellter Grund die angebliche Irritation insbesondere des Bundeskanzlers über die Politik der amerikanischen Regierung zu nennen, die zu einer stärkeren politischen Orientierung auf die EG geführt habe. Als Kritikpunkte werden vor allem die amerikanische Währungspolitik — Haltung des „benign neglect“ gegenüber der Kursentwicklung des Dollar — und die Nuklearpolitik — u. a. Versuch der Blockade des deutsch-brasilianischen Nuklearabkommens und Verzögerung der Uranlieferungen nach Europa — herangezogen²⁰⁾.

Damit sind die wichtigsten für den deutschen Positionswechsel herangezogenen Gründe —

überwiegend aus der Sicht der Regierung — dargestellt, ohne sie auf ihre Überzeugungskraft und mögliche Gegenargumente zu prüfen. Dies wird bei der Einzelanalyse nachzuholen sein.

Die mit dem EWS verfolgten Ziele lassen sich grob abgrenzen, wenn man das EWS mit der WWU und der Schlange vergleicht. Das EWS ist nicht einfach die Wiederaufnahme der WWU. Seine Reichweite ist erheblich geringer, und es kann allenfalls als eine Vorstufe, eine Vorbereitung auf den „großen Sprung“, betrachtet werden. Die Gründe machen auch seinen eher defensiven Charakter deutlich, im Vergleich zur offensiven WWU-Konzeption. Damit ist es aber auch stärker als die WWU eine Antwort auf unmittelbare, drängende Probleme und eher in der konkreten Interessenstruktur verankert. Andererseits geht das EWS deutlich über die Schlange hinaus. Es ist nicht — wie manche Beobachter vermutet haben — nur ein neues Etikett für die alte Schlange mit dem Ziel, Frankreichs Prestige zu schonen und ihm einen erneuten Beitritt zu ermöglichen. Von deutscher Regierungsseite ist man zwar einerseits Hoffnungen — etwa auf weitreichende supranationale Entscheidungsbefugnisse im Zusammenhang mit dem EWS — entgegentreten, gleichzeitig wurde aber betont, daß das EWS für weiterführende Entwicklungen zumindest offengehalten werden müsse²¹⁾.

III. Das Instrumentarium des EWS

Im folgenden soll analysiert werden, was im einzelnen unter dem EWS zu verstehen, d. h. wie es nach der Entschließung des Europäischen Rates im Dezember 1978 ausgestaltet ist. Bei der Behandlung der wichtigsten Instru-

mente sollen die im Verhandlungsprozeß aufgetretenen Hauptkontroversen einbezogen werden. Zu betonen ist vorweg der stark experimentelle Charakter des EWS. Er kommt schon darin zum Ausdruck, daß eine bis zu

¹⁸⁾ Die Erfahrungen mit flexiblen Wechselkursen werden unter diesem Aspekt von Schmidt negativ bewertet: „...ich habe erfahren, daß das freie Floaten der eigenen Währungen das Verantwortungsbewußtsein derjenigen mindert, die die Verantwortung für die eigene Währung tragen: die Regierungen, die Parlamente, die Notenbanken.“ Helmut Schmidt, Rede vor dem Europäischen Industrieverband, a. a. O., S. 1415.

¹⁹⁾ Zitiert nach Landeszentralbankpräsident Hiss, Wechselkursänderungen im EG-Währungssystem weder zu häufig noch zu spät, in: Handelsblatt v. 11. 10. 1978; vgl. auch Interview mit Bundesfinanzminister Matthöfer, in: Deutsche Zeitung v. 1. 12. 1978.

²⁰⁾ Vgl. z. B. Claus Dertinger, Los von Amerika?, in: Die Welt v. 5. 7. 1978; Heinz Stadlmann, Eine Währung für Europa, in: FAZ v. 14. 10. 1978. Auch

der französische Staatspräsident hat für den Meinungsumschwung in der Bundesrepublik die Rolle der amerikanischen Währungs- und Nuklearpolitik betont. (Vgl. Interview, in: Die Welt v. 13. 7. 1978). Ähnliche Einschätzungen finden sich in den USA, eingeeignet auf die Währungspolitik in krasser Form z. B. beim amerikanischen Währungsexperten Triffin: „Im Grunde widerspiegelt der Brüsseler Beschluß das verzweifelte Bestreben der EG-Staatsmänner, die Abhängigkeit ihrer Länder von den unvorhersehbaren Sprüngen eines sich weiter verschlechternden Dollar zu lockern.“ Robert Triffin, Das europäische Währungssystem in amerikanischer Sicht, in: Außenwirtschaft, Heft IV/1978, S. 329.

²¹⁾ Vgl. Ulrich Everling, Die Europäische Gemeinschaft nach den Gipfelkonferenzen, in: Integration, Nr. 4/1978, S. 138.

zweijährige Anlaufphase vorgesehen ist, während der das EWS primär auf Abkommen der Notenbanken abgestützt werden soll. Erst danach soll das System konsolidiert und auf „geeignete Rechtsvorschriften“ gegründet werden. Erst dann sollen auch bestimmte Instrumente — wie der Europäische Währungsfonds — ins Leben gerufen werden, die bisher nur in Umrissen erkennbar sind.

Kurz zusammengefaßt besteht das EWS aus einem Wechselkursverbund, dessen Existenz u. a. durch große gegenseitige Kreditlinien und eine partielle Zusammenlegung der Währungsreserven abgesichert wird. Hinzu kommt als neues Zahlungsmittel — vorerst zwischen den Notenbanken — eine europäische Währungseinheit und nach der Anlaufphase als institutionelles Systemzentrum ein europäischer Währungsfonds, wobei Währungseinheit und -fonds wegen ihres Entwicklungspotentials langfristige von besonderer Bedeutung sind.

1. Die Europäische Währungseinheit (ECU)

„Zentraler Punkt des EWS ist eine europäische Währungseinheit (ECU).“²²⁾ Die ECU — der Name ist die Abkürzung für European Currency Unit und deckt sich mit der Bezeichnung einer französischen Silbermünze des Mittelalters — ist eine neu geschaffene künstliche Währung. Ihr Wert bemißt sich nach einem Währungskorb, in dem die Währungen der EG-Mitgliedsländer gewichtet vertreten sind. Wert und Zusammensetzung des Korbes werden zu Beginn von einer bereits bestehenden Europäischen Rechnungseinheit (ERE) übernommen. Der Anteil der einzelnen Währungen an dem Korb bemißt sich vor allem nach dem Anteil der Mitgliedsländer am Brutto sozialprodukt der EG und dem innergemeinschaftlichen Handel. Z. B. ist der Anteil der DM am Währungskorb mit 27,3 % am höchsten, es folgt der französische Franc mit 19,5 %. Aus diesen Prozentwerten errechnete sich am Bezugstag — 28. 6. 1974 — eine Korbzusammensetzung von DM 0,828, FF 1,15 usw. An dieser Zusammensetzung des Korbes ist festgehalten worden, obwohl wegen der Aufwertung der DM und der Abwertung anderer Währungen DM 0,828 heute einen erheblich höheren Anteil als 27,3 % repräsentieren. Der Wert des Währungskorbes und damit der ECU

²²⁾ Entschließung des Europäischen Rates v. 5. 12. 1978 über die Errichtung eines Europäischen Währungssystems und damit zusammenhängende Fragen (im folgenden zitiert als Entschließung), in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 146 v. 8. 12. 1978, S. 1361 ff., A 2.1.

in nationaler Währung ändert sich mit den täglichen Kursverschiebungen und kann anhand der einzelnen Währungsbeträge im Korb jederzeit errechnet werden. 1 ECU entspricht zur Zeit rd. DM 2,50. Die Gewichte der nationalen Währungen innerhalb des ECU-Währungskorbes sollen im Laufe von sechs Monaten nach Inkrafttreten des EWS und danach spätestens alle fünf Jahre überprüft werden.

Die Verwendung der ECU ist vorerst auf die Währungsbehörden der am EWS teilnehmenden Länder beschränkt. Die ECU soll als Bezugspunkt für die Festlegung der Wechselkurse und als Indikator für Wechselkursabweichungen dienen. Interventionen am Devisenmarkt und Kredite im Rahmen des EWS sollen in ECU abgerechnet, und auch der Saldenausgleich zwischen den Währungsbehörden der Mitgliedsländer soll in ECU vorgenommen werden. Nicht diese vorerst bescheidenen Funktionen aber sind es, die die Phantasie beflügeln, sondern es ist das in der ECU steckende Entwicklungspotential. Die ECU könnte durch Übernahme weiterer Funktionen und Förderung auch des privaten Gebrauchs — z. B. Anleihen in ECU — im Laufe der Zeit zu einer europäischen Parallelwährung²³⁾ neben den nationalen Währungen ausgebaut werden, um auf diesem experimentellen Wege die europäische Währungseinheit vorzubereiten²⁴⁾. Dabei handelt es sich aber vorerst um Zukunftsspekulationen. Ihre Verwirklichung setzt eine erhebliche Weiterentwicklung des EWS und diese wiederum praktische Erfolge voraus. Dies gilt auch für die Hoffnung, die ECU werde sich zu einer internationalen Reservewährung entwickeln.

Guthaben in ECU sollen grundsätzlich auf zwei Wegen geschaffen werden. Während der Anlaufphase ist allerdings nur der folgende Weg vorgesehen: Die beteiligten Zentralbanken hinterlegen 20 Prozent ihrer Gold- und Dollarreserven beim bereits bestehenden Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit (EFWZ) und erhalten dafür eine

²³⁾ Für eine Diskussion verschiedener Ansätze zu einer europäischen Parallelwährung vgl. Roland Vaubel, Die Pläne für eine europäische Parallelwährung — ein Überblick, in: Die Weltwirtschaft, H. 2 1972, S. 136 ff. Vgl. auch Giovanni Magnifico, Eine Währung für Europa, Baden-Baden 1977.

²⁴⁾ „Der Prozeß einer allmählichen Währungssubstitution könnte durch die wirtschaftspolitischen Instanzen oder durch den Markt gesteuert werden.“ Für eine weitgehend marktwirtschaftliche Lösung spricht nach Ansicht des Sachverständigenrates, daß damit ein Automatikenelement eingebaut und der politische Entscheidungsprozeß entlastet werde. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1978/79, a. a. O., Zf. 362.

Gutschrift in ECU. Der Eigentumstitel an den leponierten Gold- und Dollarreserven verbleibt vorerst bei den Zentralbanken. Erst in der Endphase des EWS ist eine echte, d. h. auch rechtlich abgesicherte Zusammenlegung von mindestens 20 Prozent der nationalen Währungsreserven bei dem neuen Europäischen Währungsfonds (EWF) — er tritt an die Stelle des EFZW — vorgesehen. Auf diesem Wege geschaffene ECU würden offensichtlich nicht zu einer Vermehrung von Währungsreserven führen, sondern nur zu einer Änderung der Form.

Für die Endphase des EWS ist allerdings auch vorgesehen, daß der EWF gegen Hinterlegung der nationalen Währung ECU zur Verfügung stellen darf. Mit einem solchen Verfahren ist — ähnlich wie bei den Ziehungsrechten des Internationalen Währungsfonds (IWF) — eine Neuschaffung von Währungsreserven verbunden. Die Deutsche Bundesbank z. B. erhalte gegen die nationale DM — die sie über die Notenpresse beliebig herstellen könnte — ein international verwendbares Zahlungsmittel. Wirtschaftlich betrachtet handelt es sich um einen der Deutschen Bundesbank eingeräumten Kredit²⁵⁾. Es dürfte daher einleuchten, daß für so geschaffene ECU hinsichtlich Höhe, Bedingungen usw. klare Regelungen getroffen werden müssen, um Mißbrauch auszuschließen. Anscheinend ist an eine IWF-ähnliche Regelung gedacht, wie die bisher einzige grobe Festlegung auf der Bremer Ratstagung verdeutlicht: „Die Verwendung von durch Hinterlegung von Währungen der Mitgliedsländer geschaffenen ECU [= ECU — der Verf.] wird Bedingungen unterliegen, die je nach dem Betrag und der Fälligkeit variieren.“²⁶⁾ In der Anlaufphase des EWS sollen statt der Ausgabe von ECU gegen nationale Währung in ECU abgerechnete Kredite gewährt werden, was unter dem ökonomischen Aspekt keinen Unterschied macht.

²⁵⁾ Insofern ist die Hinterlegung nationaler Währung unter geldtheoretischen Gesichtspunkten überflüssig, und die vorgesehene Regelung bleibt hinter dem beim IWF seit 1968 eingeführten Kunstgeld „Sonderziehungsrechte“ (SZR) zurück. Die SZR haben keine andere Deckung als das Vertrauen in ihre Verwendbarkeit als Zahlungsmittel. Dieses Vertrauen wird dadurch gesichert, daß jedes Teilnehmerland an der SZR-Vereinbarung sich verpflichten muß, bis zum Zweifachen des ihm zugewiesenen SZR-Betrages SZR als Zahlungsmittel zu akzeptieren. Zur Entstehung der SZR vgl. Uwe Andersen, Das internationale Währungssystem zwischen nationaler Souveränität und supranationaler Integration, Berlin 1977, S. 297 ff.

²⁶⁾ Schlußfolgerungen der Präsidentschaft des Europäischen Rates, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 77 v. 11. 7. 1978, S. 732, Anl. Punkt 2.

2. Wechselkurs- und Interventionsmechanismus

Das Ziel einer europäischen Stabilitätszone soll dadurch erreicht werden, daß die Teilnehmer am EWS untereinander relativ feste Wechselkurse vereinbaren, während der Kurs gegenüber dritten Währungen flexibel bleibt²⁷⁾. Grundsätzlich gilt, je enger der Wechselkursverbund, desto größer die Notwendigkeit einer wirtschaftspolitischen Harmonisierung²⁸⁾ und desto schneller bei Wechselkursabweichungen die Verpflichtung, durch Interventionen am Devisenmarkt den Verbund aufrechtzuerhalten.

Die gefundene Regelung ist ein Kompromiß, der sich in den Grundzügen am Modell der Schlange orientiert, in wichtigen Einzelbestimmungen aber auch neue Wege geht. Die Festlegung der Wechselkurse steht unter dem Vorbehalt, daß grundsätzlich auch in Zukunft Wechselkursänderungen möglich bleiben, wie sie auch in der Schlange mehrfach vorgekommen sind. Die zulässige Bandbreite der Wechselkurse wird mit $\pm 2,25$ Prozent vom festgelegten Leitkurs wie in der Schlange fixiert. Als Übergangslösung ist für die Länder, die sich durch die Regelbandbreite noch für überfordert halten, eine größere Bandbreite von bis zu ± 6 Prozent vorgesehen. Insbesondere Italien hat diesen erheblich größeren Spielraum für notwendig gehalten und in den Verhandlungen durchgesetzt²⁹⁾.

Werden die Bandbreiten überschritten, sind die Währungsbehörden zu Interventionen am Devisenmarkt verpflichtet, und zwar in Gemeinschaftswährungen. Die Ausgestaltung dieser Interventionspflicht war einer der kon-

²⁷⁾ Als bescheidenere Alternative ist von einer Expertengruppe vorgeschlagen worden, statt fester Wechselkurse nur eine besser kalkulierbare Veränderung der Wechselkurse anzustreben, indem die EG-Staaten „die Wechselkurse ihrer Valuten in Abhängigkeit von Referenzkursen steuern, die der relativen Preisentwicklung — gemessen auf der Basis der Großhandelspreise — laufend angepaßt werden“. Damit werden die unterschiedlichen Inflationsraten als Datum hingenommen. Zur Diskussion dieses Vorschlages aus der Sicht eines Gruppenmitgliedes vgl. Hans-Eckart Scharrer, Währungsintegration und Wechselkurssteuerung in der Gemeinschaft, in: Integration, Nr. 4/1978, S. 157 ff.

²⁸⁾ In der Brüsseler Entschließung heißt es dazu nur lapidar: „Wir ersuchen den Rat (Wirtschafts- und Finanzminister), seine Koordinierungsverfahren auszubauen, damit ein größeres Maß an Konvergenz erzielt wird.“ Entschließung, a. a. O., B 1.

²⁹⁾ Vgl. dazu Helmut Schmidts Erklärung im Bundestag, Deutscher Bundestag — Stenographischer Bericht v. 6. 12. 1978 (Plenarprotokoll 8/122) S. 9485.

schußländern, d. h. zwischen Ländern mit schwachen und harten Währungen verlief. Der Interessenkonflikt ist aus den Zeiten des Bretton-Woods-Systems nur allzu bekannt. Hartwährungslander mit niedrigen Preissteigerungsraten befürchten, daß eine ihnen auferlegte einseitige Interventionsverpflichtung zu einer „importierten Inflation“ führen werde. Muß die Bundesbank z. B. ständig fremde Währungen gegen DM kaufen, um den Wechselkurs innerhalb der Bandbreite zu halten, so erhöht sie die umlaufende DM-Menge und schafft damit ein Inflationspotential. So kann es nicht überraschen, daß insbesondere die Bundesrepublik, und hier wiederum vor allem die Bundesbank, in den Verhandlungen über den Interventionsmechanismus das Augenmerk vor allem auf die Inflationsgefahr richtete. Trotz grundsätzlicher Übereinstimmung, daß die Inflation ein zu bekämpfendes Übel sei, lag für den britischen Schatzkanzler Healey als Vertreter einer schwachen Währung der Akzent dagegen deutlich auf der Deflationsgefahr: „Wir gehen von der festen Überzeugung aus, daß ein Europäisches Währungssystem keinerlei eingebaute deflationäre Tendenzen haben darf und daß aus diesem Grunde die wirtschaftlichen und finanziellen Verpflichtungen, die es beinhaltet, die stärkeren Länder nicht minder als die schwächeren treffen müssen, denn sonst wird größere Wechselkursstabilität nur dadurch erreicht, daß sich die schwächeren Länder unnötigerweise zu deflationären Politiken gezwungen sehen und dadurch das Wachstum innerhalb der Gemeinschaft, ja in der ganzen übrigen Welt, beeinträchtigt wird.“³⁰⁾ Die zur Harmonisierung der interessenbedingt unterschiedlichen Akzentuierungen häufig angebotene Zauberformel lautet „symmetrische Verpflichtungen“. Der Nachteil ist nur, daß das Verständnis von Symmetrie wiederum unterschiedlich ist.

Die unterschiedlichen Interessen manifestierten sich in zwei unterschiedlichen Vorschlägen für die Wechselkursfixierung — „Paritätengitter“ und „Korblösung“ hießen die Alternativen. Beim Paritätengitter werden die nationalen Wechselkurse am Tage X in ECU festgeschrieben. Daraus ergeben sich die Leitkurse zwischen allen beteiligten Währungen, z. B. DM-FF, DM-Lire usw. Weicht nun am Devisenmarkt der Wechselkurs zwischen z. B.

³⁰⁾ Erklärung im Britischen Unterhaus, in: APA v. 23. 11. 1978, S. 5; vgl. auch die Ausführungen des Gouverneurs der Bank von England Gordon Richardson, The View of the Central Banker, a. a. O., S. 10.

pflichtet, mit Kauten bzw. Verkauten ihrer Währungen zu intervenieren.

Bei der Korblösung wird der Wechselkurs dagegen in Relation zum ECU-Währungskorb bestimmt, dessen Wert sich mit den Kursveränderungen bewegt. Der bewegliche Bezugspunkt kann dazu führen, daß z. B. die DM die obere Grenze ihrer Bandbreite erreicht und damit Interventionen auslöst, ohne daß eine andere schwächere Währung gleichzeitig an die untere Grenze gelangt. Die Korblösung bedeutet im Kern, daß die durchschnittliche Kursentwicklung zum Maßstab wird, und damit erhöht sich für Länder mit besonders niedrigen Preissteigerungsraten wie die Bundesrepublik die Gefahr stabilitätswidriger Interventionsverpflichtungen. Die Deutsche Bundesbank hat als eine Bedingung für das EWS daher auch gefordert, daß es kein einseitiges Interventionssystem zu Lasten starker Währungen geben dürfe³¹⁾.

Der gefundene Kompromiß enthält als Basis die Festlegung der Wechselkurse in Form des Paritätengitters. Zusätzlich wird aber ein Frühwarnsystem installiert, das sich an der Korblösung orientiert. Zeigt ein anhand des Korbes berechneter „Abweichungsindikator“ an, daß eine Währung mehr als 75 Prozent ihrer zulässigen Abweichungsspanne überschreitet, „so besteht eine Vermutung, daß die betreffenden Behörden diese Situation durch angemessene Maßnahmen korrigieren werden, und zwar durch

- a) diversifizierte Interventionen
- b) interne währungspolitische Maßnahmen
- c) Änderungen der Leitkurse
- d) andere wirtschaftspolitische Maßnahmen.

Falls solche Maßnahmen aufgrund von besonderen Umständen nicht getroffen werden, so sollen den anderen Behörden die Gründe hierfür insbesondere im Rahmen der ‚Konzertierung zwischen den Zentralbanken‘ mitgeteilt werden. Erforderlichenfalls finden dann Konsultationen in den entsprechenden Gemeinschaftsgremien, einschließlich Ministerrat, statt.“³²⁾

Zeigt der Abweichungsindikator z. B. für die DM an, daß die kritische Schwelle überschritten ist, geraten Bundesregierung und Bundes-

³¹⁾ Vgl. Otmar Emminger, Aktuelle Konjunktur- und Währungsprobleme, Ausführungen beim Baden-Badener Unternehmertag am 21. 10. 1978, Auszug in: APA v. 24. 10. 1978, S. 3.

³²⁾ Entschließung, a. a. O., A 3.6.

bank in Reaktionszwang. Insbesondere die Bundesbank hat sich bei den Verhandlungen strikt geweigert, eine automatische Interventionspflicht zu akzeptieren³³⁾. Der Kompromiß enthält daher nur eine Handlungsvermutung, wobei eine Reihe von Handlungsfeldern angeboten wird. Wird der Handlungsvermutung nicht entsprochen, wären in unserem Fall die deutschen Akteure unter Rechtfertigungszwang, zuerst im Kreis der Notenbanken und gegebenenfalls bis auf die Ebene des EG-Ministerrats.

Mit dieser Regelung ist offenbar versucht worden, eine Handlungsautomatik zu vermeiden, dem „Abweichler“ aber die Beweislast bei einer etwaigen Handlungsverweigerung aufzubürden um damit zumindest ein psychisches Druckmittel zu erhalten³⁴⁾. Bei der Beantwortung der Frage, wer zum Handeln verpflichtet ist, wäre auch die folgende Zielbestimmung zu berücksichtigen: „Wir sind entschlossen, den dauerhaften Erfolg des EWS durch eine auf größere innere und äußere Stabilität gerichtete Politik sowohl für Defizit- als auch für Überschußländer zu gewährleisten.“³⁵⁾ Über den Stellenwert des Frühwarnsystems gibt es bereits Meinungsverschiedenheiten, wobei auf seiten der deutschen Regierung die Tendenz besteht, ihn niedrig anzusetzen³⁶⁾. Ob es sich hier um einen verdeckten Konflikt handelt, wird die Praxis zeigen. Vorgesehen ist jedenfalls, daß die Bestimmungen nach sechs Monaten „im Lichte der Erfahrungen überprüft werden“³⁷⁾.

³³⁾ Der Sachverständigenrat hat mit Bezug auf das Stabilitätsziel für eine bewußt asymmetrische Anpassungsverpflichtung plädiert. Er hat vorgeschlagen, den Abweichungsindikator nur bei Abweichungen nach unten einzusetzen. „Erreichte die Währung eines Mitgliedslandes diesen Stabilisierungspunkt, so hätte es Absprachen darüber zu treffen, inwieweit es seine Geldmengenpolitik verändern müßte, wenn bei nachfolgendem Erreichen eines unteren Interventionspunktes die symmetrischen Interventionen und der Anspruch auf den währungspolitischen Beistand erhalten bleiben sollen.“ (Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1978/79, a. a. O., Zf. 350) Zu Vorschlägen für eine Harmonisierung der Geldpolitik als Basis der Wechselkursstabilisierung vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1976/77 (Bundestags-Drucksache 7/5902), Zf. 467 ff.

³⁴⁾ Das Problem symmetrischer Anpassungslasten für währungsstarke und -schwache Länder und der Stellenwert von Indikatoren für die Auslösung von Handlungen sind bereits bei den Verhandlungen über die Reform des internationalen Währungssystems ausführlich diskutiert worden. Vgl. Uwe Andersen, a. a. O., S. 396 ff.

³⁵⁾ EntschlieÙung, a. a. O., A 1.3.

³⁶⁾ Vgl. die Interviews mit Bundesfinanzminister Matthöfer und EG-Kommissar Tugendhat, in: Wirtschaftswoche v. 8. 1. 1979.

³⁷⁾ EntschlieÙung, a. a. O., A 3.6.

Eine Art Notbremse bei zu stark abweichender Wirtschafts- und Währungsentwicklung ist die in dem obigen Maßnahmenkatalog auch ausdrücklich genannte Möglichkeit der Paritätsänderung. „Anpassungen der Leitkurse werden im gegenseitigen Einvernehmen vorgenommen, und zwar nach einem gemeinsamen Verfahren, in das alle am Wechselkursmechanismus beteiligten Länder sowie die Kommission einbezogen sind.“³⁸⁾ Das geforderte gegenseitige Einvernehmen³⁹⁾ hat zu Befürchtungen geführt, der Griff zur Notbremse könne gegebenenfalls blockiert werden. Diese Befürchtungen sind in der Bundesrepublik insbesondere von der Bundestagsopposition hervorgehoben worden, die sich auch auf Zusagen der Regierung berufen hat: „Die CDU/CSU hält die Bundesregierung ausdrücklich an ihrer Zusage fest, die sie der Deutschen Bundesbank gegeben hat, und auch an der Zusage, die der Herr Bundesfinanzminister Matthöfer in der letzten Woche im Finanzausschuß gegeben hat, daß äußerstenfalls auch ohne dieses Einvernehmen eine Wechselkursanpassung erfolgen muß.“⁴⁰⁾ Ein solcher Schritt wäre ein Bruch der EWS-Vereinbarung und damit ein Ausbruch aus dem System.

Größer noch als die Gefahr, daß ein Land an einer gewünschten Paritätsänderung gehindert wird, dürfte die Gefahr einzuschätzen sein, daß notwendige Paritätsänderungen nicht oder erst zu spät und unter dem Druck einer Krise vorgenommen werden. Die Skepsis in diesem Punkt wird offenbar auch von Bundesbankpräsident Emminger geteilt: „Es hat sich schon in der Mini-„Schlange“ manchmal als schwierig erwiesen, Wechselkurs-Korrekturen rechtzeitig und ausreichend vorzunehmen“⁴¹⁾. Wie wird dies nach dem Beitritt von mehreren ‚schwergewichtigen‘ Währungen sein, bei denen Prestige-Gesichtspunkte und politische Hemmungen möglicherweise eine noch viel stärkere Rolle spielen werden?“⁴²⁾

³⁸⁾ Ebd., A 3.2.

³⁹⁾ Die Notwendigkeit der Einstimmigkeit resultiert daraus, daß Wechselkursänderungen durch Interventionsverpflichtungen aller Teilnehmer „gedeckt“ werden. Insofern ist das EWS strikter als das alte Bretton-Woods-System, in dem der Wechselkurs eines Landes faktisch gegenüber dem Dollar fixiert und durch einseitige Interventionen am Devisenmarkt innerhalb der Bandbreite gehalten wurde.

⁴⁰⁾ So der Abgeordnete Häfele, Deutscher Bundestag, a. a. O., S. 9490.

⁴¹⁾ Die letzte Wechselkursänderung im Rahmen der Schlange im Oktober 1978 kam erst unter starkem spekulativen Druck zustande. Allein in der ersten Oktoberhälfte mußte die Deutsche Bundesbank im Rahmen ihrer Interventionsverpflichtung 6 Mrd. DM einsetzen.

⁴²⁾ Otmar Emminger, Aktuelle Konjunktur- und Währungsprobleme, a. a. O., S. 3.

3. Währungskredite und Europäischer Währungsfonds

Bei festen Wechselkursen muß die Einhaltung der Bandbreiten gegebenenfalls durch Interventionen am Devisenmarkt gesichert werden. Nähert sich eine Währung dem unteren Grenzpunkt, müssen die betreffenden Währungsbehörden eigene Währung aufkaufen, um den Kurs innerhalb der Bandbreite zu halten. Dazu benötigen sie Währungsreserven oder Währungskredite. Je höher die Währungsreserven, desto größer die Fähigkeit, einen eventuellen Druck auf die eigene Währung auszuhalten und notwendige wirtschafts- und währungspolitische Anpassungsmaßnahmen in Ruhe und ohne übermäßige Härten durchzuführen. Ein starkes Polster an Währungsreserven ist aber auch eine Versuchung, die notwendigen Maßnahmen zu unterlassen oder zu lange aufzuschieben. Die „richtige“ Höhe der Währungsreserven ist daher schwer zu bestimmen. Wie bereits erwähnt, ist für die Endphase des EWS vorgesehen, zusätzliche Währungsreserven dadurch zu schaffen, daß in einer Größenordnung von 20 Prozent der nationalen Währungsreserven ECU gegen die Hinterlegung eigener Währung verfügbar gemacht werden. Für die Anlaufphase wurden statt dessen entsprechende Währungskredite vorgesehen.

Bei den Verhandlungen zeigte sich wiederum der Interessengegensatz zwischen Ländern mit starken und schwachen Währungen, wahrscheinlichen Gläubigern und Schuldnern, und zwar insbesondere hinsichtlich Höhe und Konditionen der Kredite. Im Ergebnis hat man sich an den bereits bestehenden Kreditmöglichkeiten orientiert, diese aber erheblich aufgestockt und die Bedingungen verbessert.

Wie schon bisher in der Schlange gibt es für die Teilnehmer am EWS eine sehr kurzfristige Fazilität in unbegrenzter Höhe, d. h., befindet sich eine Währung unter Druck, kann die betreffende Notenbank für Interventionen unbegrenzt auf die Währungen der Partnerländer zurückgreifen. Der Ausgleich der dabei entstehenden Salden ist 45 Tage nach Ende des Monats der Intervention, d. h. durchschnittlich nach 60 Tagen, fällig⁴³⁾.

Der kurzfristige Währungsbeistand ist auf 14 Mrd. ECU (= 35 Mrd. DM) angehoben worden. Er hat eine Laufzeit von drei Monaten

und kann zweimal⁴⁴⁾ verlängert werden. Träger des sehr kurzfristigen und kurzfristigen Währungsbeistandes sind die Zentralbanken über den EFWZ.

Der mittelfristige finanzielle Beistand, der grundsätzlich konditional, d. h. mit wirtschaftspolitischen Auflagen für den Kreditnehmer versehen ist, hat nunmehr ein Volumen von 11 Mrd. ECU (= 27,5 Mrd. DM). Die Laufzeit beträgt zwei bis fünf Jahre. Entscheidungen trifft der EG-Ministerrat. Kurz- und mittelfristiger Beistand zusammen sind mehr als verdoppelt worden und erreichen ein Volumen von 25 Mrd. ECU (= 62,5 Mrd. DM), was etwa 20 Prozent der Währungsreserven der EG-Mitgliedsländer entspricht. Die einzelnen Länder haben entsprechend ihrem ökonomischen Gewicht Quoten, die die Höhe der Kreditaufnahme bzw. den Beitrag zur Finanzierung regeln.

In der Endphase des EWS sollen die bestehenden Kreditmechanismen zu einem einzigen Fonds zusammengefaßt werden. In der Bremer Skizze ist für diese Endphase die Konsolidierung der bestehenden Vereinbarungen und Einrichtungen im EWF vorgesehen, der damit die Nachfolge des EFWZ antreten würde. Der EWF soll durch einen ratifikationsbedürftigen Vertrag errichtet werden. Dabei dürften hinsichtlich Aufgaben und institutionellem Aufbau noch schwierige Probleme zu lösen sein. Bisher scheint eher an bescheidene Zuständigkeiten für den Saldenausgleich und die Währungskredite gedacht zu werden. Je mehr der EWF als Kern eines europäischen Zentralbanksystems ausgebaut würde, desto gravierender wären die Fragen nach der Besetzung und dem Entscheidungsmodus, zumal das Verhältnis Regierung-Zentralbank in den einzelnen EG-Ländern sehr unterschiedlich geregelt ist. Im existierenden EFWZ entscheiden die Zentralbankpräsidenten nach dem Einstimmigkeitsprinzip und „im Rahmen der allgemeinen wirtschaftspolitischen Leitlinien, die der Rat auf Grund des Vertrages beschließt, und entsprechend den Richtlinien, die er einstimmig auf Vorschlag der Kommission erlassen kann“⁴⁵⁾.

⁴⁴⁾ Nach der ursprünglichen Regelung war nur eine einmalige Verlängerung vorgesehen.

⁴⁵⁾ Satzung des EFWZ, Art. 2. Verordnung des Rates v. 3. 4. 1973 zur Errichtung eines EFWZ sowie Satzung sind abgedruckt in: Europäische Gemeinschaften, Währungsausschuß, Kompendium von Gemeinschaftstexten im Bereich der Währungspolitik, o. O., 1974, S. 79 ff.

⁴³⁾ In der Schlange mußte der Ausgleich nach durchschnittlich 45 Tagen vorgenommen werden.

IV. Ressourcentransfer als flankierende Maßnahme

Ein zentraler Punkt der Verhandlungen über das EWS war eine Finanzhilfe für die — so die diplomatische Wortschöpfung — „weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten“. Anders als bei den Währungskrediten im engeren Sinn ist die Beziehung zwischen Ressourcentransfer und Währungssystem nicht so eindeutig. Eine ablehnende Position bezieht Bundesbankvizepräsident Pöhl: „Für die Funktionsfähigkeit des EWS ist eine Subventionierung wirtschaftlich schwächerer Länder keineswegs erforderlich. Nach meiner Auffassung haben die beiden in der Diskussion verknüpften Fragen, nämlich Schaffung eines neuen Währungssystems und Ressourcentransfer, nur sehr wenig miteinander zu tun.“⁴⁶⁾ Auch wenn ein Ressourcentransfer schwerlich als notwendige Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des EWS angesehen werden kann, ist andererseits zu berücksichtigen, daß eine konsequente Stabilitätspolitik sich regional unterschiedlich auswirkt und die Probleme in den wirtschaftlich ohnehin schwachen Regionen verschärfen kann.

So nimmt es nicht wunder, daß die EG-Mitgliedsländer mit geringerer durchschnittlicher Wirtschaftskraft und besonderen regionalen Problemen, insbesondere Irland, Großbritannien und Italien, darauf bestanden haben, flankierende Maßnahmen zur Milderung der regionalen Unterschiede in die Verhandlungen über das EWS einzubeziehen. Diese Forderung wurde teilweise erfüllt, indem parallel zu den Verhandlungen über die Währungsfragen auch das Problem des Ressourcentransfers aufgegriffen und auf der Dezembertagung des Europäischen Rates in die Entscheidung über das EWS einbezogen wurde⁴⁷⁾.

Der Versuch, die EWS-Verhandlungen zum Aufhänger für eine allgemeine Diskussion der Verteilungswirkungen der EG-Regelungen, vor allem des EG-Haushalts, zu machen, lag nahe, zumal der bestehende Ressourcentrans-

fer zur Kritik geradezu einlädt⁴⁸⁾. Dennoch besteht mit einer solchen Koppelung von Währungs- und allgemeiner Verteilungsfrage die Gefahr einer Überlastung der Währungsverhandlungen, eine Situation, die in der Vergangenheit in ähnlicher Weise auf der internationalen Ebene — Währungssystem und Entwicklungshilfe — zu beobachten war⁴⁹⁾.

Als Formen eines flankierenden Ressourcentransfers kamen eine Mittelaufstockung für bereits existierende EG-Programme, z. B. im Rahmen des Regionalfonds oder der Europäischen Investitionsbank, ein neues Sonderprogramm oder ein direkter Finanzausgleich mit freier Verfügung der Mittel für die Empfänger in Frage. Die letztgenannte Möglichkeit ist — wiederum eine Parallele zur internationalen Entwicklungshilfe — nicht ernsthaft erwogen worden.

Der beschlossene Kompromiß sieht vor, daß die „weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten“, sofern sie „tatsächlich und uneingeschränkt an dem Wechselkurs- und Interventionsmechanismus teilnehmen“⁵⁰⁾, für einen Zeitraum von fünf Jahren zusätzliche Darlehen bis zu 1 Mrd. ERE mit einer Zinsverbilligung von 3 % erhalten. „Die so bereitgestellten Mittel sind auf die Finanzierung von ausgewählten Infrastrukturvorhaben und -programmen zu konzentrieren, wobei jegliche direkte oder indirekte Verzerrung der Wettbewerbsstellung spezifischer Industrien innerhalb der Mitgliedstaaten vermieden werden muß.“⁵¹⁾ „Die Gesamtkosten für diese Maßnahme, die über einen Zeitraum von fünf Jahren in Jahrestriechen von jeweils 200 Mill. ERE aufgeteilt werden, dürfen 1 Milliarde ERE nicht übersteigen.“⁵²⁾

Damit wurden die weit höheren Erwartungen Italiens und Irlands, die ihren Beitritt zum EWS in starkem Maße an eine befriedigende Regelung des Ressourcentransfers geknüpft hatten, quantitativ und qualitativ enttäuscht und der Beitritt beider Länder zeitweilig in Frage gestellt. Zu den hohen Erwartungen dürfte wiederum beigetragen haben, daß der

⁴⁶⁾ Interview in: Welt am Sonntag v. 10.12.1978.

⁴⁷⁾ Zur Begründung wird in der Brüsseler EntschlieÙung auf die angestrebte „Konvergenz der Wirtschaftspolitik und der wirtschaftlichen Leistung“ verwiesen. „Deshalb müssen Maßnahmen zur Stärkung des Wirtschaftspotentials der weniger wohlhabenden Länder der Gemeinschaft ergriffen werden. Hierfür sind in erster Linie die betreffenden Mitgliedstaaten selbst verantwortlich. Gemeinschaftliche Maßnahmen können und sollen hierfür Unterstützung leisten.“ EntschlieÙung, a. a. O., B 2.

⁴⁸⁾ Bei den Ausgaben dominiert der Agrarbereich, und nach methodisch allerdings anfechtbaren Verteilungsrechnungen profitiert das relativ reiche Dänemark auf Pro-Kopf-Basis am meisten, während das relativ arme Großbritannien zu den Netozahlern zählt.

⁴⁹⁾ Vgl. Uwe Andersen, a. a. O., S. 331 ff., 395 ff.

⁵⁰⁾ EntschlieÙung, a. a. O., B 3.

⁵¹⁾ Ebd., B 3.4.

⁵²⁾ Ebd., B 3.2.

französische Staatspräsident und der deutsche Bundeskanzler als Initiatoren ihr ganzes Prestige zugunsten des EWS eingesetzt hatten und daher kalkuliert wurde, sie wären zu größeren finanziellen Opfern als Preis für eine möglichst umfassende Teilnahme der EG-Länder bereit. Diese Kalkulation erwies sich im Hinblick auf den französischen Staatspräsidenten als Fehlspekulation. Nach übereinstimmenden Presseberichten war es Giscard d'Estaing, der auf der Dezembersitzung des Europäischen Rates sowohl die bescheidene Höhe des flankierenden Ressourcentransfers als auch hinsichtlich der Form den Verzicht auf eine Aufstockung des Regionalfonds durchsetzte⁵³). Bundeskanzler Schmidt hat demgegenüber vor dem Bundestag ausdrücklich die weitergehende deutsche Opferbereitschaft be-

tont: „Die Bundesrepublik Deutschland war zu größeren Leistungen bereit, auch innerhalb des Regionalfonds. Wir sind für eine *Ausweitung des Regionalfonds* eingetreten.“⁵⁴)

Die Diskussion um die gewichtige Frage des Ressourcentransfers steht erst am Anfang. Die flankierenden Maßnahmen im Rahmen des EWS sollen nach Ablauf der Startphase überprüft werden. Darüber hinaus gaben die EWS-Verhandlungen den Anstoß für den Auftrag an die EG-Kommission, „die Beziehung zwischen einer größeren Konvergenz der wirtschaftlichen Leistung der Mitgliedstaaten und dem Einsatz von Gemeinschaftsinstrumenten, insbesondere den Geldern zum Abbau der strukturbedingten Ungleichgewichte“⁵⁵), zu untersuchen.

V. Mitgliederkreis und Außenbeziehungen

Ein wichtiges Motiv für das EWS war die Erkenntnis einer zunehmenden Auseinanderentwicklung in der EG und daraus resultierend der Versuch eines integrationspolitischen Impulses, zumal mit der anstehenden Aufnahme neuer Mitglieder in die EG (Griechenland, Spanien, Portugal) eine noch größere wirtschaftliche Heterogenität zu erwarten ist. Unter dem Gesichtspunkt der EG-Einheit war die Beteiligung möglichst aller EG-Mitglieder am EWS ein wichtiges Erfolgskriterium. Dem möglichen stärkeren politischen Impuls stand aber ein größeres ökonomisches Stabilitätsrisiko gegenüber⁵⁶).

Nachdem Italien und Irland trotz Unzufriedenheit mit dem flankierenden Ressourcentransfer den ausgehandelten Kompromiß nach eini-

gem Schwanken akzeptierten, war es schließlich allein Großbritannien, das eine Vollmitgliedschaft im EWS, u. a. mit dem Hinweis auf zu große Schlangenähnlichkeit⁵⁷), vorerst ablehnte. Die britische Regierung hat eine Übernahme der Wechselkurs- und Interventionsverpflichtungen verweigert, andererseits aber in den Verhandlungen versucht, die britische Beteiligung an anderen Momenten des EWS und den Einfluß auf die Entwicklung des EWS möglichst zu erhalten. Die britische Verhandlungsdevise: möglichst wenig Verpflichtungen, aber viel Rechte, hat wenig Gegenliebe gefunden, im Ergebnis aber zu einem komplizierten Status der Teilmitgliedschaft geführt. Bei wichtigen Beschlüssen zur Wechselkurspolitik sind im Gemeinschaftsrahmen gegenseitige Konsultationen zwischen den Teilnehmern und den Nichtteilnehmern an den Wechselkursvereinbarungen vorgesehen⁵⁸). Großbritannien hat freie Wahl und sich bisher nicht entschieden, ob es 20 % seiner Währungsreserven hinterlegen und dafür ECU⁵⁹) erhalten will. An der Erhöhung der mittelfristigen Kredite partizipieren die Briten, nicht

⁵³) In der Frage des Regionalfonds waren anscheinend innenpolitische Rücksichten Giscard d'Estaings ausschlaggebend. Die Aufstockung des Regionalfonds wird auch vom Europäischen Parlament gefordert, die Gaullisten lehnen aber eine Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlamentes ab und werfen der Regierung eine zu weitgehende Integrationsbereitschaft vor. Vgl. z. B.: 32 Stunden zerfurchten den Kanzler, in: Die Welt v. 7. 12. 1978.

⁵⁴) Deutscher Bundestag, a. a. O., S. 9488.

⁵⁵) EntschlieÙung, a. a. O., B 4.

⁵⁶) So hat z. B. die Bundesbank ziemlich eindeutig optiert: „Um das Stabilitätsrisiko zu begrenzen, sollte man mit dem neuen System vorsichtig und schrittweise beginnen, d. h. gegebenenfalls nicht mit dem sofortigen Beitritt aller außenstehenden EG-Länder rechnen, sofern nicht die Gewähr für eine ausreichende Konvergenz auf einer stabilen Basis gegeben ist.“ Otmar Emminger, Aktuelle Konjunktur- und Währungsprobleme, a. a. O., S. 3.

⁵⁷) So Callaghan im Unterhaus. Vgl. Callaghan ‚Put National Interest Before Euro-Cash‘, in: Daily Telegraph v. 7. 12. 1978.

⁵⁸) Vgl. EntschlieÙung, a. a. O., A 3.2.

⁵⁹) Die britische Währung ist im ECU-Währungskorb enthalten. Solange Großbritannien sich am Wechselkurs- und Interventionsmechanismus nicht beteiligt, wird für den Korb in seiner Funktion als Abweichungsindikator das Pfund nicht mit seinem aktuellen Kurs bewertet, sondern mit seinem Leitkurs und damit faktisch als durchlaufender Posten behandelt.

dagegen an der Anhebung der kurzfristigen Kredite. Auch vom flankierenden Ressourcentransfer ist Großbritannien ausgeschlossen.

Die EWS-Vereinbarung greift partiell über die EG-Länder hinaus: „Europäische Länder mit besonders engen wirtschaftlichen und finanziellen Bindungen zu den Europäischen Gemeinschaften können sich an dem Wechselkurs- und Interventionsmechanismus beteiligen. Eine derartige Beteiligung muß auf der Grundlage von Vereinbarungen zwischen den Zentralbanken erfolgen; diese Vereinbarungen sind dem Rat und der Kommission der EG mitzuteilen.“⁶⁰⁾ Grundsätzlich gilt, je mehr das EWS als Motor für die politische Integration der EG konzipiert wird, desto unattraktiver ist eine Mitgliedschaft für nicht der EG angehörende Länder, und umgekehrt, je mehr der Charakter einer rein währungspolitischen Zweckgemeinschaft betont wird, um so begrenzter dürften die integrationspolitischen Impulse ausfallen. Das EWS ist in stärkerem Maße als die Schlange auf die EG-Integration orientiert. Diese Einschätzung hat z. B. in dem Schlangenmitgliedsland Norwegen dazu geführt, daß die Gegner eines EG-Beitritts sich vehement gegen eine Assoziierung Norwegens an das EWS gewandt haben, mit dem Argument, diese führe zu einem EG-Beitritt „durch die Hintertür“⁶¹⁾. Norwegen und Schweden haben die angebotene Teilmitgliedschaft vorerst abgelehnt, während zwei weitere mögliche Interessenten, Österreich und die Schweiz, sich noch nicht abschließend geäußert haben.

Schweizer Äußerungen machen aber das grundsätzliche Dilemma deutlich. Einerseits wird befürchtet, daß Entwicklungen wie die Erweiterung der EG und das EWS den Neutralen und Nichtmitgliedern der EG faktisch einen Satellitenstatus zuweisen, sie von Entscheidungsprozessen ausschließen, die sich existentiell auf sie auswirken⁶²⁾. Andererseits wirkt der Neutralitätsstatus als Hindernis für enge Bindungen. Wenig Neutralitätsbedenken läßt dagegen die Äußerung des österreichischen Finanzministers Androsch erkennen, Österreich solle „aus politischen und integrationspolitischen Gründen nicht außerhalb des Systems bleiben“⁶³⁾. Maßgebliche österreichische Sprecher haben aber die bis-

her angebotene Teilmitgliedschaft als diskriminierend abgelehnt, da sie nur mit Pflichten — Beteiligung am Wechselkurs- und Interventionsmechanismus — nicht dagegen mit Rechten — z. B. kurz- und mittelfristige Kreditfazilitäten — verbunden sei⁶⁴⁾.

Obwohl insbesondere auf deutscher Seite Enttäuschung über die USA ein Motiv für das EWS war⁶⁵⁾, hat der britische Premierminister Callaghan mehrfach gefordert, das EWS so anzulegen, daß es den späteren Beitritt auch der USA erlaube⁶⁶⁾. Dieser Gedanke ist auf dem Hintergrund der britischen Zielvorstellung zu sehen, wonach das EWS als erster Schritt zu einer neuen internationalen Währungsordnung, weniger dagegen als Instrument zugunsten einer vollen Wirtschafts- und Währungsunion der EG anzusehen sei⁶⁷⁾.

Andere Überlegungen zielen auf ein ausgehandeltes Floating zwischen dem europäischen Währungsverbund und dem US-Dollar⁶⁸⁾, wobei die in den amerikanischen Währungsmaßnahmen vom November 1978⁶⁹⁾ signalisierte Bereitschaft der USA, größere Verantwortung für die Kursentwicklung des Dollar zu übernehmen, das allgemei-

⁶⁴⁾ Vgl. u. a. ebd.

⁶⁵⁾ Andererseits hat innerhalb der Bundesregierung vor allem Wirtschaftsminister Graf Lambsdorff die Notwendigkeit betont, die währungspolitischen Maßnahmen der Europäer mit den USA abzustimmen, da dies für die Beziehungen zu dem amerikanischen Bündnispartner auch von fundamentaler allgemeiner politischer Bedeutung sei. Vgl.: DM soll keine europäische Reservewährung werden, in: Börsen-Zeitung v. 20. 4. 1978.

⁶⁶⁾ Vgl.: Scharfe Kritik Callaghans an der EG, in: Neue Zürcher Zeitung v. 16. 11. 1978.

⁶⁷⁾ Vgl.: Britain Not to Join EMS Without Changes-Healey, in: Financial Times v. 30. 11. 1978.

⁶⁸⁾ Dabei könnten der EWF und die ECU eine wichtige Rolle spielen. Der dänische Notenbankpräsident hat z. B. zur Diskussion gestellt, bei Kapitalbewegungen vom Dollar in die DM den EWF zwischenschalten. Die amerikanische Verschuldung und die deutsche Forderung gegenüber dem EWF würden in ECU ausgedrückt. Vgl. Erik Hoffmeyer, The E.M.S. and its Wider World Context, in: APA v. 19. 2. 1979, S. 12 f.

⁶⁹⁾ Um die von den ökonomischen Grunddaten nicht gerechtfertigte Talfahrt des US-Dollar zu stoppen, haben die USA in Abstimmung insbesondere mit den deutschen, japanischen und schweizerischen Währungsbehörden verstärkte amerikanische Interventionen am Devisenmarkt angekündigt und zu diesem Zweck Fremdwährungsmittel in Höhe von 30 Mrd. Dollar mobilisiert. Eine neue Maßnahme sind Anleihen der amerikanischen Regierung in Fremdwährungen, z. B. Anleihen in DM am deutschen Geld- und Kapitalmarkt. Vgl. Joint Statement of Secretary of the Treasury, W. Michael Blumenthal and Federal Reserve Board Chairman, G. William Miller, Washington, November 1, 1978, in: APA v. 3. 11. 1978, S. 1 f.

⁶⁰⁾ Entschließung, a. a. O., A 5.2.

⁶¹⁾ Vgl.: Zurückhaltung in Skandinavien, in: Neue Zürcher Zeitung v. 8. 12. 1978.

⁶²⁾ Vgl.: Entwicklung der EG setzt Neutrale unter Druck, in: Süddeutsche Zeitung v. 29. 11. 1978.

⁶³⁾ Zitiert nach: Österreich will sich an das EWS anhängen, in: Die Welt v. 8. 12. 1978.

ne Klima deutlich verbessert hat⁷⁰⁾. In der Brüsseler EntschlieÙung heiÙt es nur: „Die Dauerhaftigkeit des EWS und seine internationalen Auswirkungen erfordern eine Koordination der Wechselkurspolitik gegenüber Drittländern und soweit möglich eine Konzentrierung mit den Währungsbehörden dieser Länder.“⁷¹⁾ Damit ist die Frage nach dem Stellenwert des EWS für das internationale Währungssystem aufgeworfen, wobei vor allem das Verhältnis zum US-Dollar und dem IWF interessiert.

Eine mit dem EWS verbundene Perspektive ist die Entwicklung der ECU zu einer internationalen Reservewährung neben dem US-Dollar. Einzelne nationale europäische Währungen sind durch eine solche Funktion überfordert. Dies gilt auch für die DM, die sich dennoch zu einer „Reservewährung wider Willen“ entwickelt hat, in der etwa 8 % der Währungsreserven von ausländischen Währungsbehörden gehalten werden⁷²⁾. Die USA haben mehrfach erklärt, daß sie gegen eine Reduzierung der Reservewährungsrolle des Dollar und die allmähliche Übernahme einer Reservewährungsfunktion durch die ECU grundsätzlich keine Einwände hätten⁷³⁾. Abgesehen davon, daß eine solche Entwicklung nur beschränkt planbar ist, wäre damit aber eine Reihe ungelöster Probleme verbunden. So ist der Stellenwert der Reservewährungen für eine zukünftige internationale Währungsordnung offen, insbesondere das Verhältnis zu den SZR⁷⁴⁾. Eine

⁷⁰⁾ Emminger hat von einer „historischen Wende in der amerikanischen Währungspolitik“ gesprochen, einer „endgültigen Abkehr der Vereinigten Staaten vom ‚benign neglect‘, von der wohlwollenden Gleichgültigkeit, gegenüber der äußeren Dollarstabilität“, Otmar Emminger, Der Dollar, in: APA v. 15. 11. 1978, 1 ff.

⁷¹⁾ EntschlieÙung, a. a. O., A 5.1.

⁷²⁾ So Bundesfinanzminister Matthöfer. Vgl.: Matthöfer optimistisch über Währungszukunft, in: VWD-Finzen v. 31. 1. 1979.

⁷³⁾ So z. B. der für Währungsfragen zuständige Staatssekretär im Finanzministerium Solomon: „We will not resist change, but rather will be concerned to insure that any change be an improvement and that it be accomplished smoothly and in a manner which strengthens our open international trade and payments systems.“ Anthony M. Solomon, The Evolving International Monetary System, in: APA v. 26. 1. 1979, S. 7.

⁷⁴⁾ Die SZR haben die vorgesehene Rolle, sich als „rational“ geschaffenes Weltgeld fortschreitend zum wichtigsten internationalen Reservemedium zu entwickeln, aus einer Reihe von Gründen bisher nicht spielen können. Vorschläge, den größten Teil der als Währungsreserven gehaltenen US-Dollar in SZR umzutauschen und die Funktion der Reservewährung abzubauen, sind bisher nicht verwirklicht worden. Kritik an der Rolle der Reservewährungen gibt es auch in den USA. „Wir sollten uns so fest wie andere Länder gegen das außerordentliche, aber giftige Privileg wehren, unsere Währung wei-

ter Konkurrenz zwischen den Reservewährungen Dollar und ECU könnte zudem die Unsicherheit im System verstärken, wenn die Währungsbehörden dritter Länder z. B. abrupt und mehrfach von einer Reservewährung in eine andere umsteigen würden⁷⁵⁾.

Die USA haben nach einigem Zögern gegenüber dem EWS die Position einer qualifizierten Unterstützung eingenommen. Sie haben als positiv bewertetes Grundziel des EWS die politische und ökonomische Integration hervorgehoben und einschränkend vor allem die Bedingung genannt, daß die Rolle des IWF nicht beeinträchtigt werden dürfe⁷⁶⁾. Befürchtungen hinsichtlich möglicher negativer Auswirkungen auf den IWF beziehen sich vor allem auf die SZR, die allgemeine Überwachungsfunktion des IWF einschließlich der Aufsicht über die Wechselkursentwicklung und die IWF-Kredite⁷⁷⁾.

Da der angestrebte EWF Elemente eines regionalen IWF enthalten, wenn auch darüber hinausgehen würde, sind Bedenken wegen möglicher Friktionen keineswegs abwegig. Wären z. B. die Konditionen und wirtschaftspolitischen Auflagen für Kredite im Rahmen des EWS sehr viel günstiger als beim IWF, dürften EWS-Mitglieder schwerlich auf Kredite des IWF zurückgreifen und diesem wäre ein wichtiges Einflußinstrument genommen⁷⁸⁾. Wenn die Friktionsgefahr im Verhältnis von globaler und regionaler Währungsorganisation auch nicht geleugnet werden kann, muß

terhin die Rolle der Weltwährung spielen zu lassen mit der großen und unvermeidlichen Gefahr und Versuchung starker innerer Inflation und großer Zahlungsbilanzdefizite.“ Robert Triffin, a. a. O., S. 338.

⁷⁵⁾ Eine eingehende Analyse der Konkurrenzsituation zwischen US-Dollar und britischem Pfund in der Zwischenkriegszeit bietet William Adams Brown, jr.: The International Gold Standard Reinterpreted 1914—34, 2 vols., New York 1940. Zur Diskussion des Vorschlages multipler Reservewährungen in den 60er Jahren vgl. Uwe Andersen, a. a. O., S. 253 ff.

⁷⁶⁾ Dabei könnte die Erfahrung der 50er Jahre eine Rolle gespielt haben, als die Europäische Zahlungsunion (EZU) als regionales Konkurrenzmodell den IWF zeitweilig in den Hintergrund drängte. Vgl. dazu Uwe Andersen, a. a. O., S. 170 ff.

⁷⁷⁾ Vgl.: USA nennen Bedingungen für größere Schlange, in: Handelsblatt v. 13. 6. 1978.

⁷⁸⁾ Eine andere Verbindung ist vermutet worden im Zusammenhang mit dem Beschluß, die internationale Liquidität im Rahmen des IWF erheblich auszuweiten. Da die Bundesregierung innerhalb des EWS regional einer starken Ausweitung der Währungskredite zugestimmt habe, sei sie in Zugzwang geraten und habe sich trotz stabilitätspolitischer Bedenken einem entsprechenden Beschluß auf der globalen Ebene nicht widersetzen können. Vgl.: Weltwährungsfonds: Zu hoher Preis?, in: Handelsblatt v. 26. 9. 1978.

andererseits betont werden, daß ein föderalistisch abgestuftes internationales Währungssystem die Chance eröffnet, die unterschiedliche Integrationsbereitschaft auf globaler und regionaler Ebene besser zu nutzen. Bei sinnvoller Koordinierung kann der vorgesehene EWF den IWF regional entlasten und das EWS die Funktionsfähigkeit des internationalen Währungssystems stärken. Die Auswirkungen des

EWS auf das internationale Währungssystem und den IWF hängen aber von der konkreten Entwicklung ab und lassen sich nicht abstrakt prognostizieren. In der Entschließung über das EWS wird das Problem überspielt, indem schlicht festgestellt wird: „Das EWS ist und bleibt uneingeschränkt mit den betreffenden Vorschriften des IWF-Abkommens vereinbar.“⁷⁹⁾

VI. Die Diskussionen um das EWS in der Bundesrepublik Deutschland

Das Spektrum der Kritik gegenüber dem EWS war breit, wobei unter dem Länderaspekt die heftigste und in der Stoßrichtung gegensätzlichste Kritik in Großbritannien und in der Bundesrepublik Deutschland geäußert wurde. In Großbritannien wurde das EWS teilweise als Versuch der Bundesrepublik interpretiert, ihre europäischen Wirtschaftskonkurrenten lahmzulegen⁸⁰⁾, und als Folge betont, „daß wir wirtschaftlich ein Satellit einer zentralisierten Europäischen Gemeinschaft werden“⁸¹⁾.

In der Bundesrepublik Deutschland entzündete sich die Kritik dagegen an dem anvisierten Einbringen eines Teils der Währungsreserven, in einer Zeitung poetisch als „Rheingold auf der Opferschale“ beklagt⁸²⁾, vor allem aber an der Befürchtung einer stärkeren Geldentwertung. So warf der CSU-Vorsitzende Strauß Bundeskanzler Schmidt z. B. einen „europäischen Husarenritt zu Lasten der deutschen Sparer“⁸³⁾ vor. Methodisch kritisierten Sprecher der Bundestagsopposition vor allem den selbstgesetzten Zeit- und Prestigedruck, der zu einer Erpreßbarkeit des Bundeskanzlers führe⁸⁴⁾. Die von Schmidt und Giscard d'Estaing praktizierte Gipfeldiplomatie, das Arbeiten mit persönlichen Beauftragten unter

Umgehen des normalen Apparates in der ersten Phase⁸⁵⁾, sollte vermutlich verhindern, daß der Schwung der politischen Initiative unter dem Gewicht routinierter Bedenken erlahmte. Wie die Vieldeutigkeit der Bremer Leitlinien und die daran anschließenden Verhandlungen zeigten, kam es aber nicht ohne Grund zu einem „Kartell der Bedenkenträger“⁸⁶⁾.

Eine Schlüsselrolle fiel der als „Hüter der Währungsstabilität“ angesehenen und institutionell mit weitgehender Unabhängigkeit ausgestatteten Deutschen Bundesbank zu. Ihre funktionale und institutionelle Rolle wurde durch das EWS existentiell betroffen. Im Zusammenhang mit der Gefahr eines vom EWS ausgehenden stärkeren Inflationstrends in der Bundesrepublik wurde von Kritikern eine Unterminderung der Stellung der Deutschen Bundesbank angeprangert⁸⁷⁾, ein Vorwurf, der sich zu einem zentralen Diskussionspunkt ent-

⁷⁹⁾ Vgl. Rainer Hellmann, Das europäische Währungssystem, Vorgeschichte und Motive, in: *Integration*, Nr. 4/78, S. 141 f.

⁸⁰⁾ Dieses Kartell umfaßte offenbar auch Teile der Regierung. Z. B. hat Staatssekretär Schlecht sich als einen der ursprünglichen „Bedenkenträger“ eingestuft. Vgl.: Staatsdefizit 1979 unter 60 Mrd. DM, in: *Börsen-Zeitung* v. 30. 11. 1978.

⁸¹⁾ Die Argumente werden besonders klar vom Sachverständigenrat artikuliert: „Eine Änderung der deutschen Geldverfassung bedeutete es auch, wenn über vielfältige Detailregelungen zur Interventionspflicht der Bundesbank und zur Unterordnung der deutschen Geldpolitik unter die Erfordernisse einer Aufrechterhaltung bestimmter Wechselkurse die geldpolitische Verantwortung der Organe der Deutschen Bundesbank ausgehöhlt würde. Die quasi-gesetzgeberische Tätigkeit der Organe der Europäischen Gemeinschaft erlaubte es, hier schrittweise Veränderungen vorzunehmen, die je für sich wenig bedeutend erscheinen mögen, die im ganzen jedoch die Grundlage der Stabilitätspolitik in der Bundesrepublik einschneidend verändern können. Sehen muß man auch, daß das Europäische Währungssystem die Verteilung der Gewichte in der Stabilitätspolitik auf Kosten der autonomen Bundesbank und zugunsten der Bundesregierung verschieben würde.“ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1978/79, a. a. O., Zf. 358.

⁷⁹⁾ Entschließung, a. a. O., A 5.3.

⁸⁰⁾ So angeblich der Exponent des linken Labour-Flügels, Energieminister Benn. Vgl.: *Europa-Krach* bei der Labour Party, in: *Süddeutsche Zeitung* v. 25. 10. 1978.

⁸¹⁾ So eine Gruppe britischer Politiker, die sich mit einer „Safeguard Britain Campaign“ gegen einen britischen Beitritt zum EWS gewandt hat. Zitiert nach: Ein Satellit der Gemeinschaft, in: *FAZ* v. 20. 10. 1978.

⁸²⁾ Vgl. Winfried Reimann, *Rheingold auf der Opferschale*, in: *Börsen-Zeitung* v. 16. 8. 1978.

⁸³⁾ Zitiert nach CSU-Information, Nr. 8/78 v. 5. 7. bis 18. 7. 1978.

⁸⁴⁾ Vgl. Gerhard Stoltenberg, *Fundamente für eine Währungs- und Stabilitätspolitik*, in: *Das Parlament* v. 23. 9. 1978, S. 4 und Ausführungen des Abgeordneten Häfele, CDU-Experte: *Währungsverbund ein Weg in die Irre*, in: *Süddeutsche Zeitung* v. 3. 11. 1978.

wickelte. Die Phalanx der Vorwärtsverteidiger der Bundesbankstellung gegen mögliche Gefährdungen war beeindruckend. Sie umfaßte Parteien — vor allem die CDU/CSU⁸⁸⁾, aber auch die FDP⁸⁹⁾ —, wissenschaftliche Gremien, insbesondere den Sachverständigenrat, und den wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium⁹⁰⁾ sowie große Wirtschaftsverbände⁹¹⁾.

Die Bundesbank war sich des Gewichtes ihrer Stellungnahme zum EWS wohl bewußt. Sie hat sich von ihren zu Beginn offensichtlich starken Bedenken nicht zu einer Ablehnung verleiten lassen, sondern im Verhandlungsprozeß versucht, die Risiken zu mindern. Obwohl auch innerhalb der Bundesbank unterschiedliche Akzentuierungen erkennbar waren⁹²⁾, hat der Zentralbankrat⁹³⁾ einstimmig ein Positionspapier verabschiedet⁹⁴⁾. Man kann wohl davon ausgehen, daß die darin fixierten wichtigsten Forderungen⁹⁵⁾ den Charakter von Bedingungen hatten und die deut-

sche Verhandlungsposition in hohem Maße bestimmt haben⁹⁶⁾. Vor dem Bundestag hat Bundeskanzler Schmidt betont: „Die Bundesbank hat ihre Verantwortung voll ausgeschöpft. Wir haben das begrüßt.“⁹⁷⁾ Die Vermutung liegt nahe, daß die Bundesregierung die Unabhängigkeit der Bundesbank und deren Bedenken in den Verhandlungen mit den EG-Partnern taktisch genutzt hat. Dabei ist es zweifellos auch gelungen, die Stabilitätsrisiken zu mindern, was u. a. die Bundestagsopposition zu einer deutlichen Kurskorrektur in Richtung bedingter Zustimmung veranlaßt hat⁹⁸⁾. Die schwierige Güterabwägung wird auch in der Stellungnahme von Bundesbankpräsident Emminger deutlich, der mehrmals den Stabilitätswillen der Regierungen als „Geschäftsgrundlage“ des EWS herausgestellt hat⁹⁹⁾: „... wir sollten gerade von unserer Seite aus das Risiko einschließlich des Stabilitätsrisikos nicht verkleinern. Aber man muß auch anerkennen, daß dieses geplante Währungsunternehmen heute ein so wichtiges europapolitisches Ziel ansteuert, daß man gewisse Risiken auf sich nehmen muß. Die Bundesbank wird aber dafür sorgen, daß das Stabilitätsrisiko nicht zu groß werden wird.“¹⁰⁰⁾

Die mit institutionellen Änderungen verknüpften Probleme für die Unabhängigkeit der Bundesbank sind bis zum Ende der Experimentierphase des EWS aufgeschoben, aber nicht aufgehoben. Angesichts ihrer Bedeutung ist von deutscher Regierungsseite gefordert worden, die endgültige vertragliche Fixierung auf Art. 236 EG-Vertrag abzustützen, d. h. durch Ratifizierung in allen beteiligten Parlamenten¹⁰¹⁾. Dann dürfte die bisherige Diskussion in vertiefter Form und unter Verwertung der bis dahin vorliegenden Erfahrungen mit der Anfangsphase des EWS wieder aufzunehmen sein.

⁹⁶⁾ Ein Symbol für die Bedeutung, die die Regierung der Haltung der Bundesbank zumaß, war die höchst ungewöhnliche Anwesenheit des Bundeskanzlers bei der mit dem EWS befaßten Sitzung des Zentralbankrats am 30. 11. 1978.

⁹⁷⁾ Deutscher Bundestag, a. a. O., S. 9485.

⁹⁸⁾ Vgl. die Rede des CDU-Abgeordneten Häfele, in: Deutscher Bundestag, a. a. O., S. 9485 ff.

⁹⁹⁾ Vgl. Interview mit Notenbankchef Otmar Emminger, in: Süddeutsche Zeitung v. 30. 12. 1978.

¹⁰⁰⁾ „Bilanz“-Interview mit Bundesbankpräsident Otmar Emminger im ZDF am 29. 11. 1978, in: APA v. 1. 12. 1978, S. 2.

¹⁰¹⁾ So Staatssekretär Schlecht, vgl.: Staatsdefizit 1979 unter 60 Mrd. DM, a. a. O.

⁸⁸⁾ Vgl. z. B. Helmut Kohl, Die Geldpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Das Parlament v. 23. 9. 1978, S. 1.

⁸⁹⁾ In einem Acht-Punkte-Katalog der FDP-Bundestagsfraktion wurde u. a. gefordert, die Unabhängigkeit der Bundesbank zu sichern. Vgl.: FDP für Mitwirkung am Währungssystem, in: Süddeutsche Zeitung v. 9. 11. 1978.

⁹⁰⁾ Vgl. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft zum Europäischen Währungssystem, Gießen, v. 14. 10. 1978, in: APA v. 27. 10. 1978, S. 4 f.

⁹¹⁾ Neben den Vertretern der Kreditinstitute vor allem der Deutsche Industrie- und Handelstag. Vgl.: Deutscher Industrie- und Handelstag: Stabilitätsziel nicht verwässern, in: Frankfurter Rundschau v. 13. 9. 1978.

⁹²⁾ Besonders skeptisch gegenüber weitreichenden europäischen Währungsplänen hat sich z. B. der Landeszentralbankpräsident Schleswig-Holsteins, Schöllhorn, geäußert (vgl.: Schöllhorn auf der Jahrestagung des BDI: Absage an Europa-Monetaristen, in: Börsen-Zeitung v. 23. 5. 1978), während Bundesbankvizepräsident Pöhl bei allen Vorbehalten im einzelnen die mit dem EWS verbundene „große und vielleicht historische Chance“ betont hat. Vgl. Karl Otto Pöhl, The International Economic and Monetary Situation, in: APA v. 18. 11. 1978, S. 5.

⁹³⁾ Das höchste Entscheidungsorgan der Bundesbank, in dem das Bundesbankdirektorium und die Präsidenten der Landeszentralbanken der einzelnen Bundesländer vertreten sind.

⁹⁴⁾ Vgl. Bundesbankpräsident Emminger, IWF-Konferenz bringt gedämpften Konjunkturoptimismus, in: VWD-Finanz v. 26. 9. 1978.

⁹⁵⁾ Sie sind zusammengestellt in Otmar Emminger, Aktuelle Konjunktur- und Währungsprobleme, a. a. O., S. 3.

VII. Startverzögerung und Perspektiven des EWS

Das EWS ist interpretiert worden als Ergebnis verstärkten Handlungsdrucks von außen — Dollarverfall — sowie von innen — Desintegrationstendenzen in der EG — und größerer innerer Handlungsfähigkeit, wobei insbesondere der deutsch-französische Akkord und die Stärkung Giscard d'Estaings nach den französischen Parlamentswahlen im März 1978 herangezogen worden sind¹⁰²⁾. Ob die innere Handlungsfähigkeit wirklich vorhanden ist, erscheint aber unter verschiedenen Gesichtspunkten fraglich.

Der britische Premierminister Callaghan hat die abschließenden EWS-Verhandlungen in Brüssel so charakterisiert: „What happened was that the national considerations by the nine members prevailed over the attempt to get an international agreement.“¹⁰³⁾ Der Eindruck des absoluten Vorrangs eng definierter „nationaler Interessen“ gegenüber den Gemeinschaftsinteressen wurde in der Folgezeit noch untermauert. Der für den 1. Januar 1979 fest geplante Start des EWS wurde wegen eines Streites über die Folgen für die Agrarpreise blockiert, der primär zwischen den treibenden Kräften des EWS, der französischen und der deutschen Regierung, ausgetragen wurde.

Der gemeinsame Agrarmarkt der EG wurde als am stärksten integrierter Teilbereich ausgestaltet¹⁰⁴⁾. So wurden z. B. die staatlichen Mindestpreise — Interventionspreise — für landwirtschaftliche Produkte vom EG-Ministerrat beschlossen und einheitlich in einer europäischen Rechnungseinheit definiert. Die nationalen Preise z. B. in DM oder FF, zu denen staatliche Stellen ein Überangebot etwa von Weizen aufkauften, bestimmten sich aus dem Verhältnis zwischen nationaler Währung und europäischer Rechnungseinheit. Eine Aufwertung der DM oder Abwertung des FF hätte bei unverändertem Weizenpreis ausgedrückt

in Rechnungseinheiten eigentlich zu niedrigeren DM — bzw. höheren FF — Interventionspreisen führen müssen. Die damit verbundenen Folgen für Bauern und Verbraucher — z. B. Einkommensverluste für die deutschen Bauern — wurden jedoch für nicht zumutbar gehalten. Deshalb wurden die Agrarpreise gegenüber Wechselkursänderungen isoliert. Bei einer Aufwertung der DM z. B. wurde das Verhältnis DM-Rechnungseinheit nicht entsprechend geändert, und damit blieben auch die alten DM-Interventionspreise erhalten. Unter diesen Umständen hätte es sich allerdings für einen französischen Bauern angeboten, seinen Weizen in der Bundesrepublik den staatlichen Stellen zu den alten DM-Preisen zu verkaufen. Beim Umtausch seines DM-Erlöses in FF hätte er in Höhe der DM-Aufwertung einen zusätzlichen Gewinn eingestrichen. Um das zu verhindern, wurden die Exporte in Aufwertungsländer mit einem Grenzausgleich belastet, die Exporte aus Aufwertungsländern dagegen entsprechend entlastet. Das einheitliche Agrarpreissystem der EG ist also seit langem eine Fiktion, auch wenn man sich bemüht hat, den bei Auf- und Abwertungen eingeführten Grenzausgleich in der Folgezeit wieder zu verringern.

Wenn die Agrarpreise künftig in ECU festgelegt werden sollen, ergibt sich die Frage, was mit dem gegenwärtigen Grenzausgleich und im Fall künftiger Wechselkursänderungen geschehen soll. In der Brüsseler Entschließung heißt es dazu: „Der Europäische Rat ist der Auffassung, daß die Einführung des EWS als solche nicht zu Änderungen der vor dem 1. Januar bestehenden Situation führen sollte bezüglich der in Landeswährungen ausgedrückten Agrarpreise, Währungsausgleichsbeträge und allen anderen für die Zwecke der gemeinsamen Agrarpolitik festgesetzten Beträge. Der Europäische Rat betont, daß es im Interesse der Wiederherstellung der Preiseinheit in der gemeinsamen Agrarpolitik, unter gebührender Berücksichtigung der Preispolitik, wichtig ist, daß die Schaffung dauerhafter Währungsausgleichsbeträge künftig verhindert wird und die bestehenden Währungsausgleichsbeträge schrittweise verringert werden.“¹⁰⁵⁾

Die französische Regierung versuchte nun, durchaus im Einklang mit dem in der Entschließung festgelegten Ziel, aber über den Wortlaut hinausgehend, durchzusetzen, daß

¹⁰²⁾ Vgl. Rainer Hellman, a. a. O., S. 140.

¹⁰³⁾ Zitiert nach: Callaghan „Put National Interest' Before Euro-Cash, a. a. O.

¹⁰⁴⁾ Die negativen Folgen des zu starken Integrationsvorsprungs sind häufig kritisiert worden. „Die Agrarpolitik ist auch ein Beispiel dafür, daß die Antizipation einer höheren Stufe der Integration für einen Teilbereich nur zur Konfliktverschärfung beiträgt, wenn der allgemeine Stand der Integration divergierende Entwicklungen in allen anderen Bereichen zuläßt.“ Fritz Franzmeyer, Alternative Entscheidungsstrukturen in einer Wirtschafts- und Währungsunion, DIW-Sonderheft 112, Berlin 1976, S. 64.

¹⁰⁵⁾ Entschließung, a. a. O., A 6.1 c.

sowohl der bestehende Grenzausgleich¹⁰⁶⁾ als auch der bei möglichen künftigen Paritätsänderungen neu entstehende nach einem festen Terminplan abgebaut wurden. Als Druckinstrument setzte sie das EWS ein, indem sie seinen Start von einer Lösung dieser Frage abhängig machte.

Die französische wie auch die deutsche Regierung stehen in der Agrarpreisfrage unter starkem innenpolitischen Druck, insbesondere der politisch potenten Bauernverbände¹⁰⁷⁾. Dem französischen Staatspräsidenten wird von Gaullisten wie Kommunisten ohnehin vorgeworfen, bei der EWS-Vereinbarung die nationalen Interessen Frankreichs verraten zu haben¹⁰⁸⁾. In der Bundesrepublik befürchtet Landwirtschaftsminister Ertl für den Fall, daß mögliche zukünftige Aufwertungen direkt in niedrigere DM-Preise für die Bauern umgesetzt würden, „daß es in Deutschland bald keinen mehr gibt, der Landwirtschaftsminister sein möchte, es sei denn, er ist ein politischer Selbstmörder“¹⁰⁹⁾.

Bundesbankpräsident Emminger hat in diesem Zusammenhang wiederum das „vitale Interesse“ betont, bei notwendigen Wechselkursänderungen öffentliche Debatten und Verzögerungen zu vermeiden, und deshalb gefordert, „that the present controversy over the agricultural compensatory arrangements will be resolved in such a way that decisions on parity adjustments will be clearly separated from those on agricultural prices“¹¹⁰⁾. Damit wird

¹⁰⁶⁾ Deutsche Agrarexporte nach Frankreich werden zur Zeit mit über 20 % aus der Gemeinschaftskasse subventioniert, französische Agrarexporte in die Bundesrepublik entsprechend belastet.

¹⁰⁷⁾ Die deutschen Bauern sehen sich einem dreifachen Druck ausgesetzt. Die Überschußproduktion bei vielen Agrarprodukten und der mit dem Ankauf der Agrarberge verbundene extreme staatliche Finanzaufwand haben die EG-Kommission veranlaßt, bei einigen Produkten ein Einfrieren der in Rechnungseinheiten ausgedrückten Preise vorzuschlagen, um über die Preise die Produktion möglichst zu beschränken. Ein Abbau des Grenzausgleichs würde die deutschen Bauern zusätzlich belasten, und schließlich will auch der Finanzminister Steuerprivilegien der Landwirte reduzieren.

¹⁰⁸⁾ So hat z. B. der Gaullistenführer Chirac nach der Brüsseler Entscheidung über das EWS erklärt: „Alles spricht dafür, daß man hinter dem Schleier der Worte und technokratischen Begriffe die Unterjochung Frankreichs vorbereitet, daß man mit der Idee der Erniedrigung Frankreichs einverstanden ist.“ Zitiert nach: Chirac ruft zum Kampf gegen die ‚Erniedrigung‘ Frankreichs, in: FAZ v. 8. 12. 1978.

¹⁰⁹⁾ Zitiert nach Hans-Hagen Bremer, Schmidts Traum, Ertls Alptraum, in: Die Zeit v. 23. 2. 1979.

¹¹⁰⁾ Otmar Emminger, The View of the Central Banker on Monetary Integration, in: APA v. 19. 2. 1979, S. 7.

noch einmal die auch bei der Diskussion des Ressourcentransfers deutliche Gefahr einer Überlastung des EWS unterstrichen, wenn dieses als Verhandlungshebel für Veränderungen in anderen Teilbereichen benutzt wird¹¹¹⁾.

Anfang März kam es zwischen den Agrarministern aller EG-Länder mit Ausnahme Großbritanniens zu einem, in den Details allerdings noch abzuklärenden Kompromiß, der einen sukzessiven Abbau der bestehenden Grenzausgleichsbeträge, eine grundsätzlich zweijährige Frist für den Abbau eventueller neuer Ausgleichsbeträge und Garantien gegen Einkommensverluste der Bauern in den Aufwertungsländern umfaßte¹¹²⁾. Daraufhin hat die französische Regierung ihren Vorbehalt zurückgezogen, und das EWS ist mit dem am 12. März bestehenden Kursgefüge — formell rückwirkend zum 1. Januar — in Kraft gesetzt worden.

Trotz der Startverzögerung des EWS haben sich die Wechselkurse der beteiligten Währungen seit Dezember 1978 in der vorgesehenen Bandbreite bewegt. Zwar sind die Differenzen in den Inflationsraten — etwa im Vergleich zur Startphase der WWU — immer noch beträchtlich, aber kurzfristig erscheinen die Startbedingungen für das EWS hinsichtlich sowohl der Zahlungsbilanzsituation der Mitgliedsländer als auch der Glaubwürdigkeit der Wechselkurse günstig¹¹³⁾. Aber die Situation kann sich schnell ändern, und bereits die Turbulenzen hinsichtlich der Ölversorgung werfen dunkle Schatten voraus.

Die Gretchenfrage für die Erfolgchancen des EWS lautet: Gelingt es, die äußere Wechselkursstabilität durch eine innere Stabilitätspolitik der Mitgliedsländer zu sichern? Käme es im Rahmen des EWS zu häufigen Wechselkursänderungen oder einem Anstieg der Geldentwertungsraten, wäre das System, gemessen an den Zielen, gescheitert. Das EWS beruht auf einem Vertrauensvorschuß, da die notwendige wirtschaftspolitische Harmonisierung zwischen den Mitgliedern institutionell nicht abgesichert ist. Das Prinzip Hoffnung wird bisher nur gestützt durch eine wirtschaftspolitische Zielannäherung der Regierungen, insbesondere einem höheren Stellenwert des Stabilitätszieles, und dem Trend zu geringeren Geldentwertungsraten. Die entscheidende Frage ist aber auch

¹¹¹⁾ Vgl. auch den Beitrag von Wirtschaftsminister Graf Lambsdorff, in: Deutscher Bundestag, a. a. O., S. 9504.

¹¹²⁾ Vgl.: Paris gibt den Weg zum Währungssystem frei, in: Süddeutsche Zeitung v. 8. 3. 1979.

¹¹³⁾ Vgl. Otmar Emminger, View, a. a. O., S. 5.

hier nicht die der Regierungsziele, sondern die der Handlungsfähigkeit, d. h. der Durchsetzbarkeit einer hinreichend harmonisierten Wirtschaftspolitik. Der integrationspolitische Erfolg des EWS hängt davon ab, ob es einen Handlungsrahmen stellt, der die Harmonisierung der Wirtschaftspolitik in der EG begünstigt und damit auch bessere Chancen für eine institutionelle Absicherung schafft.

Das EWS, die Direktwahlen zum Europäischen Parlament und die anstehende Erweiterung der Mitgliedschaft sind zu Recht als die wichtigste Ereigniskombination für die EG seit 1957 charakterisiert worden¹¹⁴⁾. Es handelt sich aber keineswegs um eine spannungsfreie Kombination. Z. B. erhöht die Neuaufnahme von Mitgliedern mit anderen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Strukturen die Heterogenität in der EG und erschwert damit die Integration. Das EWS zielt demgegenüber — ebenso wie die Direktwahl zum Europäischen Parlament — auf Vertiefung der Integration. Es kann geradezu als integrationspolitisches Gegengewicht interpretiert werden, um eine drohende Auseinanderentwicklung in der EG und die Degeneration zur Zollunion zu vermeiden.

¹¹⁴⁾ So z. B. Kommissionspräsident Jenkins. Vgl.: President of the European Commission Jenkins Warning on EEC Future, in: The Times, London v. 7. 10. 1978.

Das EWS ist aber nicht mehr als eine Grob- skizze, die anhand der praktischen Erfahrungen ausgefüllt werden muß. Es ist bewußt als lern- fähiges System angelegt, wie insbesondere die bis zu zweijährige Anlaufphase zeigt, wäh- rend der vor allem die spätere institutionelle Struktur offenbleibt. Stellenwert und langfri- stiges Entwicklungspotential wichtiger System- elemente, wie der ECU und des vorgesehe- nen EWF, lassen sich daher schwer prognosti- zieren. So läßt sich heute auch nicht ausma- chen, ob das EWS vorrangig als Instrument im Dienste der wirtschaftlichen und politischen Integration innerhalb der EG verstanden und ausgebaut oder dem Aufbau einer möglichst umfassenden regionalen europäischen Wäh- rungszone unter Einschluß auch von Nicht- EG-Mitgliedern und nur beschränkten Integra- tionszielen dienen wird. Offen bleiben auch die Interdependenzbeziehungen von EWS und internationalem Währungssystem. Wird sich das EWS zu einem regionalen Stützpfiler ei- nes föderalistisch aufgebauten internationalen Währungssystems entwickeln und das Ge- samtsystem wie den IWF als rudimentäres Sy- stemzentrum stärken, oder wird es zentrifuga- le Kräfte freisetzen und das Gesamtsystem schwächen? Solche Erwägungen setzen aller- dings bereits einen Mindesterfolg des EWS im Sinne seiner Existenzbehauptung voraus, also eine optimistische Annahme.

Mitbestimmung und Grundgesetz

Der Verfassungskonflikt über das Mitbestimmungsgesetz 1976

I. Vorbemerkung

Mitbestimmung ist eine Forderung unserer Zeit, eine Forderung, in der ähnlich wie im Demokratisierungsbegriff das Streben nach Veränderung der uns umgebenden gesellschaftlichen Realität in denkbar knappster Form seinen Niederschlag gefunden hat. Diese Einschätzung der Mitbestimmung verweist darauf, daß sie nicht Ausdruck sozialer Statik und Harmonie ist, wie es das Konzept der Sozialpartnerschaft vermuten läßt¹⁾. Mitbestimmung ist aber auch nicht bloßes Vehikel sozialistischer Umwälzungsvorstellungen, letztlich nur dazu geeignet, bei ausreichender Mobilisierung der Arbeitnehmerschaft als zeitlich befristetes Instrument zur Überwindung des Kapitalismus zu dienen²⁾. Mitbestimmung ist vielmehr integraler Bestandteil eines stetig voranzutreibenden Prozesses des Ausbaus und der Festigung der Demokratie. Sie verändert und stabilisiert zugleich das Gesamtsystem. Mitbestimmung in der Wirtschaft spielt dabei eine wesentliche Rolle. Obwohl außerstande, allein eine grundlegende Umwälzung gesellschaftlicher Verhältnisse herbeizuführen, schränkt sie — sofern echte Mitbestimmung und nicht nur Mitwirkung vorliegt — die Machtbefugnisse der Kapitaleigner und ihres Managements ein und stärkt die Fähigkeit der Arbeitnehmer zur Selbstorganisation³⁾.

Ausgehend von dieser Beurteilung der Mitbestimmung wird im folgenden die in den letzten Jahren festzustellende ‚Verrechtlichung‘ des Konflikts um die Ausweitung der Unternehmensmitbestimmung analysiert. Sie hat ihren bislang sichtbarsten und gravierendsten Ausdruck in den Verfassungsbeschwerden

¹⁾ Vgl. Fritz Vilmar, Politik und Mitbestimmung: Kritische Zwischenbilanz — integrales Konzept, Kronberg 1977, S. 55.

²⁾ Vgl. Frank Deppe u. a., Kritik der Mitbestimmung — Partnerschaft oder Klassenkampf?, Frankfurt/M. 1969¹, S. 6.

³⁾ Vgl. Fritz Vilmar, a. a. O., S. 47 ff.

von 30 Arbeitgeberverbänden und 9 Unternehmen sowie in dem Widerstand der Deutschen Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz gegen das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer vom 4. 5. 1976 gefunden. Die entsprechenden Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht stehen im Mittelpunkt des vorliegenden Aufsatzes.

Inhalt

- I. Vorbemerkung
- II. Historische Aspekte des Verfassungskonflikts
- III. Der Gegenstand des Verfassungskonflikts: Das Mitbestimmungsgesetz 1976
- IV. Die Kritik der Gewerkschaften, Arbeitgeber und Anteilseigner am Mitbestimmungsgesetz 1976
 - 1. Die Kritik der Gewerkschaften
 - 2. Die Kritik der Arbeitgeber und Anteilseigner
- V. Die Verfassungsbeschwerden der Arbeitgeberverbände und Unternehmen
 - 1. Erarbeitung und Zeitpunkt der Verfassungsbeschwerden
 - 2. Der Inhalt der Verfassungsbeschwerden
 - 3. Die Begründung der Verfassungsbeschwerden
- VI. Die Erwiderung der Gewerkschaften auf die Verfassungsbeschwerden
- VII. Verfassungsbeschwerden, politisches Klima und Kräfteverhältnis
- VIII. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts
 - 1. Die Urteilsfindung
 - 2. Der Urteilspruch
 - 3. Die Urteilsbegründung
- IX. Bilanz des Verfassungskonflikts über das Mitbestimmungsgesetz 1976

II. Historische Aspekte des Verfassungstreits

Der Gang — vornehmlich der Arbeitgeber — nach Karlsruhe ist kein historischer Zufall. Er ist im Gegenteil Ausdruck einer bestimmten Phase der Auseinandersetzungen um die Mitbestimmung im westlichen Nachkriegsdeutschland.

In den ersten Jahren nach dem Zusammenbruch des ‚Dritten Reiches‘ bestand ein breiter Konsens zwischen den Parteien, aber auch in der Bevölkerung über die Notwendigkeit von Mitbestimmungsrechten der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften auf allen Ebenen der Wirtschaft, insbesondere auch in den Unternehmensorganen. Selbst Vertreter der Großkonzerne erklärten, sich den ‚Forderungen einer neuen Zeit nicht verschließen‘⁴⁾ zu wollen. Angesichts drohender Demontagen und weitgehend ungesicherter Eigentumsverhältnisse stimmten sie der Einführung der paritätischen Mitbestimmung in der Eisen- und Stahlindustrie zu. Sie kam auf dem Wege von Betriebsvereinbarungen zustande.

Ursächlich für diesen Fortschritt in der Mitbestimmungsfrage war die Position der Schwäche, in der sich die Kapitaleseite nach dem Zweiten Weltkrieg befand. Diese Schwäche war derart groß, daß sich zunächst kein Raum für eine mit rechtlichen Argumenten geführte Mitbestimmungsdebatte bot. Das galt insbesondere für einen verfassungsrechtlichen Disput über die Mitbestimmung. Die dazu notwendige Voraussetzung wurde zudem erst mit der Verabschiedung des Grundgesetzes im Jahre 1949 geschaffen.

Nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland geriet die Mitbestimmungsforderung in die Defensive. Auf der Zielebene trat an die Stelle des Strebens nach einer demokratisch-sozialistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung das neoliberal geprägte, der Mitbestimmung distanziert gegenüberstehende Leitbild der ‚sozialen Marktwirtschaft‘. Auf politisch-institutioneller Ebene gelang es den bürgerlichen Parteien unter Führung der CDU/CSU, 1949 die erste westdeutsche Nachkriegsregierung zu bilden. Zugleich erfolgte ein allmähliches Wiedererstarken der Unternehmerverbände. Die endgültige Wende zur Restauration mündete Anfang der fünfziger

Jahre in eine offene Konfrontation zwischen Kapital und Arbeit über die Mitbestimmung.

Das Montanmitbestimmungsgesetz von 1951 bestätigte gleichwohl die paritätische Besetzung der Aufsichtsräte sowie die Wahl von Arbeitsdirektoren in die Vorstände der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie. Darüber hinaus wurde diese Regelung auf die Unternehmen des Bergbaus ausgedehnt. Der Gefahr, die der Montanmitbestimmung durch die Bildung weder Kohle noch Stahl produzierender Konzernobergesellschaften drohte, wurde mit der Verabschiedung des Mitbestimmungsergänzungsgesetzes 1956 entgegengewirkt.

Während im Montanbereich der mitbestimmungspolitische Status quo Anfang der fünfziger Jahre verteidigt werden konnte, setzten sich mit dem Betriebsverfassungsgesetz von 1952 diejenigen gesellschaftlichen Kräfte durch, die die Mitbestimmung auf systemkonforme Mitwirkung zu reduzieren suchten. Sie erzwangen für den nicht-montanmitbestimmten Bereich der Wirtschaft die drittelparitätische Besetzung des Aufsichtsrates — zwei Drittel Kapitaleignervertreter, ein Drittel Arbeitnehmervertreter. Ferner erwirkten sie bei der Neuregelung der betrieblichen Mitbestimmung ganz im Sinne von Partnerschaftsvorstellungen die gesetzliche Verankerung der Grundsätze der ‚vertrauensvollen Zusammenarbeit‘ und der ‚Friedenspflicht‘ für Betriebsrat und Arbeitgeber.

Juristische Argumente spielten bei der Auseinandersetzung um die gesetzliche Fixierung der Mitbestimmung in der Konsolidierungsphase der Bundesrepublik nur eine untergeordnete Rolle. Die Frage nach einem möglichen Gegensatz von Mitbestimmung und Tarifautonomie wurde noch kaum aufgeworfen. Diskutiert wurde hingegen die Frage nach der Vereinbarkeit der Montanmitbestimmung mit den Artikeln 14 und 15 des Grundgesetzes. Der Bundestagsausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht kam anlässlich der Beratung des Mitbestimmungsergänzungsgesetzes 1955 jedoch zu dem Schluß, daß weder eine Vergesellschaftung im Sinne des Art. 15 GG noch eine entschädigungspflichtige Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG vorliege⁵⁾. Die

⁴⁾ Vgl. Schreiben der Gutehoffnungshütte Oberhausen AG, der Klöckner-Werke AG, der Firma Otto Wolff, Köln, an das Verwaltungsamt für Wirtschaft der Bizone, Herrn Dr. Viktor Agartz vom 21. 1. 1947, abgedr. in: Erich Potthoff, Der Kampf um die Montan-Mitbestimmung, Köln-Deutz 1957, S. 46.

⁵⁾ Vgl. Peter Raisch, Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung zum Thema ‚Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs der Bundesregierung über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer mit Art. 9 III und 14 GG‘, Stenograph. Protokoll der 62. Sitzung vom 19. 12. 1974, Anlage 5, S. 90.

breite Zustimmung, die diese Auffassung fand, erklärt, weshalb es seinerzeit nicht zu einem Verfassungskonflikt über die Mitbestimmung kam. Im übrigen konnte die Kapitalseite aufgrund der Rückgewinnung gesellschaftlicher Machtpositionen in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre auch ohne einen solchen Konflikt ein für sie zufriedenstellendes ‚mitbestimmungspolitisches Containment‘ erzwingen.

Der Phase der gesetzlichen Verankerung der Mitbestimmung bis 1956 folgte eine lange Phase der mitbestimmungspolitischen Stagnation. In ihr hatte der Deutsche Gewerkschaftsbund (DBG) keine Chance, seine Forderungen zur Mitbestimmung „... gegenüber dem mächtigen Bündnis von Industrie, Regierung Adenauer und Mehrheit von CDU/CSU und FDP in Bundestag und Bundesrat“⁶⁾ durchzusetzen. Die Hoffnung auf ‚Wohlstand für alle‘ und die Illusion von der Existenz einer ‚nivellierten Mittelstandsgesellschaft‘ ließen für eine Demokratisierung der Wirtschaft keinen Spielraum. Juristische Expertisen und Argumente für und wider die Mitbestimmung waren daher überflüssig und unterblieben.

Unter dem Druck des unübersehbaren Erfolges der ‚sozialen Marktwirtschaft‘ vollzog der DGB 1963 eine programmatische Neuorientierung. Der Gedanke an eine ordnungspolitische Gesamtalternative zur Marktwirtschaft wurde aufgegeben. An seine Stelle trat das Streben nach einer evolutionären Umgestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft mit dem Ziel, „... alle Bürger an der wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Willensbildung gleichberechtigt teilnehmen zu lassen“⁷⁾. Im Rahmen dieser Konzeption wurde und wird die Mitbestimmung weniger als Instrument denn als Eigenwert gesehen. Ihre Verwirklichung — vor allem in Form der paritätischen Mitbestimmung auf Unternehmensebene — gilt als unverzichtbarer Beitrag sowohl zum Aufbau einer gerechteren Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung als auch zur Festigung des demokratischen Rechtsstaates.

Mitte der sechziger Jahre führten das Ende des vielfach als Wunder betrachteten Höhen-

⁶⁾ Roderich Wahsner, Mitbestimmung, Koalitions- und Streikrecht, Tarifautonomie. Historische Notizen, in: Mayer/Reich (Hrsg.), Mitbestimmung contra Grundgesetz?, Darmstadt-Neuwied 1975, S. 90.

⁷⁾ DGB-Bundesvorstand (Hrsg.), Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 21./22. 11. 1963, o. O. 1973, S. 4.

fluges⁸⁾ der ‚sozialen Marktwirtschaft‘, die allgemeine Bildungsmisere, die Notstandsgesetzgebung und der Vietnam-Krieg zu einem Wiederaufleben systemkritischer, auf gesamtgesellschaftliche Demokratisierung drängender Kräfte. Damit gewann die Forderung nach Mitbestimmung erneut an Aktualität.

Auf einer Großkundgebung in Dortmund gingen die Gewerkschaften 1965 zur mitbestimmungspolitischen Offensive über. 1968 legten sie den Entwurf eines ‚Gesetzes über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Großunternehmen und Großkonzernen‘ vor. Die Große Koalition, lt. Kaltefleiter das ‚Kartell der Alternativlosigkeit‘⁹⁾, reagierte darauf lediglich mit der Verabschiedung eines weiteren Gesetzes zur Sicherung der Montanmitbestimmung, der sog. Lex Rheinstahl, und der Bildung der sog. Biedenkopf-Kommission. Sie erhielt den Auftrag, die bisherigen Erfahrungen mit der Mitbestimmung auszuwerten. Die schleppende Behandlung des Mitbestimmungsproblems durch die Regierung Kiesinger hatte zur Folge, daß es zur vollen mitbestimmungspolitischen Konfrontation zwischen Kapital und Arbeit erst mit der Bildung der sozial-liberalen Koalition 1969 kam. Sie schuf eine gesellschaftliche Situation, in der die Arbeitgeberverbände keine Möglichkeit mehr sahen, eine Ausweitung der Mitbestimmung auf Unternehmensebene zu verhindern. Dennoch ließ das entsprechende ‚Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer‘ — u. a. wegen koalitionsinterner Meinungsverschiedenheiten — bis 1976 auf sich warten.

Die rechtlichen Vorbehalte gegen die geplante Ausweitung der Unternehmensmitbestimmung nahmen parallel zur Verschärfung des Mitbestimmungskonfliktes zu. Seit Ende der sechziger Jahre bestimmte der Streit über die Vereinbarkeit der paritätischen Mitbestimmung mit dem Grundgesetz in erheblichem Maße die mitbestimmungspolitische Diskussion. Mehr und mehr kam es zu einer ‚Verrechtlichung‘ der Auseinandersetzungen um die Verwirklichung des Grundsatzes der ‚Gleichberechtigung und Gleichgewichtigkeit von Arbeitnehmern und Anteilseignern‘¹⁰⁾ in Großunternehmen.

⁸⁾ Vgl. Ludwig Erhard, Regierungserklärung vom 10. 11. 1965, Sonderdruck aus dem Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 179/1965, S. 7.

⁹⁾ Vgl. Werner Kaltefleiter, Wandlungen des deutschen Parteiensystems 1949—1974, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/75, S. 5.

¹⁰⁾ Vgl. Willy Brandt, Regierungserklärung vom 18. 1. 1973, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bonner Almanach 1973, Bonn o. J., S. 35.

Angezweifelt wurde insbesondere die Vereinbarkeit der paritätischen Mitbestimmung mit der Eigentumsgarantie sowie mit der Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie des Grundgesetzes. Verschiedene — zumeist bestellte — Gutachten bestätigten die von Arbeitgeberseite vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken¹¹⁾. Die Bundesregierung sah sich daraufhin veranlaßt, ihrerseits Gutachter zu bestellen¹²⁾, um den im Februar 1974 von ihr verabschiedeten Gesetzentwurf zur Mitbestimmung auf seine Verfassungsmäßigkeit prüfen zu lassen. Im Dezember 1974 befaßte sich auch der Bundestagsausschuß für Arbeit und Soziales im Rahmen einer ganztägigen Anhörung von Sachverständigen mit der Frage der Vereinbarkeit der vorgesehenen Neuregelung der Unternehmensmitbestimmung mit dem Grundgesetz. Nicht zuletzt aufgrund dieses Hearings erfolgte eine Überarbeitung des Regierungsentwurfs. Die rechtlichen, auf eine Abschwächung der Mitbestimmung zielenden

Erwägungen der Arbeitgeber fanden hierbei in erheblichem Umfang Berücksichtigung.

Trotz der vehement geführten juristischen Kampagne vermochte die Kapitalseite aber eine Ausweitung der Unternehmensmitbestimmung nicht zu verhindern. Das Mitbestimmungsgesetz von 1976 wurde im Gegenteil einvernehmlich von allen drei im Bundestag vertretenen Fraktionen verabschiedet. Obwohl die Arbeitgeberverbände besser organisiert waren als in den fünfziger Jahren, von juristischer Seite maßgeblich unterstützt wurden und sich im Aufwind einer allgemeinen Reformmüdigkeit befanden, sahen sie sich erstmals seit mehr als zwanzig Jahren in der Mitbestimmungsfrage spürbar in die Defensive gedrängt. Vor diesem Hintergrund muß der Gang der Kapitalseite zum Bundesverfassungsgericht nach Karlsruhe als ein Versuch gesehen und beurteilt werden, das mitbestimmungspolitische Gesetz des Handelns wieder in den Griff zu bekommen.

III. Der Gegenstand des Verfassungstreits: Das Mitbestimmungsgesetz 1976

Das ‚Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer‘ von 1976 enthält im wesentlichen folgende Bestimmungen:

— Erfasst werden Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die in der Regel mehr als 2 000 Arbeitnehmer beschäftigen. Ausgenommen sind sog. Tendenzunternehmen, z. B. die Massenmedien. Die Montanmitbestimmung wird von der neuen gesetzlichen Regelung nicht berührt. Für Unternehmen und Konzerne, die weniger als 2 000 Arbeitnehmer beschäftigen, gilt die drittelparitätische Besetzung des Aufsichtsrats nach dem Betriebsverfassungsgesetz fort.

— Der Aufsichtsrat setzt sich aus der gleichen Anzahl von Anteilseigner- wie Arbeitnehmervertretern zusammen. Die Arbeitnehmerbank wird je nach Größe des Aufsichtsrats mit unternehmensangehörigen Arbeitnehmervertretern und Vertretern von Gewerkschaften im Verhältnis von 4 : 2, 6 : 2 oder 7 : 3 besetzt. Die Sitze der unternehmensange-

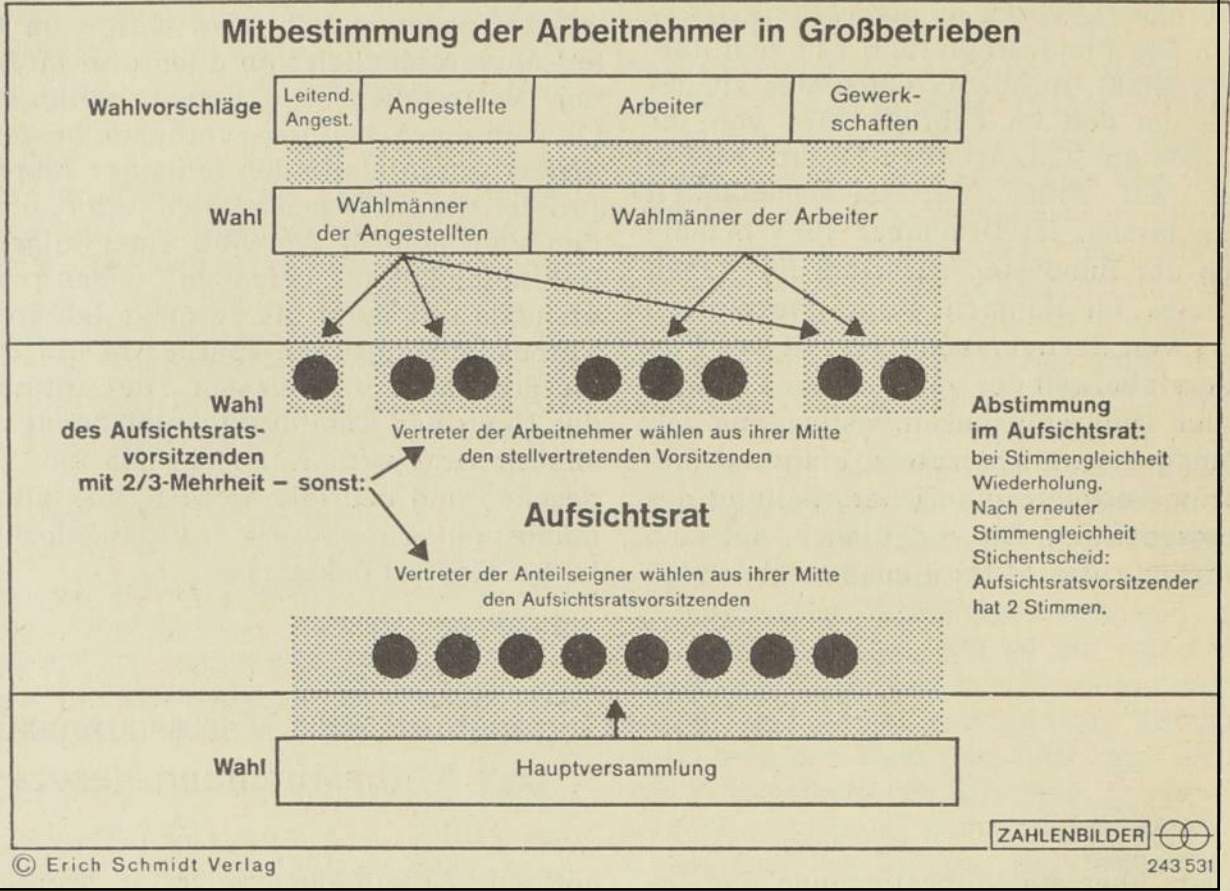
hörigen Arbeitnehmervertreter werden auf Arbeiter, Angestellte und leitende Angestellte entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtbelegschaft verteilt. Dem Aufsichtsrat müssen mindestens ein Arbeiter, ein Angestellter und ein leitender Angestellter angehören.

— Die Wahl der Aufsichtsratsmitglieder der Arbeitnehmer erfolgt durch Urwahl oder durch Wahlmänner. Es gelten die Grundsätze der Verhältniswahl. Bei der Urwahl wählen die Arbeiter und die Angestellten — letztere unter Einbeziehung der leitenden Angestellten — jeweils getrennt die auf sie entfallenden unternehmensangehörigen Aufsichtsratsmitglieder. Die Gewerkschaftsvertreter werden gemeinsam gewählt. Bei der Wahl der Aufsichtsratsmitglieder durch Wahlmänner werden zunächst die Wahlmänner in getrennten Wahlgängen von Arbeitern und Angestellten gewählt. Die leitenden Angestellten nehmen an den Wahlen innerhalb der Angestelltengruppe teil. Die Wahlmänner wählen sodann die unternehmensangehörigen Aufsichtsratsmitglieder und die Gewerkschaftsvertreter nach den gleichen Regeln wie bei der Urwahl.

— Der Aufsichtsratsvorsitzende und sein Stellvertreter werden von den Aufsichtsratsmitgliedern mit Zwei-Drittel-Mehrheit ge-

¹¹⁾ Vgl. Bernhard Nagel, Der Streit um die Verfassungsmäßigkeit der paritätischen Mitbestimmung, in: Das Mitbestimmungsgespräch, 23. Jahrg., Heft 7, Düsseldorf 1977, S. 112.

¹²⁾ Mit der Erstellung von Gutachten beauftragte die Bundesregierung die Professoren Dr. Thomas Raiser u. Dr. Rupert Scholz.



wählt. Wird die Zwei-Drittel-Mehrheit nicht erreicht, so wählen die Aufsichtsratsmitglieder der Anteilseigner den Aufsichtsratsvorsitzenden und die Aufsichtsratsmitglieder der Arbeitnehmer den Stellvertreter jeweils mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

Um Pattsituationen zwischen den zahlenmäßig gleich starken Aufsichtsratsbanken der Anteilseigner und der Arbeitnehmer aufzulösen, erhält der Aufsichtsratsvorsitzende den Stichentscheid, wenn sich auch bei erneuter Abstimmung über denselben Gegenstand Stimmengleichheit ergibt.

— Der Aufsichtsrat bestellt die Mitglieder des Vorstands mit einer Mehrheit von zwei Dritteln. Kommt die Zwei-Drittel-Mehrheit nicht zustande, wird ein Vermittlungsausschuß eingeschaltet, dem der Aufsichtsrats-

vorsitzende, sein Stellvertreter und je ein weiterer Vertreter der Arbeitnehmer und der Anteilseigner angehören. Der Ausschuß hat dem Aufsichtsrat einen Vorschlag für die Bestellung zu unterbreiten. Über den Vorschlag, der andere Vorschläge nicht ausschließt, beschließt der Aufsichtsrat mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder. Wird auch diese Mehrheit nicht erreicht, so hat bei einer erneuten Abstimmung der Aufsichtsratsvorsitzende den Stichentscheid.

Als gleichberechtigtes Mitglied des Vorstands wird ein Arbeitsdirektor bestellt. Die Regelung ist der des Mitbestimmungsergänzungsgesetzes von 1956 nachgebildet. Die Bestellung und Abberufung des Arbeitsdirektors ist nicht an die Zustimmung der Mehrheit der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat gebunden.

IV. Die Kritik der Gewerkschaften, Arbeitgeber und Anteilseigner am Mitbestimmungsgesetz 1976

1. Die Kritik der Gewerkschaften

Für den DGB war das Ergebnis der jahrelangen Bemühungen um eine Ausweitung der Unternehmensmitbestimmung zwiespältig. Auf der einen Seite hat Heinz Oskar Vetter von einem weiteren Schritt „... in der langen und mühevollen Auseinandersetzung um die volle Gleichberechtigung der Arbeitnehmer im Wirtschaftsleben“¹³⁾ gesprochen, auf der anderen Seite haben die Gewerkschaften wiederholt hervorgehoben, daß das Mitbestimmungsgesetz von 1976 allzusehr am gesellschaftlichen Status quo orientiert ist. Ein verfassungsrechtliches Problem hat der DGB in der neuen gesetzlichen Regelung zunächst nicht zu erkennen vermocht.

Positive Ansätze im Mitbestimmungsgesetz von 1976 sehen die Gewerkschaften¹⁴⁾

— in der Effektivierung der Interessenvertretung der Arbeitnehmer durch vermehrten Einfluß auf die Bestellung von Vorstandsmitgliedern,

— in der verstärkten Aufsichtsratsrepräsentanz der Gewerkschaften. Die Folge werde eine größere Unabhängigkeit und Verhandlungsstärke der Arbeitnehmerseite im Aufsichtsrat sein,

— in Veränderungen im Vorfeld der Unternehmensorgane. Dadurch werde es zu einer Intensivierung der Beziehungen zwischen dem Vorstand einerseits und den Betriebsräten und den Gewerkschaften andererseits kommen.

Bemängelt hat der DGB an dem Mitbestimmungsgesetz von 1976, daß es keineswegs die geforderte und von der Regierung in Aussicht gestellte gleichberechtigte und gleichgewichtige Mitbestimmung gewährleistet. Nach Meinung des DGB bietet es nur „... beschränkte Lösungsmöglichkeiten für Probleme wie Sicherheit der Beschäftigung, Schutz vor gesundheitlichem Verschleiß, mehr Gerechtig-

keit bei Lohn und Leistung, soziale Kontrolle von Rationalisierungen“¹⁵⁾.

Insbesondere kritisieren die Gewerkschaften¹⁶⁾

— die Sondervertretung der leitenden Angestellten. Sie unterlaufe die Parität und drohe zu einem Kristallisationskern für eine neue Spaltung innerhalb der Arbeitnehmerschaft zu werden,

— den Stichtagsentscheid des Aufsichtsratsvorsitzenden. Er dokumentiere in besonders augenfälliger Weise, daß der Letztentscheid der Anteilseignerseite ‚durch einen ganzen Festungsgürtel von gesetzlichen Vorkehrungen abgesichert‘ sei,

— das Wahlverfahren. Es knüpfe mit der Festschreibung der Verhältniswahl nicht an wesentliche Errungenschaften der Gewerkschaftsbewegung wie das Prinzip der Industriegewerkschaft und der Einheitsgewerkschaft an, sondern begünstige Entsolidarisierungstendenzen und Minderheitsgruppen.

Die unverkennbare Distanz, mit der die Gewerkschaften dem neuen Mitbestimmungsgesetz gegenüberstehen, hat sie zu einer doppelten Konsequenz veranlaßt.

Zum einen setzen sie sich für die volle, wenn auch illusionslose Ausschöpfung der erweiterten Mitbestimmungsregelungen ein. Zu diesem Zweck haben sie in den vergangenen Jahren die Schulung von Mitarbeitern und Kollegen vorangetrieben, Einfluß auf die erst 1977 von der Bundesregierung verabschiedete Wahlordnung zum Mitbestimmungsgesetz genommen, sich nachhaltig gegen eine Stärkung der Position der Gruppe der leitenden Angestellten in den Unternehmen gewandt und eine dominierende Stellung bei den ersten Aufsichtsratswahlen nach dem neuen Gesetz angestrebt und erreicht. So haben in den Mitgliedsgewerkschaften des DGB organisierte Kandidaten in 457 Unternehmen von insgesamt 2 747 Sitzen für Arbeitnehmervertreter (ohne leitende Angestellte) 2 361 Sitze erhalten. Das sind ca. 86 v. H.¹⁷⁾.

¹³⁾ Erklärung von Heinz O. Vetter zum Inkrafttreten des Mitbestimmungsgesetzes, abgedr. in: Das Mitbestimmungsgesetz, 22. Jahrg., Heft 8, Düsseldorf 1976, S. 155.

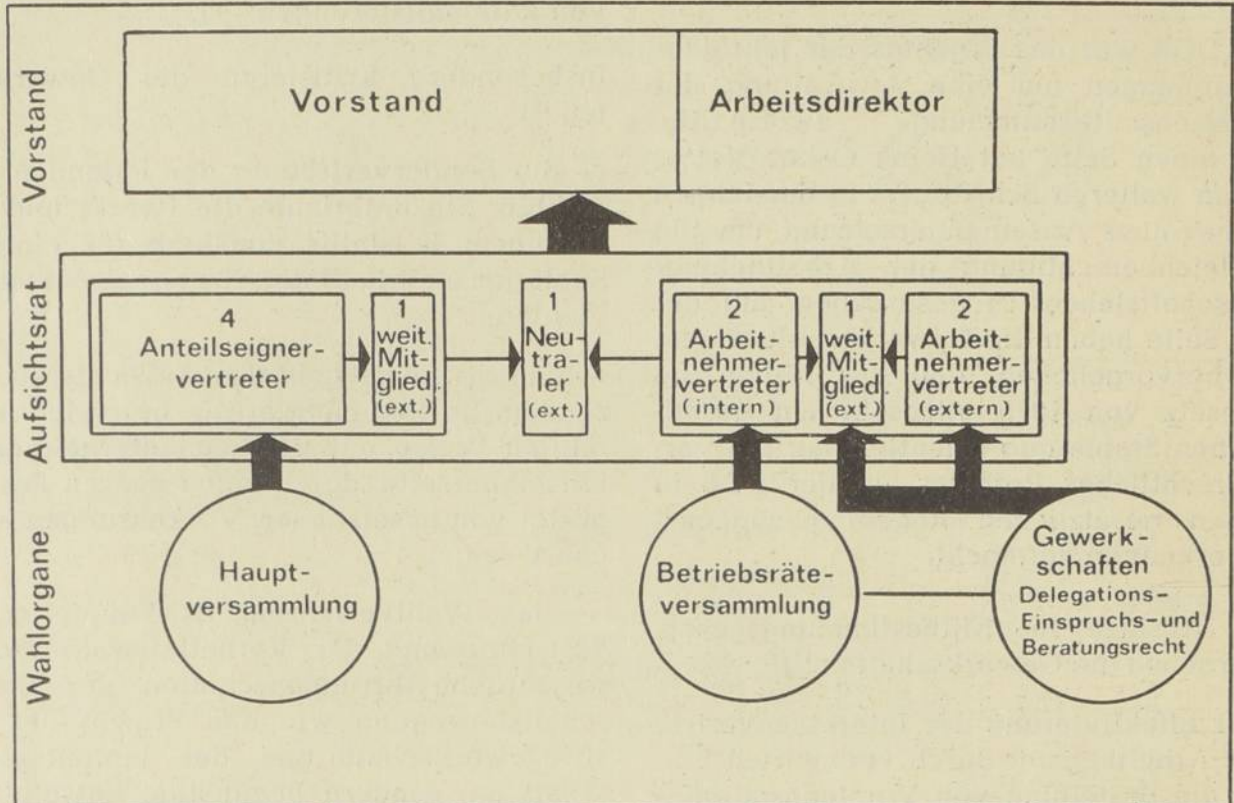
¹⁴⁾ Vgl. DGB-Bundesvorstand (Hrsg.), Gewerkschaften und Mitbestimmung, Sonderausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1977, S. 384 ff.

¹⁵⁾ Geschäftsbericht des Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes 1975 bis 1977, Düsseldorf o. J., S. 29.

¹⁶⁾ Vgl. DGB-Bundesvorstand (Hrsg.), Gewerkschaften und Mitbestimmung, a. a. O., S. 379 ff.

¹⁷⁾ Vgl. Handelsblatt vom 13. 12. 1978, S. 1.

DGB-Entwurf zur paritätischen Mitbestimmung



Quelle: DGB-Bundesvorstand (Hrsg.), Gewerkschaften und Mitbestimmung, Sonderausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1977, S. 372

Zum anderen fordern die Gewerkschaften nach wie vor die gesetzliche Verankerung der paritätischen Mitbestimmung. Sie gilt ihnen unverändert als ein Eigenwert, der seine Rechtfertigung aus der Idee der Verwirklichung elementarer Verfassungsprinzipien erhält, als ein Eigenwert, der dem Wesen des demokratischen und sozialen Rechtsstaats entspricht. Verwirklicht wissen will der DGB die paritätische Mitbestimmung auch künftig in Form des von ihm vorgelegten und bereits erwähnten Gesetzentwurfs aus dem Jahre 1968. Der Entwurf lehnt sich eng an das Modell der Montanmitbestimmung an.

2. Die Kritik der Arbeitgeber und Anteilseigner

Arbeitgeber und Kapitaleigner beanspruchen wie die Gewerkschaften für sich, Befürworter der Mitbestimmung zu sein. Allerdings geht es ihnen dabei nicht um den Aufbau einer Gegenmachtposition, wie sie der DGB anstrebt, sondern um eine Integration der Arbeitnehmerschaft in das bestehende System und damit eine Festigung ihrer Machtposition in Wirtschaft und Gesellschaft. Die Kapital-

seite hält deshalb eine drittelparitätische Besetzung des Aufsichtsrates letztlich für ausreichend. Sie tut dies um so mehr, als sie der Auffassung ist, daß auch ohne die von den Gewerkschaften geforderte Parität die vielbeschworene ‚Gleichberechtigung und Gleichgewichtigkeit von Kapital und Arbeit‘ in der Bundesrepublik verwirklicht ist. Zum Beweis werden u. a. das Betriebsverfassungsrecht, die Tarifautonomie und das Streikrecht, das Arbeitsrecht, das System der sozialen Sicherung, die Gewerkschaftsunternehmen sowie der Gewerkschaftseinfluß in der Politik angeführt¹⁸⁾. Es liegt in der Konsequenz dieser Argumentationsweise, daß Arbeitgeber und Anteilseigner das Mitbestimmungsgesetz von 1976 ablehnen. Nach Auffassung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) können die vorgenommenen Abstriche von der Parität die geltend gemachten Einwände wohl abmildern, in ihrer Substanz aber nicht entkräften. Unter institutionellen Gesichtspunkten bringe das neue Gesetz keine ausreichende und zufallssichere Absicherung

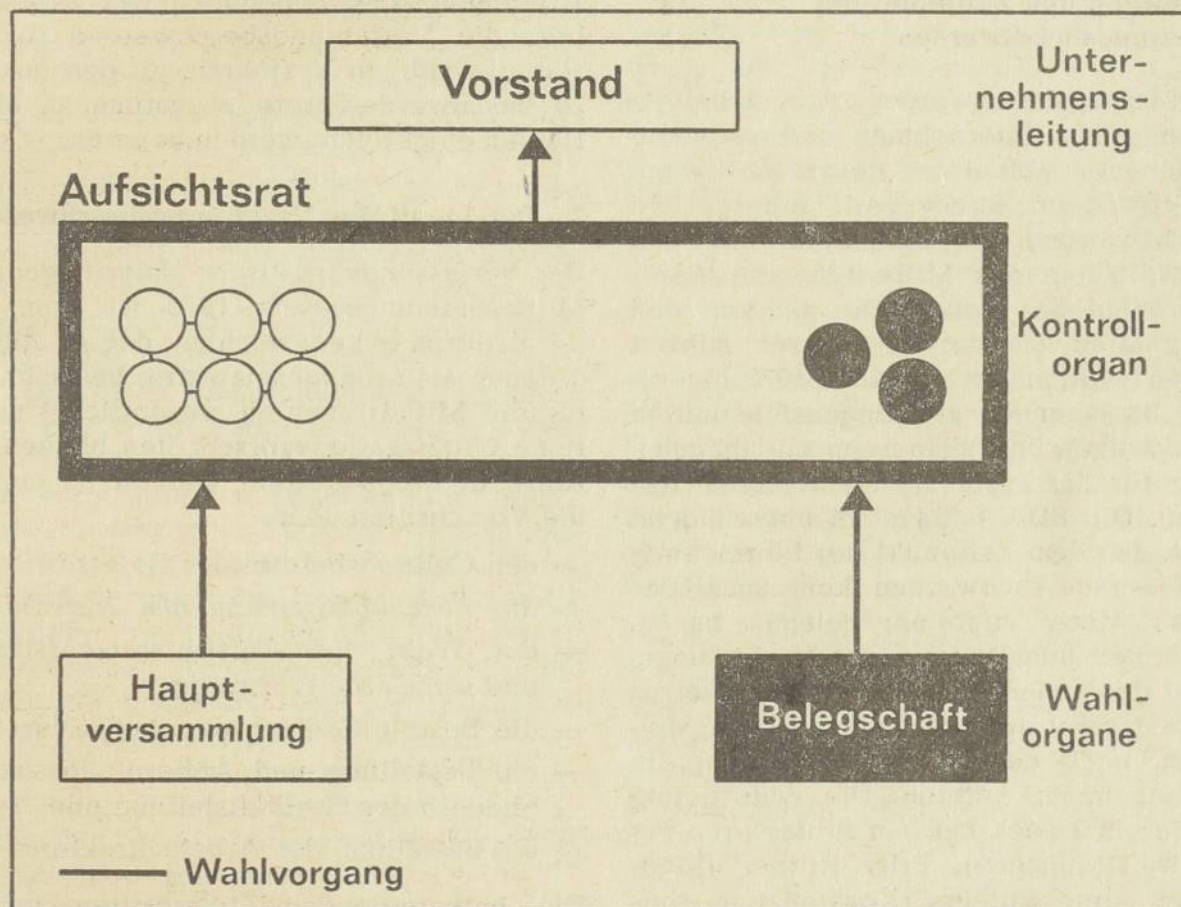
¹⁸⁾ Vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.), In Sachen Mitbestimmung — Informationsschrift, Köln o. J., S. 2 u. 7.

des Letztentscheidungsrechts des Eigentums. In ordnungspolitischer Hinsicht bewirke es eine nachhaltige Verschiebung des bestehenden Kräftegleichgewichts zugunsten der Gewerkschaften. In funktionaler Hinsicht sei die Entscheidungsfähigkeit der Unternehmen belastet, weil das Übergewicht des Eigentums erst in zweiter Instanz — nämlich bei der Auflösung von Pattsituationen — zum Zuge komme¹⁹⁾.

stimmungsgesetz als ein vom Bundestag ordnungsgemäß beschlossenes und daher gültiges Gesetz anzuwenden. Das schließt nicht aus, daß eine Reihe von Unternehmen sich durch Änderung der Rechtsform, Ausgliederung von Unternehmensteilen oder Sitzverlegung ins Ausland der Anwendung der neuen gesetzlichen Bestimmungen entzogen hat. Auch sind zahlreiche Satzungen mit dem Ziel geändert worden, die Rechte des Aufsichts-

Schaubild 3:

Drittelparitätische Mitbestimmung nach dem Betriebsverfassungsgesetz



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Auf dem Weg in den Gewerkschaftsstaat?, 2. überarb. und erg. Auflage, Köln 1974, S. 88

Aus dieser Kritik des Mitbestimmungsgesetzes haben Arbeitgeber und Anteilseigner ähnlich wie die Gewerkschaften eine doppelte Konsequenz gezogen — nur mit umgekehrtem Vorzeichen.

Auf der einen Seite haben sie sich der Notwendigkeit nicht verschlossen, das Mitbe-

rats und damit den Einfluß der Arbeitnehmer zu begrenzen²⁰⁾.

Auf der anderen Seite haben Arbeitgeber und Kapitaleigner den Kampf um die Zurücknahme der politisch gewollten Erweiterung der Mitbestimmung mit rechtlichen Mitteln aufgenommen. Zwei Wege sind dabei beschritten

¹⁹⁾ Vgl. Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1976, Köln 1977, S. 145 f.

²⁰⁾ Vgl. Geschäftsbericht des Bundesvorstands des Deutschen Gewerkschaftsbundes 1975 bis 1977, a. a. O., S. 32.

worden. Erstens hat die Deutsche Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz einen Vorlagebeschluß des Landgerichts Hamburg erwirkt, welches das Mitbestimmungsgesetz 1976 in Teilen für verfassungswidrig hielt und demgemäß das Bundesverfassungsgericht angerufen hat. Zugleich hat die Schutzvereinigung Verfassungsbeschwerden gegen ein Urteil des Oberlandesgerichts Düsseldorf eingereicht, in dem die neue Mitbestimmungsregelung für grundgesetzkonform erklärt wurde. Zweitens

hat die BDA die aus ihrer Sicht bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen das Mitbestimmungsgesetz 1976 auf ihrer Standsfestigkeit geprüft und als Ergebnis seiner Prüfung 30 Arbeitgeberverbände Unternehmen zu getrennten Verfassungsbeschwerden veranlaßt. Diese am 29.6. eingereichten Verfassungsbeschwerden stehen im Mittelpunkt der nachfolgenden Ausführungen.

V. Die Verfassungsbeschwerden der Arbeitgeberverbände und Unternehmen

1. Erarbeitung und Zeitpunkt der Verfassungsbeschwerden

Die Verfassungsbeschwerden der Arbeitgeberverbände und Unternehmen sind nur wenige Stunden vor Ablauf der gesetzlich festgelegten Frist beim Bundesverfassungsgericht eingereicht worden, d. h. knapp ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Mitbestimmungsgesetzes. Die Wahl des Zeitpunktes ist von den Gewerkschaften als ein besonderer Affront empfunden worden, da sie Mitte 1977 eigentlich ihre Beziehungen zur Gegenseite hatten vertiefen wollen, um gemeinsam mit ihr nach Lösungen für die Probleme am Arbeitsmarkt zu suchen. Die BDA hat jedoch überzeugend dargelegt, daß dem Zeitpunkt der Einreichung der Verfassungsbeschwerden kein spezielles politisches Motiv zugrunde gelegen hat²¹⁾. Eine abschließende Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des neuen Mitbestimmungsgesetzes konnte in der Tat erst nach dessen Fertigstellung, d. h. nach dessen Verabschiedung, in Angriff genommen werden. Die Anfertigung des zu diesem Zweck bei den Professoren Peter Badura (München), Fritz Rittner (München) und Bernd Rühlers (Konstanz) in Auftrag gegebenen und recht umfangreichen Gutachtens²²⁾ erforderte erhebliche Zeit. Das war insofern von Bedeutung, als wiederum erst aufgrund der Auswertung dieses Gutachtens die Verfassungsbeschwerdeschriften aufgesetzt werden konnten. Zugleich mußte die politische Zweckmäßigkeit der Mitbestimmungsklagen geprüft werden. Darüber bestand zunächst kein restloses Einvernehmen bei den

Arbeitgebern²³⁾. Schließlich war es erforderlich, die Verfassungsbeschwerden in zeitaufwendigen Verfahren mit den insgesamt 39 Beschwerdeführern abzustimmen, ehe Klagen eingereicht werden konnten.

2. Der Inhalt der Verfassungsbeschwerden

Der verfassungsjuristische Angriff gegen das Mitbestimmungsgesetz 1976 ist vom her dadurch gekennzeichnet, daß er allegraphen als grundgesetzwidrig bezeichnet für die Mitbestimmung wesentlich sind, reine Organisationsvorschriften bleiben unberührt. In Frage gestellt werden im einzelnen die Vorschriften über

- den Geltungsbereich des Gesetzes,
- die Zusammensetzung des Aufsichtsrats und seines Stellvertreters,
- die Beschlußfassung des Aufsichtsrats,
- die Bestellung und Abberufung von Mitgliedern der Geschäftsleitung und
- die Bestellung des Arbeitsdirektors.

Die entsprechenden Vorschriften werden nach Ansicht der Beschwerdeführer

- die Arbeitgeberverbände in ihrem Recht auf freie Koalitionsbildung und deren gegnerfreie und -unabhängige Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG),
- die Unternehmen in ihren Grundrechten aus ihrem Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG), ihrer Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG), ihrer Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), ihrer wirtschaftlichen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und ihrer Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG).

²¹⁾ Vgl. Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1977, Köln 1978, S. 154.

²²⁾ Vgl. Peter Badura, Fritz Rittner, Bernd Rühlers, Mitbestimmungsgesetz 1976 und Grundgesetz, München 1977.

²³⁾ Vgl. Werner Mühlbradt, In letzter Sekunde, Die Zeit Nr. 29 vom 8. 7. 1977, S. 18.

Die Beschwerdeführer haben deshalb beim Bundesverfassungsgericht beantragt, das Mitbestimmungsgesetz in seinen wesentlichen Regelungen für mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig zu erklären. Hilfsweise haben sie das Bundesverfassungsgericht ersucht festzustellen, „... ob und gegebenenfalls in welcher Auslegung die Vorschrift des § 33 MitbestG über die Bestellung eines Arbeitsdirektors mit dem Grundgesetz vereinbar ist“.

3. Die Begründung der Verfassungsbeschwerden

Unter der Überschrift ‚Dokument des Widerstands‘ hat der Präsident der BDA, Otto Esser, die Verfassungsbeschwerden als die allerletzte Chance bezeichnet, eine ordnungspolitisch verhängnisvolle Entwicklung zu stoppen²⁴⁾. Bernd Rütters hat diese Auffassung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung ausführlich begründet²⁵⁾. Er geht davon aus, daß ‚starke staatsfreie und gegnerunabhängige Gewerkschaften‘ ein sozialer Eckstein für eine pluralistische, freiheitlich-demokratische Staatsverfassung sind. Gewerkschaften in diesem Sinne, integrationspflichtig und auf die Wahrnehmung ihrer Rolle als Tarifträger fixiert, hält er in der Bundesrepublik für gegeben. Mit dem neuen Mitbestimmungsgesetz werde aber ein Funktionswandel, eine neue Epoche der Gewerkschaften eingeleitet. Ihr politischer und theoretischer Standort, ihre Aufgaben, ihr Selbstverständnis, ihre Konfliktfähigkeit und ihre gegnerischen Fronten und Positionen würden neu bestimmt. Die Folge werde eine Entfremdung der Gewerkschaften von ihrer eigentlichen Aufgabe sein, für die soziale Sicherung der Arbeitnehmer zu sorgen. Letztlich werde es zu einer Veränderung des gesamtgesellschaftlichen Kräftegleichgewichts kommen. Die parlamentarische Demokratie drohe überrollt zu werden.

Die Ausführungen Rütters gehen nicht nur von einem einseitigen, angelsächsischem Denken entlehnten Gewerkschaftsverständnis aus, sie unterstellen auch die von der Pluralismustheorie postulierte Gleichgewichtslage der Gesellschaft als existent. Darüber hinaus wird diese Gleichgewichtslage zum von der Verfassung bezweckten Ideal erklärt. Jede Abweichung vom gesellschaftlichen Status quo wird so zur Gefährdung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Das gilt auch für das Mitbestimmungsgesetz 1976.

In der juristischen Fachsprache liest sich die Begründung für die Verfassungsbeschwerden freilich anders: ‚nüchterner‘ und ‚differenzierter‘.

Badura, Rittner und Rütters kommen in ihrem Gutachten, das den Verfassungsbeschwerden beigelegt ist, zu dem Ergebnis, das Mitbestimmungsgesetz unterstelle alle betroffenen Gesellschaften einer grundgesetzwidrigen Defacto-Parität im Aufsichtsrat. Zudem enthalte auch das Betriebsverfassungsgesetz 1972 Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats in unternehmerischen Angelegenheiten, die qualitativ und funktional als Erscheinungsformen der paritätischen Mitbestimmung anzusehen seien. Von daher sei sogar ein Übergewicht der Arbeitnehmerseite gegeben²⁶⁾.

Die Klage der Arbeitgeberverbände stellt vor allem auf die Behauptung der Minderung bzw. Beseitigung der Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie ab. Durch die Parität im Aufsichtsrat würden die Mitglieder der Geschäftsleitung in ihrer persönlichen Stellung von Arbeitnehmern und Gewerkschaften abhängig. Das müsse sich auf die Willensbildung in den Arbeitgebervereinigungen auswirken, zumal die mitbestimmten Unternehmen dort besonders großen Einfluß hätten. Die Arbeitgebervereinigungen könnten deshalb nicht länger frei vom Einfluß der Arbeitnehmerseite agieren. Zusätzlich werde die Lage durch die Ungewißheit erschwert, wie die Vorschrift über den Arbeitsdirektor zu handhaben sei.

Die beschwerdeführenden Unternehmen legen in ihrer Klage den Akzent auf die Behauptung, der Eingriff des Gesetzgebers in die Willensbildung der Unternehmen verletze sie in ihrem Grundrecht auf Eigentum und in ihrer Vereinigungsfreiheit. So stelle die in Form der Parität institutionalisierte Kooperation von Kapital und Arbeit eine verfassungswidrige ‚Organverfremdung‘ dar. Auf die geltende eigentums- und gesellschaftsrechtliche Ordnung der großen Unternehmen werde ein unzulässiges ‚Quasi-Anstalts-Statut‘ aufgepfropft. Überdies werde die Funktionsfähigkeit der Unternehmen in einer Weise gefährdet, die dem Grundgesetz widerspreche, sei doch im paritätisch besetzten Aufsichtsrat eine Polarisierung und damit ein Entscheidungspatt zwischen den Vertretern der Anteilseignerseite und den Vertretern der Arbeitnehmerseite zu befürchten. Insgesamt sei

²⁴⁾ Vgl. Otto Esser, Dokument des Widerstands, in: Manager-Magazin, Heft 12, Dezember 1977, S. 16.

²⁵⁾ Vgl. Bernd Rütters, Das neue Gesicht der Gewerkschaften, in: FAZ Nr. 46 vom 25. 2. 1978, S. 13.

²⁶⁾ Vgl. BDA (Hrsg.), Zusammenfassung der Ergebnisse des Gemeinschaftsgutachtens der Professoren Badura, Rittner und Rütters zum Mitbestimmungsgesetz, o. O. o. J., S. 1 f.

der Eingriff des Gesetzgebers in die Struktur der Unternehmen derart groß, daß das gesamte unternehmerische Handeln erfaßt werde und von daher auch ein Verstoß gegen die Gewerbe- und Unternehmerfreiheit, die allgemeine wirtschaftliche Handlungsfreiheit sowie das Koalitionsrecht vorliege.

Nach übereinstimmender Auffassung aller 39 Beschwerdeführer läuft das Mitbestimmungsgesetz 1976 auf eine ‚gesellschaftspolitische Neuordnung der Wirtschafts- und Arbeitsverfassung‘ hinaus, die sich mit den Grundsätzen und Richtlinien der Verfassung nicht in Einklang bringen läßt. Nicht zuletzt stelle sie das

‚verfassungsstaatliche Grundverhältnis staatlicher Beeinflussung und Kontrolle wirtschaftlicher Tätigkeit und wirtschaftlicher Macht in Frage‘. Zugleich wird betont, das Grundgesetz sei nicht in dem Sinne ‚neutral‘, daß es die Grundlagen der Wirtschaftsverfassung einer sachlich ungebundenen Entscheidung des Gesetzgebers überlassen hätte. Das Vorliegen einer derartigen Entscheidung glauben die Beschwerdeführer aber mit Badura, Rittner und Rühers konstatieren zu müssen. Es kann daher nicht verwundern, daß sie das neue Mitbestimmungsgesetz auch als eine Verfassungsänderung ohne verfassungsänderndes Gesetz bezeichnet haben ²⁷⁾.

VI. Die Erwidern der Gewerkschaften auf die Verfassungsbeschwerden

Der DGB hat in seiner Erwidern auf die Verfassungsbeschwerden die unterschiedlichen Stoßrichtungen gegeißelt, die sich nach seiner Meinung hinter der ordnungspolitisch geführten Argumentation der Kapitalseite gegen das Mitbestimmungsgesetz verbergen. Die Gewerkschaften sehen in den Verfassungsbeschwerden nicht nur einen Angriff gegen ihre Position und ihr Selbstverständnis, sondern auch einen Angriff gegen jede Form wirksamer Mitbestimmung — einschließlich der Montanmitbestimmung —, ja einen Versuch, durch einseitige Interpretation das Grundgesetz auf die Interessen der Unternehmer zu verpflichten und so jede weitere sozialstaatliche Entwicklung zu verhindern ²⁸⁾.

Um einem entsprechenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts vorzubeugen, hat der DGB nachdrücklich auf die Geschichte des Grundgesetzes und der Mitbestimmung hingewiesen. So hebt er hervor, daß die Mitbestimmung für die ‚Väter des Grundgesetzes‘ kein Problem gewesen sei, im Gegenteil: „Unter allen gesellschaftlichen Gruppen bestand ein breiter Konsens über die Notwendigkeit von Mitbestimmungsrechten der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften auf allen Ebenen der Wirtschaft, insbesondere auch in den

Unternehmensorganen“ ²⁹⁾. Von daher sei es absurd, Bestimmungen des Grundgesetzes heute gegen die Mitbestimmung anzuführen.

Energisch hat sich der DGB auch gegen die These vom angeblich bestehenden Gleichgewicht zwischen Arbeit und Kapital gewandt. Weder könne in einer Demokratie, in der ein kleiner — jeglicher demokratischer Legitimation entbehrender — Kreis von 600 Personen nahezu alle wesentlichen die Wirtschaft betreffenden Entscheidungen fälle, von der Existenz eines solchen Gleichgewichts gesprochen werden, noch sei ein derartiges Gleichgewicht der Kräfte grundgesetzlich garantiert. Folglich entziehe es sich auch juristischer Bestimmbarkeit ³⁰⁾.

Auch hat der DGB den unterparitätischen Charakter des Mitbestimmungsgesetzes aufgezeigt. Zum einen verweist er darauf, daß der Begriff der Parität eine funktionale und nicht nur bloß formale — zahlenmäßige — Betrachtungsweise erfordere. Von Parität könne nur gesprochen werden, wenn weder die Arbeitnehmer- noch die Anteilseignerseite imstande sei, „... eine von ihr gewünschte Entscheidung ohne die Zustimmung der anderen oder doch eines Teils von ihr durchzusetzen, umgekehrt aber auch die andere Seite daran hindern (könne, R. R.), ihre Ziele durchzusetzen“. Zum anderen betonen die Gewerkschaften, daß selbst bei funktionaler Parität

²⁷⁾ Vgl. ebd., S. 4 ff.

²⁸⁾ Vgl. Stellungnahme des DGB zu den Verfassungsbeschwerden gegen das Mitbestimmungsgesetz vom 4. 5. 1976, Schreiben an das Bundesverfassungsgericht vom 20. 3. 1978, S. 8 ff. u. 35 ff. Ferner: Heinz O. Vetter (Hrsg.), Mitbestimmung, Wirtschaftsordnung, Grundgesetz, Frankfurt/M.-Köln 1976, S. 9.

²⁹⁾ Stellungnahme des DGB zu den Verfassungsbeschwerden gegen das Mitbestimmungsgesetz vom 4. 5. 1976, a. a. O., S. 17 f.

³⁰⁾ Vgl. ebd. S. 12 und 31.

im Aufsichtsrat das Übergewicht der Anteilseigner im Unternehmen bestehenbleibe, weil der Aufsichtsrat nur eines unter mehreren mit Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten Unternehmensorganen sei. Auch unter dem Gesichtspunkt einer Einbeziehung der Arbeitnehmerrechte nach dem Betriebsverfassungsgesetz vermag der DGB keine mitbestimmungsrechtliche Parität, geschweige denn Überparität zugunsten der Arbeitnehmer zu erkennen. Den Vertretern der sog. Kumulationslehre wirft er vor, Rechte aus dem Betriebsverfassungsgesetz und dem Mitbestimmungsgesetz zu addieren, obwohl dies wegen der Unterschiedlichkeit der angesprochenen Mitbestimmungsebenen nicht möglich sei³¹⁾.

Der Behauptung der Kapitaleseite, das neue Mitbestimmungsgesetz höhle die Tarifautonomie aus, so daß die Arbeitgeberverbände nicht mehr unabhängig entscheiden könnten, im übrigen aber auch die Gewerkschaften arbeitskampfunfähig würden, hält der DGB die Praxis der Montanmitbestimmung entgegen. Zugleich wehrt er sich gegen die These von der Verfassungswidrigkeit der angeblichen Zerstörung der Tarifautonomie. So habe der Parlamentarische Rat ein Nebeneinander von Mitbestimmung, Tarifautonomie und Sozialisierung für durchaus grundgesetzkonform gehalten. Das ‚Prinzip der Gegnerfreiheit‘ genieße zudem keinen Verfassungsrang. Es sei als ein historisch gewachsenes Schutzrecht für die Arbeitnehmer anzusehen und könne deshalb nicht zur Abwehr von Forderungen nach einem Ausbau der Mitbestimmung dienen. Nicht zuletzt sei das Grundrecht der Koalitionsfreiheit systemneutral. Es gelte ebenso für Arbeitgeber, die mit der Kapitaleseite identisch seien, wie für ‚mitbestimmte‘ Arbeitgeber³²⁾.

Gegen die These, das Mitbestimmungsgesetz von 1976 verletze sowohl die Verfügungsmacht der Anteilseigner über ihr Eigentum als auch die Institutsgarantie des Eigentums, argumentiert der DGB, das treffe nicht einmal für den Fall der paritätischen Mitbestimmung zu. Die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie gebe kein Recht auf ‚bequeme Entscheidungen‘ in einem Gesellschaftsorgan, auch nicht im Aufsichtsrat. Herrschaftsmacht im pluralistisch organisierten Großunternehmen

einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung bedürfe „... wegen der mit ihrer Ausübung notwendig verbundenen Herrschaft über Menschen einer besonderen demokratischen Legitimation und Sozialbindung“³³⁾. Eben diese könne durch die paritätische Mitbestimmung

gewährleistet werden.

Nachdrücklich hat der DGB zu dem Vorwurf der verfassungswidrigen Änderung der Wirtschaftsordnung durch das Mitbestimmungsgesetz Stellung genommen. Er hebt hervor, daß das Grundgesetz nach Entstehungsgeschichte, Aufbau und Wortlaut keine bestimmte Wirtschaftsordnung festlege. Dies sei auch vom Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung bestätigt worden. Der wirtschaftspolitischen Offenheit des Grundgesetzes entspreche es, daß die Montanmitbestimmung seit ihrem Bestehen praktisch keinen verfassungsrechtlichen Einwänden ausgesetzt gewesen sei. Was aber für die Montanmitbestimmung gelte, müsse erst recht für das Mitbestimmungsgesetz 1976 zutreffen. Daran könne auch der rechtstheoretisch wie methodisch unzulässige Versuch nichts ändern, u. a. durch einseitige Inanspruchnahme von Grundrechten für die Kapitaleseite und Vernachlässigung von Grundrechten für die Arbeitnehmerseite einen Schutzwall zugunsten der Kapitaleigner zu errichten, der faktisch auf eine Beschneidung der ordnungspolitischen Entscheidungskompetenz des demokratisch legitimierten Gesetzgebers hinauslaufe.

Die deutliche Zurückweisung der Verfassungsbeschwerden durch den DGB gipfelt in der Aufforderung an das Bundesverfassungsgericht, ein positives Urteil nicht nur zum Mitbestimmungsgesetz von 1976, sondern auch zur paritätischen Mitbestimmung zu fällen, ein Urteil, „... das die Offenheit der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Entwicklung, den Sozialstaatsauftrag und die parlamentarischen Gestaltungsbefugnisse respektiert“³⁴⁾.

³³⁾ Ulrike Sieling-Wendeling, Zu den verfassungsrechtlichen Unternehmerangriffen gegen das MitbestG 1976 — Darstellung des Streitstandes, der Begründung der Verfassungsbeschwerden der BDA und der Erwidern des Deutschen Gewerkschaftsbundes, in: Das Mitbestimmungsgesetz, 24. Jahrg., Heft 4, Düsseldorf 1978, S. 87.

³⁴⁾ Stellungnahme des DGB zu den Verfassungsbeschwerden gegen das Mitbestimmungsgesetz vom 4. 5. 1976, a. a. O., S. 39 u. S. 73 f.

³¹⁾ Vgl. ebd. S. 47 ff.

³²⁾ Vgl. ebd. S. 93 ff.

VII. Verfassungsbeschwerden, politisches Klima und Kräfteverhältnis

Der Verfassungsstreit um das Mitbestimmungsgesetz hat das politische Klima und Kräfteverhältnis in der Bundesrepublik merklich belastet.

Die Gewerkschaften haben zeitweise nicht ausgeschlossen, wegen dieses Streits einen grundsätzlichen Wandel ihrer Zielvorstellungen und ihrer Strategie vorzunehmen. Für sie waren und sind die Mitbestimmungsklagen Ausdruck eines von Arbeitgeberseite inszenierten ‚Klassenkampfes von oben‘³⁵). Eugen Loderer, Vorsitzender der IG Metall, hat dazu erklärt, Sozialisierungs- und Gemeinwirtschaftsforderungen seien unausweichlich, wenn der Gedanke einer echten Mitbestimmung durch Richterspruch zunichte gemacht würde³⁶). Heinz O. Vetter hat auf die Grenzen einer vorrangig über Parteien und Parlament betriebenen Reformpolitik hingewiesen. Der DGB solle deshalb künftig stärker seine Eigenständigkeit betonen und sich auf seine eigene Kraft verlassen³⁷).

Deutlich härter sind die Tarifauseinandersetzungen geworden. Das schlechte politische Klima in der Mitbestimmungsfrage hat sich offenbar auf die ‚Logik des Arbeitskampfes‘ übertragen³⁸). Die Stimmung in den Lohnrunden 1978 und 1979 war von vornherein ‚verkorkst‘. Selbst der mehr als 40tägige Stahlarbeiterstreik um die Jahreswende 1978/79 ist nicht frei geblieben von den Auseinandersetzungen um das Mitbestimmungsgesetz. Es sei — so die keineswegs unwidersprochen gebliebene Argumentation der Arbeitgeberseite — den Gewerkschaften bei diesem Streik nicht nur um den Einstieg in die 35-Stunden-Woche gegangen, sondern auch darum, ihre angezweifelte Konfliktfähigkeit in der paritätisch mitbestimmten Montanindustrie unter Beweis zu stellen³⁹).

Die spektakulärste Folge der Mitbestimmungsklagen war der Rückzug der Gewerkschaften aus der Konzertierten Aktion, vom ‚Tisch der kollektiven Vernunft‘, im Juli 1977. Dieser ‚Warnschuß an die Arbeitgebersei-

te‘⁴⁰) hat die Struktur des wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozesses in der Bundesrepublik spürbar verändert und die Suche nach Möglichkeiten zum Abbau der Arbeitslosigkeit erschwert. Der Zwang, in der Beschäftigungsfrage zusammenzuarbeiten, hat die Tarifparteien 1978 jedoch auf höchster Ebene wieder zusammengeführt. Der DGB-Bundeskongreß hatte zuvor offiziell den Weg für direkte Gespräche zwischen dem DGB-Vorsitzenden Vetter und dem Arbeitgeberpräsidenten Esser freigegeben. Eine erste Zusammenkunft hat im Juni 1978 stattgefunden. Nennenswerte Ergebnisse sind nicht erzielt worden.

Ebenfalls betroffen vom Austritt der Gewerkschaften aus der Konzertierten Aktion war die Bundesregierung. Seit Herbst 1977 hat sie sich deshalb mehrmals bemüht, durch Spitzengespräche des Bundeskanzlers mit Vertretern der Wirtschaft und der Arbeitnehmerorganisationen ein funktionales Äquivalent für die Konzertierte Aktion zu schaffen.

Auch das Verhältnis zwischen den politischen Parteien ist durch die Verfassungsbeschwerden belastet worden. Die in der Mitbestimmungsfrage 1976 vorübergehend gefundene Übereinstimmung ist zerbrochen.

Die SPD hat die gewerkschaftliche Kritik an den Mitbestimmungsklagen weitgehend zu ihrer eigenen gemacht, ohne die Rechtmäßigkeit der Anrufung des Bundesverfassungsgerichts anzuzweifeln. Hans Koschnick hat sogar die These des ‚Klassenkampfes von oben‘ aufgegriffen⁴¹). Herbert Wehner hat Befürchtungen hinsichtlich der Festigkeit und Elastizität des bundesdeutschen Sozialgefüges ausgesprochen⁴²), und Bundeskanzler Schmidt hat die Mitbestimmungsklagen als einen ‚schlimmen Fehler‘ bezeichnet, mit dem ‚von konservativer Seite politisches Porzellan zer schlagen worden‘ sei⁴³).

Wesentlich milder auf die Verfassungsbeschwerden hat die F.D.P. reagiert. Sie hat einerseits betont, es sei das unverzichtbare Recht eines jeden Bürgers, das Bundesverfassungsgericht anzurufen, andererseits hat sie die Mitbestimmungsklagen als ein ‚überflüssi-

³⁵) Vgl. Heinz O. Vetter, Mitbestimmung in der Krise — Krise der Mitbestimmung? in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 28. Jahrg., Heft 11, Düsseldorf 1977, S. 675.

³⁶) Vgl. Die Welt Nr. 215 vom 15. 9. 1977, S. 2.

³⁷) Vgl. Heinz O. Vetter, Mit dem Rücken zur Wand?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 29. Jahrg., Heft 4, Düsseldorf 1978, S. 198 f.

³⁸) Vgl. Interview mit Heinz O. Vetter, in: Der Spiegel Nr. 17 vom 24. 4. 1978, S. 30.

³⁹) Vgl. Der Spiegel Nr. 48 vom 27. 11. 1978, S. 62, und: Handelsblatt Nr. 224 vom 30. 11. 1978, S. 4.

⁴⁰) Vgl. Metall Pressedienst Nr. 136 vom 12. 7. 1977, S. 1 f.

⁴¹) Vgl. Interview mit Hans Koschnick, in: Die Welt Nr. 218 vom 19. 9. 1977, S. 2.

⁴²) Vgl. Interview mit Herbert Wehner, DLF-Interview der Woche vom 11. 9. 1977.

⁴³) Vgl. Rede des Bundeskanzlers vor dem DGB-Bundeskongreß am 22. 5. 1978, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 54 vom 30. 5. 1978, S. 521.

ges Nachkarten' bezeichnet⁴⁴). Ohne Erfolg sind die wiederholten Appelle an die Tarifparteien geblieben, sich Klarheit über ihre Ziele und Absichten im Mitbestimmungsbe- reich zu verschaffen und so eine Basis für die Rückkehr zur Konzertierten Aktion zu fin- den.

Die CDU/CSU hat in ihren Stellungnahmen zu den Verfassungsklagen deren politische Dimen- sion weitgehend außer acht gelassen und sich auf den Standpunkt zurückgezogen, daß jedermann das Recht habe, sich an das Bun- desverfassungsgericht zu wenden⁴⁵). Ledig- lich der Arbeitnehmerflügel der Union hat im Streit um die Verfassungsbeschwerden eine mitbestimmungs- und gewerkschaftsfreundli- che Haltung eingenommen. So hat sich Nor- bert Blüm eindeutig von den Klagen der Ar- beitgeber distanziert, umgekehrt aber den Rückzug der Gewerkschaften aus der Konzer- tierten Aktion nicht uneingeschränkt be- grüßt⁴⁶). Die CSU hat den Gewerkschaften wegen der Art und Weise, in der sie die Ver- fassungsbeschwerden verurteilt haben, 'unge- heuerliche Anmaßung', ja 'verantwortungslo- se Scharfmacherei' vorgeworfen⁴⁷).

Zu einem offenen Konflikt zwischen Regie- rung und Opposition ist es über die Frage des Beitritts des Bundestages zum Mitbestim- mungsverfahren vor dem Bundesverfassungs- gericht gekommen. Die Opposition hat betont, der Bundestag sei derartigen Verfahren in der Vergangenheit nur beigetreten, wenn Rechte und Pflichten des Parlaments, seiner Fraktio- nen oder einzelner Mitglieder berührt worden seien. Insofern liege ein — im übrigen als überflüssig, schädlich, intolerant und unde-

mokratisch bezeichneter — Bruch mit der Tradition vor. Die Koalition hat demgegen- über argumentiert, es gelte, das Mitbestim- mungsgesetz vor dem höchsten deutschen Ge- richt gegen die Klagen der Arbeitgeber zu verteidigen. Mit der knappen Mehrheit ihrer Stimmen hat sie schließlich den Beitritt des Bundestages zu dem Verfahren vor dem Bun- desverfassungsgericht durchgesetzt.

Die Verfassungsbeschwerden haben nicht zu- letzt Spannungen innerhalb der Koalition zur Folge gehabt. Während der ehemalige Bundes- wirtschaftsminister Friderichs (F.D.P.) beim Auszug der Gewerkschaften aus der Konzer- tierten Aktion bemüht war, diese Institution um jeden Preis zu retten, ließ Bundeskanzler Schmidt verlautbaren, er habe Verständnis für die Verärgerung der Gewerkschaften. Noch deutlicher wurde der Konflikt zwischen den Koalitionspartnern durch die Weigerung des sozialdemokratischen Arbeitsministers Ehrenberg, sich aus Gründen der Solidarität mit dem DGB an der für Anfang Juli 1977 ge- planten und von Friderichs nachhaltig befür- worteten Sitzung der Konzertierten Aktion zu beteiligen.

Die außerordentliche Sprengkraft der Verfas- sungsbeschwerden gegen das Mitbestim- mungsgesetz 1976 hat sich mithin auch an den Reaktionen der politischen Parteien ge- zeigt. Sie ist weit über eine bloße Belastung des Verhältnisses zwischen BDA und DGB hinausgegangen. Selten in der bundesdeut- schen Geschichte — wenn überhaupt jemals zuvor — hat sich das Bundesverfassungsge- richt deshalb vor eine dermaßen schwierige Entscheidung gestellt gesehen.

VIII. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

1. Die Urteilsfindung

Die Phase der Urteilsfindung durch das Bun- desverfassungsgericht war gekennzeichnet

durch die Anfertigung und Vorlage neuer Gutachten zum Mitbestimmungsgesetz 1976 sowie durch eine mehrtägige mündliche Ver- handlung.

Im Namen der Bundesregierung hat sich der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung geäußert. Er hat ein Rechtsgutachten der Pro- fessoren Kübler, Schmidt und Simitis⁴⁸) als Gegengutachten zu dem Gutachten der Pro-

⁴⁴) Rede von Hans-Dietrich Genscher vor dem Landesparteitag der FDP-Hessen am 24. 9. 1977, in: Pressedienst der FDP, Sonderausgabe vom 24. 9. 1977, S. 9, und: Otto Graf Lambsdorff, Die Eskala- tion vermeiden, in: Wirtschaftswoche Nr. 29 vom 8. 7. 1977, S. 24.

⁴⁵) Vgl. Pressedienst der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag vom 6. 7. 1977, S. 1, und: CSU-Presse-Mitteilungen, Nachrichten aus der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag vom 7. 7. 1977, S. 1.

⁴⁶) Vgl. Interview mit Norbert Blüm, in: Vorwärts Nr. 30 vom 28. 7. 1977, S. 3 ff.

⁴⁷) Vgl. CSU Presse-Mitteilungen, Nachrichten aus der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag

vom 15. 9. 1977, und: CSU Presse-Mitteilungen, Nachrichten aus der CSU-Landesgruppe im Deut- schen Bundestag vom 13. 10. 1977.

⁴⁸) Vgl. Friedrich Kübler, Walter Schmidt, Spiros Simitis, Mitbestimmung als gesetzgebungspolitische Aufgabe. Zur Verfassungsmäßigkeit des Mitbestim- mungsgesetzes 1976, 1978.

fessoren Badura, Rittner und Rütters vorgelegt. Stellung genommen haben ferner die Senate von Berlin, Bremen und Hamburg sowie der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Senate haben ein Rechtsgutachten durch Professor Zweigert und ein wirtschaftswissenschaftliches Gutachten durch Professor Kappler erstellen lassen und übergeben. Deren Wertungen und Ergebnisse haben sie sich zu eigen gemacht. Antragsschriften, Gutachten, Äußerungen und Gegenäußerungen erreichten schließlich einen Umfang von ca. 2 000 Seiten⁴⁹⁾.

In einer dreieinhalbtägigen mündlichen Verhandlung hat das Bundesverfassungsgericht den Versuch gemacht, sich einen direkten Eindruck von der Argumentation und dem Engagement der Prozeßgegner zu verschaffen. Neue Argumente sind dabei nicht zutage getreten. Bemerkenswert war, daß die Strategie der Bundesregierung in erster Linie darauf angelegt war, die Verfassungsmäßigkeit des Mitbestimmungsgesetzes 1976 zu belegen. Der DGB war darüber hinaus bestrebt, auch weitergehende Mitbestimmungsmodelle — insbesondere das der paritätischen Mitbestimmung — zu verteidigen.

Das Bundesverfassungsgericht ist nach Abschluß der mündlichen Verhandlungen Anfang Dezember 1978 in seine internen Beratungen eingetreten. Das mit Spannung erwartete Urteil ist am 1. 3. 1979 verkündet worden.

2. Der Urteilsspruch

Der Urteilsspruch des Karlsruher Gerichts ist kurz und gewichtig.

Im Namen des Volkes wird verkündet:

In den Verfahren über

— die Verfassungsbeschwerde von 9 Unternehmen,

— die Verfassungsbeschwerde von 29 Arbeitgebervereinigungen⁵⁰⁾,

— die Verfassungsbeschwerde der Deutschen Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz e. V.,

— den Aussetzungs- und Vorlagebeschluß des Landgerichts Hamburg vom 10. 4. 1978

hat das Bundesverfassungsgericht — Erster Senat — unter Mitwirkung des Präsidenten

⁴⁹⁾ Vgl. Sachbericht des Bundesministeriums der Justiz in der mündlichen Verhandlung über das Verfahren betr. das Mitbestimmungsgesetz am 28. 11. 1978, S. 7 f.

⁵⁰⁾ Offenbar durch Zusammenschluß hat sich die Zahl der beschwerdeführenden Arbeitgebervereinigungen von ursprünglich 30 auf 29 verringert.

Benda und der Richter Haager, Böhmer, Simon, Faller, Hesse, Katzenstein und Niemeyer auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 28., 29., 30. 11. und 1. 12. 1978 durch Urteil für Recht erkannt:

I. Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

II. § 7 Abs. 1 und 2 über die Zusammensetzung des Aufsichtsrats in Verbindung mit § 31 über die Bestellung und Abberufung der Vorstandsmitglieder des Gesetzes über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer vom 4. 5. 1976 ist mit dem Grundgesetz vereinbar.

3. Die Urteilsbegründung

In seiner Urteilsbegründung hat sich das Bundesverfassungsgericht zunächst ausführlich mit der rechtlichen und tatsächlichen Qualität des Mitbestimmungsgesetzes 1976 auseinandergesetzt. Es kommt dabei zu dem für die Beschwerdeführer negativen Ergebnis, daß eine paritätische oder gar überparitätische Mitbestimmung nicht vorliegt. Als Beleg verweisen die Karlsruher Richter u. a. auf die Zweitstimme des im Regelfall von der Kapitalseite gewählten Aufsichtsratsvorsitzenden. Sie heben ferner die Wahl und die Zusammensetzung des Aufsichtsrates hervor, die tendenziell ein geschlosseneres Abstimmungsverhalten und damit stärkere Durchsetzungsmöglichkeiten der Arbeitseigner, als der Arbeitnehmerseite im Aufsichtsrat begünstigten.

Eine klare Absage erteilt das Gericht den Vertretern der ‚Kumulationslehre‘. Durch das zweifache Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer im Konzern — nämlich auf der Ebene der Konzernmutter und der Ebene der Konzerntöchter — werde eine Potenzierung der Mitbestimmung nicht bewirkt. Zu demselben Schluß komme man, wenn die Mitbestimmung nach dem Betriebsverfassungsgesetz in die Betrachtung einbezogen werde. Zwar gewähre das Betriebsverfassungsgesetz dem Betriebsrat Mitbestimmungsrechte, die als paritätisch bezeichnet werden könnten; dieser Einfluß der Arbeitnehmer sei aber durch das Mitbestimmungsgesetz weder begründet noch verändert worden. Angesichts des leichten Übergewichts der Anteilseignerseite im Aufsichtsrat könne von paritätischer oder überparitätischer Mitbestimmung unter dem Mitbestimmungsgesetz nur gesprochen werden, wenn die Veränderung der Zusammensetzung des Aufsichtsrats in Verbindung mit den nach dem Betriebsverfassungsgesetz bestehenden Mitbestimmungsrechten zu einer Steigerung

des Gewichts der Arbeitnehmerseite führe, die insgesamt gesehen Parität oder Überparität zur Folge hätte. Das sei jedoch nicht der Fall.

Ebenso eindeutig wie die Zurückweisung der These von der Parität oder gar Überparität ist die Stellungnahme des Bundesverfassungsgerichts zu der von der Kapitaleseite behaupteten Verletzung der Tarifautonomie. Art. 9 Abs. 3 GG — so das Gericht — gehöre nicht zu den ‚klassischen‘ Grundrechten. Die Koalitionsfreiheit sei erst unter den Bedingungen moderner Industriearbeit entstanden, die sich im 19. Jahrhundert entwickelt hätten. Bei der Auslegung dieses Grundrechts könne deshalb nur bedingt auf einen traditionell feststehenden Inhalt zurückgegriffen werden. Ganz im Sinne der Gewerkschaften stellen die Karlsruher Richter sodann fest, daß das Mitbestimmungsgesetz nicht in den grundgesetzlich geschützten Kernbereich der Koalitionsfreiheit eingreift:

„Sie (die Bestimmungen des Gesetzes, R. R.) lassen die Gründungs- und Beitrittsfreiheit sowie die Garantie staatsfreier Koalitionsbetätigung unberührt. Sie fügen dem Tarifvertragssystem nicht in verfassungswidriger Weise eine weitere Form der Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen hinzu. Sie schränken den Grundsatz der Gegnerunabhängigkeit nicht unzulässig ein. Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, daß sie zur Funktionsunfähigkeit der Tarifautonomie führen werden.“

Im übrigen gesteht das Gericht zu, daß sich die Koalitionen der Arbeitgeber von innen her gewerkschaftlichem Einfluß ausgesetzt sehen können. Es sei aber nach dem Zweck zu fragen, dem die Unabhängigkeit der Arbeitgeber als Tarifpartei zu dienen habe. Dieser Zweck bestehe vor allem in der Wahrung der Interessen der Mitgliedsunternehmen. Auf eben diese Interessen seien auch die Angehörigen der Vertretungsorgane der mitbestimmten Unternehmen — nicht zuletzt die Arbeitsdirektoren — verpflichtet. Die Rechtsordnung stelle Mittel bereit, eine Nichteinhaltung dieser Pflicht zu verfolgen. Das Gericht setzt voraus, daß die Vertreter mitbestimmter Unternehmen sich auch in den Arbeitgeberkoalitionen dieser Rechtspflicht gemäß verhalten. Interessen der Gegenseite wahrzunehmen, sei ihnen ausdrücklich untersagt.

Eine bemerkenswerte Auslegung des Grundgesetzes hat das Bundesverfassungsgericht auch bei der Prüfung der Frage vorgenommen, ob durch das Mitbestimmungsgesetz die Eigentumsgarantie verletzt werde. In seiner ablehnenden Entscheidung geht das Gericht

davon aus, daß das Eigentum einen besonders ausgeprägten Schutz genießt, soweit die Funktion des Eigentums als Element der Sicherung der persönlichen Freiheit des einzelnen angesprochen ist. Dagegen sei die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung um so weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion stehe. Maßgebend hierfür sei der in Art. 14 Abs. 2 GG Ausdruck findende Gesichtspunkt, daß Nutzung und Verfügung in diesem Fall nicht lediglich innerhalb der Sphäre des Eigentümers blieben, sondern Belange anderer Rechtsgenossen berührten, die auf die Nutzung des Eigentumsobjekts angewiesen seien. Insgesamt sei mithin der Gestaltungsbereich des Gesetzgebers bei sozialem Bezug und bei sozialer Funktion des Eigentums im Blick auf dessen Sozialbindung relativ weit.

Was das Ausmaß zulässiger Sozialbindung des sogenannten Anteilseigentums an größeren Unternehmen durch das Mitbestimmungsgesetz angehe, komme es nicht zuletzt auf die Eigenart dieses Eigentums an. Sie zeige sich bereits darin, daß es in aller Regel in der Gemeinschaft mit anderen an einer Gesellschaft bestehe, folglich dem einzelnen Rechtsinhaber nicht stets die autonome Durchsetzung seines Willens ermögliche. Vor allem bedürfe es zur Nutzung des Anteilseigentums immer der Mitwirkung der Arbeitnehmer; die Ausübung der Verfügungsbefugnis durch den Eigentümer könne sich überdies auf deren Daseinsgrundlage auswirken. Sie berühre damit die Grundrechtssphäre der Arbeitnehmer.

Das Verfassungsgericht bezweifelt nicht, daß die Vorschriften des Mitbestimmungsgesetzes die Verfügungsbefugnisse der Anteilseigner in Großunternehmen einschränken. Das geschehe allerdings, ohne in die Substanz des Anteilseigentums einzugreifen. Auch werde das vermögensrechtliche Element des Anteilseigentums — wie das Beispiel der Montanindustrie zeige — allenfalls in zweiter Linie und dann nicht in nennenswertem Umfang beschränkt. Von daher kommen die Karlsruher Richter zu dem Schluß, daß sich die Begrenzung des Anteilseigentums bei den Unternehmen, die durch das Mitbestimmungsgesetz erfaßt werden, durchaus in den Grenzen einer verfassungsrechtlich zulässigen Sozialbindung hält.

Im Hinblick auf die Wirtschaftsordnung geht das Bundesverfassungsgericht im Gegensatz zu den Beschwerdeführern davon aus, daß das Grundgesetz ‚keine unmittelbare Festlegung und Gewährleistung‘ einer derartigen Ordnung enthält. Anders als die Weimarer

Reichsverfassung normiere es auch nicht konkrete verfassungsrechtliche Grundsätze der Gestaltung des Wirtschaftslebens. „Es überläßt dessen Ordnung vielmehr dem Gesetzgeber, der hierüber innerhalb der ihm durch das Grundgesetz gezogenen Grenzen frei zu entscheiden hat, ohne dazu einer weiteren als seiner allgemeinen demokratischen Legitimation zu bedürfen.“

Mit dieser Aussage knüpft das Bundesverfassungsgericht an frühere Entscheidungen zur Verfassungsmäßigkeit wirtschaftsordnender Gesetze an. Ausdrücklich wiederholt es seinen u. a. bereits im Investitionshilfeurteil 1954 geäußerten Standpunkt, daß das Grundgesetz wirtschaftspolitisch neutral sei. Der Gesetzgeber dürfe jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz, insbesondere die Grundrechte beachte. Ihm komme also eine weitgehende Gestaltungsfreiheit zu.

Die relative Offenheit der Verfassungsordnung ist nach Meinung des Gerichts notwendig, „... um einerseits dem geschichtlichen Wandel Rechnung zu tragen, der im besonderen Maße das wirtschaftliche Leben kennzeichnet, andererseits die normierende Kraft

der Verfassung nicht aufs Spiel zu setzen“. Allerdings dürfe die Berücksichtigung der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers nicht zu einer Verkürzung der in den Einzelgrundrechten garantierten individuellen Freiheiten führen, ohne die nach der Konzeption des Grundgesetzes ein Leben in menschlicher Würde nicht möglich sei.

Im Falle des Mitbestimmungsgesetzes kommen die Karlsruher Richter zu dem Urteil, daß ein Verstoß des Gesetzgebers gegen diejenigen Einzelgrundrechte nicht vorliegt, welche die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und Grenzen der Gestaltungsfreiheit der Legislative bei der Einführung einer erweiterten Mitbestimmung markieren. Die Berücksichtigung weitergehender Prüfungsmaßstäbe — etwa eines ‚institutionellen Zusammenhangs der Wirtschaftsverfassung‘ oder eines ‚Schutz- und Ordnungszusammenhangs der Grundrechte‘ — lehnt das Gericht mit der Begründung ab, daß sich dafür keine Stütze im Grundgesetz finden lasse. Beide Maßstäbe sind von den Beschwerdeführern ins Spiel gebracht worden, um die bestehende Wirtschaftsordnung nach Möglichkeit durch höchstrichterliche Entscheidung festzuschreiben zu lassen.

IX. Bilanz des Verfassungsstreits über das Mitbestimmungsgesetz 1976

Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Verfassungsstreit über das Mitbestimmungsgesetz 1976 ein bemerkenswert kluges Urteil gefällt. In überzeugender Weise hat es die Verfassungsbeschwerden gegen eines der wichtigsten, wenn auch noch so unvollkommenen parlamentarischen Reformprojekte der vergangenen Jahre zurückgewiesen. Gleich zu Beginn seiner Urteilsbegründung nimmt das Gericht eine weise Selbstbeschränkung vor, indem es formuliert:

„Prüfungsgegenstand sind allein die angegriffenen und zur Prüfung gestellten Vorschriften des Mitbestimmungsgesetzes; ob andere Regelungen einer Mitbestimmung der Arbeitnehmer mit dem Grundgesetz vereinbar wären, ist nicht zu entscheiden.“

Dieser Erkenntnis entsprechend haben die Karlsruher Richter in den Kern ihres Spruches nur das aufgenommen, was wirklich zur Entscheidung stand. Das ist ein Sachverhalt, der mindestens ebensoviel Beachtung verdient wie die Tatsache, daß das Bundesverfassungsgericht ohne Wenn und Aber die Vereinbarkeit der erweiterten Mitbestimmung nach dem Mitbestimmungsgesetz vom 4. 5.

1976 mit den Grundrechten der von dem Gesetz erfaßten Gesellschaften, der Anteilseigner und der Koalitionen der Arbeitgeber bejaht hat. Wenn überhaupt, dann ist eine Kompetenzüberschreitung des Gerichts lediglich in der Feststellung zu sehen, daß der Gesetzgeber zu einer Korrektur des Mitbestimmungsgesetzes verpflichtet ist, falls sich die Sozialparteien wider Erwarten nicht wie Partner, sondern wie Gegner verhalten und darunter die Funktionsfähigkeit des Tarifvertragssystems und der Unternehmen nachhaltig leidet.

Wesentlicher an dem Urteil ist, daß das Verfassungsgericht keine allgemeinen Grenzen für die Mitbestimmung in Unternehmen und Wirtschaft festgelegt hat. Möglicherweise liegt in diesem Punkt die eigentliche Niederlage für die Kapitalseite. Wiederholt ist behauptet worden, daß es den Arbeitgebern mit den von ihnen initiierten Klagen in Karlsruhe gar nicht um das Mitbestimmungsgesetz 1976 gegangen sei, sondern um ein Abblocken weitergehender Mitbestimmungsforderungen der Gewerkschaften. Wenn diese Vermutung richtig ist, dann haben sich die Verfassungs-

beschwerden auch und gerade unter diesem Gesichtspunkt als ein Fehlschlag erwiesen. Für die These des BDA-Präsidenten Otto Esser, das Gericht sei in der rechtlichen Beurteilung des Mitbestimmungsgesetzes den Verfassungsbeschwerden weitgehend gefolgt und habe Grenzen für die Mitbestimmung aufgezeigt⁵¹⁾, lassen sich bei einer näheren Durchsicht des Urteils keine Anhaltspunkte finden. Unmißverständlich hat das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die von Esser angesprochene Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums bei Organisationsmaßnahmen sozialordnender Art festgestellt:

Der Gesetzgeber hält sich jedenfalls dann innerhalb der Grenzen zulässiger Inhalts- und Schrankenbestimmung, wenn die Mitbestimmung der Arbeitnehmer nicht dazu führt, daß über das im Unternehmen investierte Kapital gegen den Willen aller Anteilseigner entschieden werden kann, wenn diese nicht auf Grund der Mitbestimmung die Kontrolle über die Führungsauswahl im Unternehmen verlieren und wenn ihnen das Letztentscheidungsrecht belassen wird. Das ist ... nach dem Mitbestimmungsgesetz der Fall." Zutreffend wäre die Auffassung der Arbeitgeber lediglich, wenn in der Urteilsbegründung die Formulierung nicht 'jedenfalls dann', sondern 'nur' gelautet hätte.

Völlig unangefochten ist die Montanmitbestimmung aus dem Verfassungsstreit 1976 hervorgegangen. Die Selbstbeschränkung des Bundesverfassungsgerichts hat bewirkt, daß die seit mehr als 30 Jahren bei Kohle, Eisen und Stahl praktizierte Form der paritätischen Mitbestimmung nicht einmal ansatzweise zur Disposition gestellt worden ist. Im Gegenteil, das Gericht hat zur Begründung für die Verfassungsmäßigkeit des Mitbestimmungsgesetzes 1976 auf die Praxis der Montanmitbestimmung verwiesen. Umgekehrt enthält das Karlsruher Urteil keine verfassungsrechtliche Bestätigung der paritätischen Mitbestimmung. Entsprechende Hoffnungen des DGB haben sich nicht erfüllt. Das Ziel der Ausdehnung der paritätischen Mitbestimmung auf die gesamte Wirtschaft können Gewerkschaften und SPD dennoch weiterverfolgen. Erst in einem erneuten Verfahren hätte das Bundesverfassungsgericht gegebenenfalls über die Vereinbarkeit der paritätischen Mitbestimmung mit dem Grundgesetz zu entscheiden.

Der Versuch der Kapitaleseite, mit Hilfe der Verfassungsbeschwerden das mitbestim-

mungspolitische Gesetz des Handelns wieder in den Griff zu bekommen, ist gescheitert. Nach wie vor kann die Mitbestimmung als ein zugleich systemveränderndes und systemstabilisierendes Instrument einer Politik des stetigen Ausbaus und der Festigung der Demokratie propagiert und eingesetzt werden. Den Gewerkschaften ist damit ihr Hauptinstrument im Bemühen um die Verwirklichung einer besseren Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung belassen worden.

Die Tatsache, daß das Karlsruher Gericht es abgelehnt hat, der bestehenden marktwirtschaftlichen Ordnung Verfassungsrang einzuräumen und das Grundgesetz im Sinne eines Unternehmerstatuts auszulegen, hat den Gewerkschaften dringend notwendige politische Entlastung gebracht. Im Falle eines für sie negativen Urteils hätte sich die innergewerkschaftliche Opposition gegen die moderate Reformpolitik des DGB kaum mehr auffangen lassen und wäre die Diskussion über ein neues Grundsatzprogramm ohne Zweifel einseitig in Richtung auf ein radikales Überdenken gewerkschaftlicher Zielvorstellungen und Strategie vorprogrammiert worden.

Zufrieden mit dem Urteil können auch der Gesetzgeber und die politischen Parteien sein. Das Verfassungsgericht hat den Auftrag des Gesetzgebers, die Gesellschaftsordnung im Rahmen des Grundgesetzes zu gestalten und fortzuentwickeln, ausdrücklich bestätigt. Zugleich hat es der Legislative Korrektheit des Handelns bei der Abfassung des Mitbestimmungsgesetzes 1976 bescheinigt.

In besonderem Maße aufatmen darf die sozial-liberale Koalition. Wenigstens eines der von ihr initiierten Reformwerke hat mit dem Karlsruher Spruch seine Zustimmung durch das höchste deutsche Gericht erfahren. Allzu oft war die Koalition in der Vergangenheit an die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen und Machbaren gestoßen oder hatte sie überschritten — so beim Grundlagenvertrag mit der DDR, bei der Reform des § 218, bei der Handhabung der Öffentlichkeitsarbeit und bei den Bundesausgaben. Nunmehr kann die SPD mit Genugtuung feststellen, daß sie immerhin ihren mitbestimmungspolitischen Kurs nicht revidieren muß. Die FDP kann wohlgemut behaupten, das Verfassungsgericht habe voll und ganz die Position bestätigt, die von ihr in den parlamentarischen Beratungen des Gesetzes stets eingenommen worden sei. Und die CDU/CSU sieht sich von dem unangenehmen Verdacht befreit, gemeinsam mit der Koalition für ein verfassungswidriges Gesetz gestimmt zu haben.

⁵¹⁾ Vgl. PDA-Pressedienst der Deutschen Arbeitgeberverbände Nr. 9 vom 1. 3. 1979.

Mitte März 1979 ist durch Beschluß der Staats- bzw. Regierungschefs der EG-Mitgliedsländer ein neues Europäisches Währungssystem (EWS) in Kraft gesetzt worden, dem mit Ausnahme Großbritanniens alle EG-Länder als Vollmitglieder beigetreten sind. Als Motive für die überraschende Währungsinitiative — der frühere Versuch einer Wirtschafts- und Währungsunion war bereits in der Anfangsphase gescheitert — sind u. a. Druck von außen (Dollarverfall) und innen (Desintegrationstendenzen in der EG) sowie eine wirtschaftspolitische Zielannäherung der Regierungen zu nennen.

Hinsichtlich der integrationspolitischen Reichweite ist das EWS vorerst zwischen der ambitionierten Konzeption einer Wirtschafts- und Währungsunion und der europäischen Währungsschlange anzusiedeln. Sein Instrumentarium umfaßt einen Wechselkursverbund, abgestützt durch große, gegenseitige Kreditlinien, und eine partielle Zusammenlegung der Währungsreserven, ferner eine neue europäische Währungseinheit (ECU) sowie nach der zweijährigen Anlaufphase einen europäischen Währungsfonds als institutionelles Systemzentrum und als flankierende Maßnahme eine bescheidene Finanzhilfe zugunsten der „weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten“.

Die zwischenstaatlichen und innenpolitischen Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung des EWS und die Frage des Beitritts spiegeln vor allem die unterschiedlichen Interessenperspektiven von Ländern mit starken und schwachen Währungen sowie die unterschiedliche Integrationsbereitschaft und Einschätzung der damit verbundenen Risiken wider. In der Bundesrepublik Deutschland befürchteten Kritiker vor allem, daß das EWS die Geldwertstabilität beeinträchtigen und die Stellung der Bundesbank unterminieren werde. Das EWS beruht noch weitgehend auf einem Vertrauensvorschuß, da die für eine erfolgreiche Währungsintegration notwendige wirtschaftspolitische Harmonisierung vorerst auf das Prinzip Hoffnung gründet und institutionell nicht abgesichert ist.

Das bewußt als Experiment angelegte EWS ist vornehmlich ein organisatorischer Rahmen, der anhand der praktischen Erfahrungen ausgefüllt werden muß. Stellenwert und langfristiges Entwicklungspotential wichtiger Systemelemente — wie der ECU und der vorgesehene europäische Währungsfonds — bleiben vorerst ebenso offen wie die Beziehungen des EWS zum internationalen Währungssystem.

Rüdiger Robert: Mitbestimmung und Grundgesetz. Der Verfassungsverstreit über das Mitbestimmungsgesetz 1976

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/79, S. 22—39

Der Verfassungsverstreit über das Mitbestimmungsgesetz 1976 war vorläufiger Höhe- und Endpunkt der seit Mitte der sechziger Jahre andauernden Auseinandersetzungen um die Ausweitung der Unternehmensmitbestimmung. Der Aufsatz skizziert die Entwicklung dieses Streites und kommentiert die wichtigsten Normen des Mitbestimmungsgesetzes von 1976. Die Kritik der Gewerkschaften und Arbeitgeber an diesem Gesetz wird aufgearbeitet. Im Anschluß daran werden die Verfassungsbeschwerden der Arbeitgebervereinigungen und Unternehmen gegen die erweiterte Mitbestimmung dargestellt und mit den Argumenten der Gewerkschaften konfrontiert. Es folgt eine Einschätzung der Verfassungsbeschwerden unter dem Gesichtspunkt ihrer Auswirkungen auf das politische Klima und sozio-ökonomische Kräfteverhältnis. Das Mitbestimmungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 1. März 1979 wird in wesentlichen Punkten wiedergegeben und einer kritischen Würdigung unterzogen.