

Diskussionskreis I

Perspektiven der Mitbestimmung im Unternehmen

Professor Dr. Wolfgang Däubler

1. Das Verlangen nach "Mitbestimmung", nach mehr und gleichberechtigtem Einfluß auf die Arbeitsbedingungen ist so alt wie die Arbeiterbewegung selbst. Es fand seinen Ausdruck in Arbeitsniederlegungen, durch die gegen bestimmte Mißstände protestiert wurde, später in Tarifverträgen und in der generellen Einschaltung der betrieblichen Interessenvertretung in bestimmte arbeitsbezogene Vorgänge. Zu diesem ansatzweise schon im 19. Jahrhundert ausgebildeten Instrumentarium trat in der Weimarer Zeit, vor allem aber nach dem 2. Weltkrieg, die Entsendung von Arbeitnehmervertretern in die Unternehmensorgane hinzu - eine Form der Mitbestimmung, die die Diskussion der letzten Jahre eindeutig beherrschte und die im öffentlichen Bewußtsein zur "Mitbestimmung" schlechthin geworden ist.

Die unmittelbar nach Kriegsende gebildeten betrieblichen Interessenvertretungen sowie die neu gegründeten Gewerkschaften verfolgten zunächst das Ziel, Grundstoff- und Schlüsselindustrien zu verstaatlichen und die Reaktivierung der kapitalistischen Produktionsweise zu verhindern. Mit besonderem Nachdruck wurde an Rhein und Ruhr für die Vergesellschaftung des Bergbaus und auch der Stahlindustrie gekämpft, wobei die Initiative in der Regel bei den Betriebsräten, nicht bei den gewerkschaftlichen Führungsorganen lag. Dort herrschte vielmehr die Auffassung vor, die in der Weimarer Zeit erstrebte Wirtschaftsdemokratie mit einem "Unterbau" im Betrieb und Unternehmen zu versehen und im Wege parlamentarischer Gesetzgebung zu einer gleichberechtigten Beteiligung der Arbeitnehmerseite in den Unternehmensorganen zu gelangen. Die Unternehmer befanden sich in einer recht defensiven Position: Ihr Besitz war von den Alliierten beschlagnahmt, nach dem Potsdamer Abkommen waren die Konzerne zu entflechten. In dieser Situation machte die Arbeitgeberseite den Gewerkschaften das Angebot, die Aufsichtsräte zur Hälfte mit Arbeitnehmern zu besetzen und einen gewerkschaftlich orientierten Arbeitsdirektor in den Vorstand aufzunehmen. Die Beweggründe für dieses Umdenken gerade in der traditionell gewerkschaftsfeindlichen Schwerindustrie wurden bisweilen sehr offen ausgesprochen. So erklärte der Leiter der Treuhandstelle, Heinrich Winkelbach:

"Ich habe diese Form der Beteiligung der Arbeiter gewählt, erstens, damit man ihnen sagen kann, daß es ihre Werke sind ... und sie dieselben verteidigen müssen, und zweitens, weil dadurch die Möglichkeit besteht, die Arbeiter gegen die Sozialisierung in Bewegung zu bringen."

Das Angebot wurde akzeptiert. Bis Frühjahr 1948 wurden 24 neue, entflochtene Gesellschaften geschaffen, deren Aufsichtsräte mit fünf Arbeitnehmer- und fünf Arbeitgebervertretern sowie mit einem Repräsentanten der Treuhandverwaltung besetzt waren.

2. Warum dieser Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte?

Bis heute markiert dieses von den Alliierten eingeführte sog. Montanmodell den äußersten Punkt der Forderung nach Mitbestimmung im Unternehmen. Weder die Gewerkschaften noch unsere Partei haben bislang Konzeptionen entwickelt, die zu einem weitergehenden Einfluß der Arbeitnehmerseite hätten führen können. Die ganze Diskussion der 50er, 60er und 70er Jahre drehte sich im Grunde um die Frage, wie dieses Modell erhalten und auf andere Unternehmen ausgedehnt werden kann. Dies galt schon für das Jahr 1951, als Adenauers Plan zur Abschaffung der Mitbestimmung an der Streikbereitschaft der Bergleute und Stahlarbeiter scheiterte. Das Mitbestimmungsgesetz von 1951 schrieb die Aufsichtsratsparität fest, die sog. Holding-Novelle bezog Konzernstrukturen ein und spätere gesetzliche Regelungen waren gleichfalls der Erhaltung des Status quo gewidmet. Von daher ist es nicht nur für den Montansektor, sondern für die gesamte Mitbestimmungsdiskussion von wesentlicher Bedeutung, die mit der Aufsichtsratsparität gemachten Erfahrungen vorbehaltlos zur Kenntnis zu nehmen.

3. Schon von der rechtlichen Struktur her ist die Montanmitbestimmung nicht am Modell des Gleichgewichts von Kapital und Arbeit, sondern an einem Übergewicht der Anteilseignerseite orientiert. Dies zeigt sich etwa darin, daß die Kompetenzen der Hauptversammlung zur Satzungsänderung, zur Kapitalerhöhung und zur Kapitalherabsetzung unangetastet blieben. Es folgt zum anderen daraus, daß im Nichteinigungsfalle der 11. Mann, also der sog. Neutrale im Aufsichtsrat von der Hauptversammlung bestellt wird - nach einem allerdings außerordentlich langwierigen Schlichtungs- und Einigungsverfahren, das in der Praxis bisher immer zu einem Einvernehmen der beiden Seiten führte.

Stärker tritt die Proponderanz des Faktors Kapital in der Praxis der Entscheidungsabläufe zutage.

Die Wahl der Vorstandsmitglieder erfolgt - obwohl wichtigste Entscheidung des Aufsichtsrats - keineswegs paritätisch: Die Arbeitnehmerseite bestimmt im Endergebnis nur die Person des Arbeitsdirektors, während die übrigen, für kaufmännische und technische Angelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieder von den Anteilseignervertretern ausgesucht werden. Dies schließt nicht aus, daß jede Seite

in den dem Kandidatenvorschlag vorausgehenden informellen Gesprächen auch die andere Seite einbezieht, doch besteht über die Aufteilung der Einflusssphären kein Zweifel. Das damit bewirkte Übergewicht der Kapitalseite im Vorstand ist deshalb besonders gravierend, weil der Aufsichtsrat seinerseits nur in beschränktem Maße als Kontrollorgan im Interesse der Arbeitnehmer einsetzbar ist.

Zum einen existiert auch hier kein volles Gleichgewicht zwischen Kapital und Arbeit. Die Anteilseigner stellen in der Regel den Vorsitzenden, die Arbeitnehmer lediglich seinen Stellvertreter, so daß sich vom Informationsstand und von der Handhabung der Tagesordnung her ein Vorsprung für die Kapitalseite ergibt. Eine ähnliche Tendenz zeigt sich bei der Besetzung der Aufsichtsratsausschüsse, wo sich die Arbeitnehmerseite stärker in den für soziale und personelle Fragen zuständigen Gremien engagiert, während sich die Anteilseigner die Mehrheit in den Finanz- und Investitionsausschüssen vorbehalten. Daraus folgt fast zwangsläufig eine höhere Durchsetzungschance im Aufsichtsratsplenium gerade bei den für das Schicksal des Unternehmens zentralen Fragen, während sich die Arbeitnehmerfraktion auf die Folgeprobleme, d.h. auf den sozialen und personellen Sektor konzentriert.

Zum zweiten ist der Aufsichtsrat in seiner bisherigen Form nicht geeignet, eine volle Kontrolle der Vorstandspolitik sicherzustellen. In der Regel wird er als Gremium erst eingeschaltet, wenn die Vorstandsentscheidungen schon weitgehend gefallen sind; die Aktivitäten der Aufsichtsratsmitglieder beschränken sich selbst bei der Diskussion des Jahresabschlusses häufig auf Nachfragen und ergänzende Informationen, die eine vollständigere Bewertung sicherstellen sollen. Als nebenamtlich tätige Personen besitzen die Arbeitnehmervertreter meist einen sehr viel geringeren Informationsstand als die Vorstandsmitglieder und sind schon von daher nicht in der Lage, eigene Alternativkonzepte zu entwickeln und argumentativ zu vertreten. Wenn überhaupt, so erfolgt die Einflußnahme außerhalb des Aufsichtsrats in informellen Gesprächen mit dem Vorstand: Insoweit sind erfolgreiche Initiativen nachweisbar, die sich jedoch in der Regel auf die Vermeidung von Einzelmaßnahmen wie z.B. Stilllegungen, nicht jedoch auf die Unternehmenspolitik als ganze bezogen. Es überrascht daher nicht, daß die Mitbestimmungskommission die Feststellung traf, die Arbeitnehmervertreter hätten den Investitionsvorhaben des Vorstands in aller Regel keinen Widerstand entgegengesetzt und auch die Dividenden-Vorschläge akzeptiert, zumal sie Verständnis für die Erfordernisse des Kapitalmarkts zeigten.

Der Schwerpunkt der Aktivitäten der Arbeitnehmervertreter liegt - unter den gegebenen Verhältnissen zu Recht - im sozialen und personellen Bereich. Der Sozialplan ist eine Erfindung der Montanindustrie, eine Pionierleistung, die freilich auch damit zusammenhängt, daß nach Art. 56 des Montanunionsvertrages in weitem Umfang staatliche Beihilfen gewährt wurden. Die erste Betriebsvereinbarung über einen absoluten Kündigungsschutz für Arbeitnehmer über 50 Jahre stammt aus einem mitbestimmten Unternehmen, doch ist mittlerweile in der nichtbestimmten Metallindustrie Nord-Württembergs/Nord-Badens Vergleichbares tarifvertraglich vereinbart worden. Weiter wird darauf hingewiesen, daß das BVG im Montansektor voll respektiert, ja zum Teil in der Praxis noch übertroffen werde, da keine Personalentscheidung ohne volle Mitbestimmung des Betriebsrats erfolge; auch eine Aussperrung sei nicht mehr zu befürchten. Die Vertrauenskörper könnten ihre Funktionen ohne Lohnminderung während der Arbeitszeit erfüllen und kämen in weitem Umfang auch in den Genuß von Bildungsfreistellungen.

Diesen in gewerkschaftlichen Publikationen meist außerordentlich stark betonten Vorzügen stehen Nachteile gegenüber, von denen meist weniger die Rede ist. Ich will dabei nicht darauf zurückgreifen, daß es Ruhrkohle AG, also ein mitbestimmtes Unternehmen war, das eine Verfassungsbeschwerde mit dem (teilweise erreichten) Ziel einlegte, das Wohnraumkündigungsschutzgesetz wegen Verstoßes gegen das Vermietereigentum für verfassungswidrig zu erklären (nachzulesen in BVerfGE 37,132). Wichtiger als solche Einzelfälle ist der in einer Studie geführte Nachweis, daß die Effektivlöhne in der nordrhein-westfälischen Metallverarbeitung in den Jahren 1958 - 1966 um jährlich 1,86 % stärker stiegen als in der mitbestimmten Eisen- und Stahlherzeugung. Bezieht man die in dieser Zeit erreichte Produktivitätssteigerung mit ein, so ergibt sich, daß in der Metallverarbeitung die Lohnkosten um 2,52 % schneller zunahm, während im Montansektor eine arbeitskostenneutrale, d.h. mit dem Produktivitätsfortschritt gekoppelte Tarifpolitik zu verzeichnen war. In erster Linie wird dies auf den mäßigenden Einfluß der Arbeitsdirektoren zurückgeführt, der auch ein nicht ganz unmaßgeblicher Faktor dafür sein dürfte, daß es seit 1949 in der Montanindustrie zu keinem einzigen gewerkschaftlich organisierten Lohnstreik mehr kam. Der dadurch bewirkte Mangel an Streikerfahrung wird durch die zahlreichen spontanen Arbeitsniederlegungen der Jahre 1969 und 1973 teilweise ausgeglichen, doch zeigte sich hier, daß die als Vorzug der Mitbestimmung gepriesene Sicherheit vor Kündigungen in Fällen dieser Art fast völlig verschwindet. Der Preis, den man für die Mitbestimmung bezahlt, ist deshalb keineswegs niedrig: Die Arbeitnehmervertreter passen sich notwendigerweise an die Rolle des Mitunternehmers an, die Interessenvertretung wird mit weniger Entschlossenheit gehandhabt, man erhält ein gewisses Maß an sozialer Ab-

sicherung im Austausch gegen einen Verzicht auf kämpferische Aktivitäten. Nach einem Wort von Otto Kahn-Freund tritt zur Entfremdung am Arbeitsplatz die Entfremdung von den eigenen Interessenvertretern hinzu.

ll-
n
en -

4. Was nach der Montanmitbestimmung passierte, war Sozialpartnerschaft zu verschlechterten Bedingungen. Daß die 1/3-Vertretung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat nach dem BVerfG 1952 nur einem Anhörungsrecht entspricht, das zudem durch Schweigepflichten gefährdet ist, liegt auf der Hand und wird im Prinzip auch nicht bestritten. Auch das Mitbestimmungsgesetz 1976 brachte der Sache nach keinen darüber hinausgehenden Fortschritt, sieht man einmal von den für sehr viele Rechtsanwälte lukrativen Streitigkeiten um das Wahlverfahren, insbesondere um die Stellung der leitenden Angestellten ab. Das gewerkschaftliche Vorschlagsrecht soll zwar der Intention nach eine einheitliche überbetriebliche Interessenvertretung erleichtern, doch wird dieser Vorzug wohl durch den Nachteil aufgewogen, der darin besteht, daß das Wahlverfahren betriebsegoistischen oder arbeitgeberfreundlichen Minderheitengruppierungen stärkere Entfaltungsmöglichkeiten als das bisherige Recht gewährt. Man kann sich daher bei den zahlreichen Auseinandersetzungen um das neue Gesetz bisweilen des Eindrucks nicht erwehren, daß die dort gebundenen Kräfte besser für andere Dinge wie etwa eine effektivere Betriebsratsarbeit eingesetzt würden. Die Klage der Arbeitgeber in Karlsruhe soll diese subalterne Form von Sozialpartnerschaft als Obergrenze für Mitbestimmungsforderungen ein für allemal festschreiben. Es wäre eine Überraschung, wenn angesichts der bisherigen Spruchpraxis des Gerichts dieses Ziel nicht erreicht würde.

ren-

-
-

zu-

e
a-

te
ge-
er-

r-
n
kt

5. Die traditionelle Unternehmensmitbestimmung ist in eine Sackgasse geraten. So sehr diese Situation auch Erwartungen enttäuschen mag und zu einem fruchtlosen "das-Beste-herausholen" führt, so gibt sie doch auch die Möglichkeit, über Alternativen nachzudenken. Eine Sozialpartnerschaft wie die in der Montanindustrie praktizierte vermag auf Dauer nur solange zu funktionieren, wie sie für die Arbeitnehmer wenigstens einige kleinere Fortschritte bringt und die Nachteile nicht allzu offen in Erscheinung treten läßt.

-
-
ann,
s-
den
i-
e-
nur
nd
ab

Soweit man nicht eine grundsätzliche Umgestaltung unserer Wirtschaftsordnung durch Sozialisierung wichtiger Bereiche, also durch Ausschöpfung des Art. 15 GG in Betracht zieht, bleibt als wesentliche Form zur Demokratisierung der Unternehmen die Mitbestimmung an einzelnen Sachentscheidungen. Was ist darunter zu verstehen?

en
aß
ei-

Die unterschiedlichen Interessen von Unternehmern und abhängig Beschäftigten werden in der Praxis anhand von Einzelfragen, am Beispiel konkreter Konflikte deutlich. Zwischen Geschäftsleitung und Belegschaft bestehen etwa Meinungsverschiedenheiten über die Notwendigkeit oder die Art und Weise einer bestimmten Rationalisierungsmaßnahme; strittig kann weiter beispielsweise die Berechtigung von Produktionsverlagerungen oder die Notwendigkeit einer Betriebsschließung sein. In allen diesen Fällen sind die Arbeitnehmer, zumindest wesentliche Teile der Belegschaft unmittelbar in ihrer Existenz betroffen; entsprechend groß ist die Bereitschaft, sich für die eigenen Interessen einzusetzen und evtl. auch nicht ganz unbeträchtliche Risiken zu übernehmen. Allein dies kann die Voraussetzungen dafür schaffen, daß die Unternehmer zum Nachgeben gezwungen werden, daß eine zunächst geplante oder vielleicht sogar schon vollzogene Maßnahme wieder rückgängig gemacht wird. Beispiele hierfür lassen sich nicht nur in Italien oder den USA, sondern auch in der Bundesrepublik finden: So führte etwa der Streik der Bemberg-Arbeiter in Wuppertal dazu, daß die Akzo-Konzernleitung ihre Stilllegungspläne zunächst aufgab; die Fabrikbesetzung in Erwitte hatte das Ziel, eine bestimmte Unternehmermaßnahme - nämlich die sofortige Betriebschließung - wieder rückgängig zu machen, und die Kienzle-Arbeiter demonstrierten im März 1976 dafür, daß ein bestimmter Teil der Uhrenproduktion nicht nach Süd-Korea verlegt wird. Die vor kurzem zu Ende gegangenen Auseinandersetzungen in der Druck- und Metallindustrie betrafen der Sache nach ebenfalls nichts anderes als Unternehmerentscheidungen: Schreibt man etwa den Lohngruppenschnitt im Betrieb fest oder regelt man zwingend die Besetzung bestimmter Arbeitsplätze, so beeinflußt dies unter Umständen entscheidend die unternehmerischen Handlungsmöglichkeiten. Gewisse Rationalisierungsstrategien, die im besonderen Maße auf Kosten der Belegschaft gehen, werden etwa verhindert - ein evident sinnvolles Ziel, bei dessen Erreichung übrigens die Mitbestimmung nach dem neuen Gesetz keinerlei Rolle spielte: Mit Recht ist kein Gewerkschaftler auf die Idee gekommen, die neu zusammengesetzten Aufsichtsräte könnten wesentliche soziale Korrekturen bei der Einführung neuer Techniken bewirken. Inhaltlich handelte es sich bei den erwähnten Einzelfällen wie in den Tarifaueinandersetzungen um Versuche der Mitbestimmung, freilich nicht durch Entsendung von Vertretern in Unternehmensorgane, sondern durch unmittelbare Beeinflussung bestimmter wichtiger Unternehmerentscheidungen. Eine Verallgemeinerung dieser Form der Mitbestimmung besitzt verschiedene Vorzüge:

- Die tatsächlich vorhandenen Gegensätze werden in den Auseinandersetzungen deutlich; die bei der Einführung der Montanmitbestimmung von den Arbeitgebern gesehene Chance, die Belegschaften würden die Unternehmen als

die ihren empfinden, ist hier ganz gewiß nicht vorhanden.

- Der einzelne gewinnt die Erfahrung, durch eigenen Einsatz seine Situation verbessern zu können. Die Notwendigkeit solidarischen Handelns wird so vielen Arbeitnehmern einsichtig; eine Wiederholung vergleichbarer Aktionen erscheint möglich und gibt der Gewerkschaft eine starke Verhandlungsposition.
- Kampfstarke Belegschaften können besonders weitgehende Erfolge erreichen, die Modellcharakter für andere Unternehmen gewinnen können. Eine verhinderte Stilllegung macht auch anderen Belegschaften wieder Mut.
- Die auf einzelne Sachprobleme bezogene Mitbestimmung vermeidet anders als die Aufsichtsratsparität eine weitere Aufspaltung der Interessenvertretung. Statt der drei Organe Aufsichtsrat, Betriebsrat und Gewerkschaft gibt es nur die beiden letzteren, die überdies auf eine enge Zusammenarbeit angewiesen sind, soll die Mitbestimmungsaktion überhaupt einen Erfolg bringen.

Man hat dieser Form sachbezogener Mitbestimmung entgegengehalten, sie sei nicht in der Lage, die Arbeitnehmerinteressen frühzeitig in den unternehmerischen Entscheidungsprozeß einzubringen; mangels ausreichender Informationen sei die Gewerkschaft nur in der Lage, auf bekanntgewordene Pläne zu reagieren und bestimmte Vorhaben abzulehnen. Dem ist entgegenzuhalten, daß auch die Montanmitbestimmung nur zur Durchsetzung bestimmter Vorstellungen in konkreten Einzelfällen geführt hat, nicht aber zu einer vollen Einbeziehung der Arbeitnehmerseite in alle Planungs- und Entscheidungsvorgänge. Die sachbezogene Mitbestimmung ist andererseits nicht mit jenen Nachteilen verbunden, die für die Montanmitbestimmung charakteristisch sind.

Ein zweiter Einwand geht dahin, eine Mitbestimmung an Sachentscheidungen sei in den meisten Fällen nicht praktikabel, da sie ständige Kampfbereitschaft der Belegschaften voraussetze. Dies ist sicher insoweit richtig, als vom Mittel des Arbeitskampfes nur in wirklich gravierenden Fällen Gebrauch gemacht werden wird, so daß bei weniger ausgeprägten oder weniger bekannten Mißständen die "Mitbestimmung" auf dem Papier steht. Hiergegen läßt sich im Grunde nur dadurch etwas ausrichten, daß man - wie dies im neuen schwedischen Recht vorgesehen ist - durch Tarifvertrag bestimmte institutionalisierte Rechte schafft, die nicht von einem Tag auf den anderen wieder beseitigt werden können. So wäre es etwa zulässig, Kreditaufnahmen ab einer bestimmten Höhe oder Betriebsstilllegungen

von der Zustimmung eines Arbeitnehmergremiums abhängig zu machen. Rechte dieser Art, die jede Bindung an ein Betriebs- oder Unternehmenswohl vermeiden würden, sind allerdings erst durchsetzbar, wenn die auf Einzelmaßnahmen bezogene Mitbestimmung häufiger als bisher praktiziert wird und mehr Rückhalt in der offiziellen Gewerkschaftspolitik findet. In einer solchen veränderten Situation wird sich dann auch die Frage stellen, inwieweit man die Ausdehnung des tariflichen Regelungsbereichs durch eine Novellierung des TVG absichert. Rechtsänderungen initiieren zu wollen, ohne daß die entsprechende soziale Kraft hinter den aufgestellten Forderungen steht, ist eine durchaus illusorische Position. Insofern haben wir zunächst die Aufgabe, in Partei und Gewerkschaften Verständnis dafür zu wecken, daß die Montanmitbestimmung nicht Endpunkt des Denkens ist. Wenn die Unternehmer die Sozialpartnerschaft nicht haben wollen, werden sie in einiger Zeit die offene Auseinandersetzung in Kauf nehmen müssen.