

## Wie weit soll das Mitbestimmungsrecht reichen?

### *Der neue Ruf nach Mitbestimmung*

Er erklang in den Forderungen der Gewerkschaften zum 1. Mai. Verstummt war er in den letzten Jahren zwar nicht ganz, aber es war ziemlich still geworden um die Mitbestimmung. Die Konturen der Forderungen verschleierten sich. In den gewerkschaftlichen Gesprächen und Konferenzen traten Begriff und Anspruch der Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Wirtschaft gegenüber anderen Problemen zurück.

Für die Masse der Arbeitnehmer erschöpft sich heute die Mitbestimmung im Betriebsverfassungsgesetz und seiner Erweiterung im Mitbestimmungsgesetz für Kohle und Stahl. Die Konzentrierung der Gewerkschaften auf das betriebliche Mitbestimmungsrecht hat zweifellos die erzielten Erfolge begünstigt. Aber das Denken der Arbeitnehmer ist damit auch im Betrieblichen steckengeblieben. Wem öffnet sich noch der Blick für eine überbetriebliche Mitbestimmung, für eine von den Vertretungen der Arbeitnehmer und Unternehmer getragene Selbstverwaltung der Wirtschaft? Der Appell zum 1. Mai 1959 läßt hinsichtlich der Mitbestimmungsforderung nicht deutlich genug erkennen, ob er auf dies weitere Ziel hinstrebt oder nur einen Ausbau des Betriebsräterechts verlangt.

Laut warnen die Gewerkschaften vor der sich steigernden Konzentration wirtschaftlicher Macht. Glaubt man dieser Gefahr allein mit einem Ausbau der betrieblichen Mitbestimmung begegnen zu können? Dieser Weg bedeutete praktisch nur eine Überarbeitung des Betriebsverfassungsgesetzes und eine Ausdehnung des Mitbestimmungsgesetzes für Kohle und Stahl auf weitere Industrien mit Großbetrieben. Dabei ist zu überlegen, ob die Übertragung des Mitbestimmungsgesetzes auf noch andere Großbetriebe, etwa die Großchemie, nicht den Verzicht auf die Forderung einer Überführung dieser Betriebe in Gemeineigentum bedeuten könnte.

Jedenfalls schaffen so allgemeine Formulierungen wie im Maiaufruf des DGB: „Die soziale Freiheit bleibt nur dann gewahrt, wenn die wirtschaftliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften erhalten und weiter ausgebaut wird“ keine Klarheit darüber, was an gesetzesmäßiger Weiterentwicklung und Neugestaltung des Mitbestimmungsrechtes gewünscht wird.

Die Gewerkschaftsmitglieder, die sich über sozialpolitische Anliegen und die Forderungen hinsichtlich Lohn, Arbeitszeit, Urlaub usw., die in den Tarifverträgen zu regeln sind, durchaus unterrichtet zeigen, wird man meist vergeblich fragen, was sie sich konkret unter dem Ausbau des Mitbestimmungsrechtes vorstellen.

### *Der Gesetzesvorschlag vom Mai 1950*

In diesem Dokument hat der DGB ein klares Programm entwickelt, das betriebliche wie überbetriebliche Mitbestimmung deutlich heraushebt. Was ist von diesem Programm erreicht?

Die Anstrengungen der Gewerkschaften waren vornehmlich dem Teil I, betitelt „Das Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer im Betrieb“, gewidmet.

Die Einrichtung der Betriebsräte, schon in der Weimarer Zeit eine nicht wegzudenkende Tatsache, forderte nach der Beseitigung der Nazi-herrschaft so selbstverständlich ihre Wiederbelebung, daß selbst die Besatzungsmächte dieser Dynamik mit dem Kontrollratsgesetz Nr. 22 Rechnung trugen.

Nach der Schaffung der Länder gehörte der Erlaß von Betriebsrätegesetzen zu deren wichtigeren gesetzgeberischen Aufgaben. Der Gesetzesvorschlag vom Mai 1950 konnte sich deshalb darauf beschränken, für die Großbetriebe eine paritätische Mitbestimmung in den Aufsichtsräten oder neuzubildenden Aufsichtsorganen und außerdem für alle Betriebe mit über 20 Beschäftigten einen ebenfalls paritätisch besetzten

Wirtschaftsausschuß zu fordern. Für die Besetzung der Aufsichtsorgane und Wirtschaftsausschüsse mit den Arbeitnehmervertretern wurde ein maßgebliches Vorschlagsrecht der Gewerkschaften verlangt.

Die unbeschränkte Tätigkeit der bereits gebildeten Betriebsräte wurde einfach vorausgesetzt. Bemerkenswert ist, daß der DGB-Vorschlag für eine Ausweitung der Rechte der damaligen Betriebsräte keine Forderung stellte.

Die Kämpfe um das Mitbestimmungsgesetz für Kohle und Stahl von 1951 sind noch in Erinnerung. Sie waren wohl bis jetzt der Höhepunkt des Ringens um die Mitbestimmung.

Als in der Folgezeit nicht nur im Kreise der Gewerkschaften der Wunsch nach einer bundeseinheitlichen Regelung des Betriebsräterehtes wuchs, war die Zeit des Betriebsverfassungsgesetzes gekommen. Es gelang bei den Vorberatungen nicht, das Bestreben des DGB durchzusetzen, auch das Personal der öffentlichen Betriebe und Verwaltungen in das Betriebsverfassungsgesetz einzubeziehen. Oktober 1952 wurde das Betriebsverfassungsgesetz verabschiedet, jedoch erst 1955 das Personalvertretungsgesetz für den öffentlichen Dienst. Damit haben wir nun das Kuriosum, daß das betriebliche Mitbestimmungs- bzw. Mitwirkungsrecht für den ganzen Bereich der freien Wirtschaft durch ein Bundesgesetz geregelt wurde, das die einzelnen Ländergesetze aufhob, während für die Verwaltungen und Betriebe in Bundeshand ein Bundesgesetz besteht, nach dessen Rahmenvorschriften jedes Land ein besonderes Personalvertretungsgesetz zu schaffen hat, was teilweise noch nicht erfolgt ist. So der Stand des Mitbestimmungsrechtes auf der betrieblichen Ebene.

Der heutige Ruf der Gewerkschaften nach Ausbau des Mitbestimmungsrechtes bedeutet zweifellos ein Verlangen nach einer Reform des als unzulänglich betrachteten betrieblichen Mitbestimmungsrechtes, ohne daß präzisierte Forderungen herausgestellt werden. Die Frage lautet: Wird nichts anderes erstrebt und verzichtet der DGB auf die Verfolgung seiner Forderungen für eine überbetriebliche Mitbestimmung, die im umfangreicheren Teil II seiner Vorschläge von 1950 unter dem Titel: „Das Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer in Organisationen der Wirtschaft“ dargestellt sind?

Wenn es nur auf die Paralyse der Machtkonzentration ankommt, die von den *einzelnen Leitungen* der großen Unternehmen und Konzerne ausgeht, so könnte dies Ziel unabhängig von dem, was man unter überbetrieblicher Mitbestimmung versteht, durch die paritätische Mitbestimmung in den Aufsichtsorganen der Großbetriebe und Obergesellschaften erreicht werden. Möglicherweise denken die Gewerkschaften daran, ihre Kräfte zunächst für die Erreichung ihrer noch unbefriedigten Forderungen im Felde der betrieblichen Mitbestimmung einzusetzen.

Aber schließlich ist der Gesetzesvorschlag des DGB als ein Ganzes zu betrachten, und wenn die Erreichung auch der obersten Stufen einer Wirtschaftsdemokratie in den maßgeblichen Organisationen der Wirtschaft, d. h. in den Trägern einer wirtschaftlichen Selbstverwaltung, vernachlässigt wird, so festigt sich eine Beherrschung dieser Institutionen (also der Industrie- und Handelskammern, der Handwerks- und Landwirtschaftskammern und deren Bezirks- und Spitzenorganisationen) durch die Unternehmerschaft. Eine organische Verwirklichung der Wirtschaftsdemokratie mit vollem Mitbestimmungsgewicht der Arbeitnehmerschaft auf *allen Stufen* ist dann immer schwerer zu erreichen.

#### *Der Vorsprung der Unternehmer*

Im Aprilheft der *Gewerkschaftlichen Monatshefte* von 1957 untersuchte *Dr. Kurt Hirche*, was hinsichtlich der überbetrieblichen Mitbestimmung erreicht sei. Das Ergebnis war reichlich negativ.

Der 1953 vorgelegte *Arnold-Plan*, dessen entscheidende Fehlkonstruktion war, paritätisch besetzte Wirtschaftskammern und Industrie- und Handelskammern als reine Unternehmervvertretungen konkurrierend nebeneinander zu setzen, verschwand ebenso in der Versenkung wie andere von den Sozialausschüssen der CDU und den evangelischen Akademien entwickelte Entwürfe, die sich an dem Gesetzesvorschlag des DGB orientierten, ohne dessen klare und umfassende Konzeption zu erreichen. Der DGB-Vorschlag von 1950 hat nichts von seiner Qualität eingebüßt. Er würde, heute entworfen, kaum anders aussehen:

Auf der unteren Ebene die Bezirkswirtschaftskammern, das Aufgabengebiet der Industrie- und Handelskammern absorbierend. Daneben die Handwerks- und Landwirtschaftskammern. Oben der Bundeswirtschaftsrat, in seinem die gesamten Interessen der Wirtschaft umfassenden Aufgabenbereich, zugleich die Spitzenorganisation der drei Kammerarten, womit sich besondere Bundesspitzen der einzelnen Kammern (Industrie- und Handelstag, Handwerkstag) erübrigen. Eine Mittelstufe, die Landeswirtschaftsräte, wird von Sachkennern (vgl. *Willy Bukow* „Form und Aufgabe der überbetrieblichen Mitbestimmung“, Augustheft 1954 der WWI-Mitteilungen) für entbehrlich gehalten. Diese Meinung ist zu überprüfen, wenn der Ehrgeiz der Länder zur Bildung von Landeswirtschaftsräten, losgelöst von Verbindungen mit den Kammern und einem Bundeswirtschaftsrat, führen sollte.

Die Ablehnung von Bezirkswirtschaftskammern als Überkammern der weiterbestehenden Industrie- und Handelskammern ist gerechtfertigt. Wenn den IHK.n als Unternehmerorgane alle maßgeblichen Funktionen verbleiben, sind solche Überkammern substanzlos und ihre paritätische Zusammensetzung eine Farce.

Über den Bundeswirtschaftsrat wurde in den Hattenheimer Gesprächen eine Übereinstimmung zwischen den Sozialpartnern erzielt. Dabei ist es aber auch geblieben. Der Gedanke, dem Bundeswirtschaftsrat, neben einer Funktion als maßgeblicher Beratungsinstanz der Gesetzgebung, die Stellung eines offiziellen permanenten Kongresses der Sozialpartner, also eines gesetzlich fundierten Organs freier Selbstverwaltung der Wirtschaft, zu geben, wird nicht mehr diskutiert.

Inzwischen waren die Vertreter der Unternehmerverbände nicht müßig. Was auf dem Gebiete der wirtschaftlichen Selbstverwaltung geschehen ist und gesetzlich gestützt wurde, geht zu ihren Gunsten.

In den Handwerkskammern ist die Ein-Drittel-Minorität der Arbeitnehmervertretung statuiert. Sie sind, mit der noch immer gepflegten Vorstellung von der Interessengleichheit des Gesellen als des kommenden Meisters, fest in der Hand des Arbeitgeberteils.

Bei den Landwirtschaftskammern ist diese Vorstellung zwar kaum gegeben, aber das besondere Abhängigkeitsverhältnis des Landarbeiters von seinem Arbeitgeber wertet seine, ebenfalls auf ein Drittel festgelegte, Vertretungsmacht erheblich ab.

Die Zusammenarbeit der Partner in diesen beiden Kammerarten wird mit Eifer als durchaus harmonisch hingestellt.

Den *entscheidenden Vorsprung* sicherte sich das Unternehmen aber bei den Industrie- und Handelskammern.

#### *Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern*

Der Ende 1955 eingebrachte Gesetzentwurf über die Industrie- und Handelskammern sah keine Beteiligung der Arbeitnehmer in den Organen der Kammern vor. Erst in den Ausschusssitzungen sorgten Abgeordnete des Arbeitnehmerflügels der Regierungspartei dafür, daß mit dem § 7a die Beteiligung wenigstens für einen Ausschuß vorgesehen wurde, der sich mit der Berufsausbildung beschäftigt. Im übrigen sind die IHK.n, allgemein zu Körperschaften des öffentlichen Rechts erhoben und mit weitreichenden Einwirkungsmöglichkeiten auf den Wirtschaftsablauf und die Entwicklung der einzelnen Gewerbezweige in ihrem Bezirk ausgestattet, *ausschließliche* Sache der Unternehmer.

Man nehme einmal den Geschäftsbericht einer Industrie- und Handelskammer zur Hand und ersehe, in welchem Maße eine IHK in ihrem Bereich alle Kategorien des wirtschaftlichen Lebens (Dienste für die Außen- und Verkehrswirtschaft, Banken und Versicherungswesen, soziale Fragen, Steuerangelegenheiten, Berufsausbildung, betriebswirtschaftliche Förderung, Messen und Ausstellungen) dirigiert und die Tätigkeit der Behörden beeinflusst. Daß das Wohl und Wehe der Arbeitnehmerschaft von dem Ergebnis dieser Arbeit weitgehend abhängt, ist klar, aber die Meinung verstärkt sich, daß eine Vertretung der Arbeitnehmer dabei nicht benötigt wird. Die IHK als Unternehmervertretung, die macht das schon!

Ausgedehnt wird dieser Einfluß auf die Wirtschaftspolitik jedes Landes durch die Länderarbeitsgemeinschaften der Kammern. Nach dem heutigen Stand bilden in Baden-Württemberg 19, in Bayern 10, Bremen 2, Hamburg 1, Hessen 12, Niedersachsen 8, Nordrhein-Westfalen 20, Rheinland-Pfalz 4 und Schleswig-Holstein 2 Kammern diese Arbeitsgemeinschaften. Ihre stärkste Konzentration finden Macht und Einfluß der Kammern aber in ihrer permanent wirkenden Spitzenorganisation, dem Deutschen Industrie- und Handelstag.

Unter dem Titel „*Wirtschaft — aufgerufen zur Bewährung*“ legte der Industrie- und Handelstag seinen letztjährigen Tätigkeitsbericht in einem Band von 347 Seiten vor. Bewährung und Erfolg der Wirtschaft ist danach wesentlich ein Verdienst des *allgegenwärtigen* Kammerapparates.

Der DIHT ist die Vertretung der deutschen Wirtschaft schlechthin und wirkt in alle Gebiete der Außen- und Binnenwirtschaft, des Handels und Verkehrs, der Geld- und Finanzwirtschaft, des Rechtswesens hinein; er unterhält die Verbindungen mit den internationalen wirtschaftlichen Institutionen und den speziellen deutschen Organisationen der Wirtschaftszweige, der Rationalisierung, des Sozial- und Wirtschaftsrechts.

Ist für eine Vertretung der Arbeitnehmer in diesem Machtblock der Wirtschaft noch eine Tür zu öffnen?

Das Gesetz über die Industrie- und Handelskammern ist ausdrücklich als *vorläufige* Regelung bezeichnet. Die Inangriffnahme eines endgültigen Gesetzes, das der Arbeitnehmerschaft die paritätische Beteiligung in den Kammerorganen erschließt und gleichzeitig ihren Einfluß bis in die Spitze geltend werden läßt, wäre eine erneute Kraftanstrengung der Gewerkschaften wert.

Name ist Schall und Rauch. Die von der Arbeitnehmerschaft paritätisch mitbesetzte Industrie- und Handelskammer wäre praktisch die vom DGB erstrebte Bezirkswirtschaftskammer und der Gedanke der einflußlosen Überkammer fiel aus. An Eigentumsvorbehalten der heutigen Kammern kann dies Bestreben nicht scheitern.

#### *Der Bundeswirtschaftsrat*

Die Stellung eines Bundeswirtschaftsrates würde problematisch werden, wenn den Arbeitnehmern der gleichberechtigte Einzug in die Kammern gelänge und der DIHT gleichzeitig miterobert würde. Daneben noch ein Bundeswirtschaftsrat, mit der abschließlichen Bestimmung eines Beratungsorgans für Regierung und Parlament, würde kaum seine Kosten rechtfertigen. Denn eine solche Beratung übt der DIHT intensiv genug aus, und sie dem Bundeswirtschaftsrat als alleiniges Recht übertragen zu wollen, wird ziemlich aussichtslos sein. Ein nur zum Gutachtergremium reduzierter Bundeswirtschaftsrat, ohne Beziehungen zu den gesetzlich fundierten und frei gebildeten Organisationen der Wirtschaft, beschwört nur den trüben Schatten des Reichswirtschaftsrates herauf, und die Ablehnung eines solchen Gebildes durch *Otto Brenner* auf dem Hamburger Kongreß war deutlich genug.

Doch sollte die Konzeption des DGB von 1950 für einen Bundeswirtschaftsrat als Fernziel nicht aufgegeben, sondern durch den Gedanken eines - wie *Bukow* es ausdrückte -

Gesandtenkongresses der vertretenen Verbände ausgeweitet werden, der zweifellos ein wirksames Mittel wichtiger Partnerschaftsentscheidungen sein könnte als das gelegentliche Gespräch am runden Tisch, das allzusehr von Lust und Laune der Beteiligten abhängt. Im übrigen braucht Partnerschaft keineswegs Übereinstimmung der Meinungen zu bedeuten.

Ein solcher Bundeswirtschaftsrat kann aber nur in enger organischer Verbindung mit dem Kammersystem, als seinem Unterbau, wirksam sein und müßte damit das Spitzenorgan dieses Systems anstelle des DIHT werden.

Es dürfte jedoch klar sein, daß ein Bundeswirtschaftsrat in dieser vom Gewerkschaftsstandpunkt gesehenen Höchstform bei der derzeitigen politischen Konstellation wenig Aussicht auf Verwirklichung hat. Auch der Arbeitnehmerflügel der Regierungsmehrheit wird sich kaum für ihn erwärmen. Möglicherweise herrscht hier das Gefühl, ein solcher vom Denken der Gewerkschaftsmehrheit beeinflusster Bundeswirtschaftsrat könne sich der Volksaktien- und Privatisierungsaktion entgegenstellen.

Der jetzige Tatbestand ergibt demnach: Industrie- und Handelskammern mit den derzeitigen Vollmachten und gleichzeitig Bezirkswirtschaftskammern, das geht nicht. Analog ist ein Nebeneinander von Industrie- und Handelstag und Bundeswirtschaftsrat nicht angängig. Es bleibt darum die Erlangung der paritätischen Vertretung in den bestehenden Kammern zunächst der gangbarste Weg zu einer überbetrieblichen Mitbestimmung. Von dieser Position aus würde sich logisch die Einflußnahme in die Länderarbeitsgemeinschaften der Kammern (die damit als Ersatz von Landeswirtschaftsräten erscheinen könnten) erstrecken und schließlich in den Industrie- und Handelstag einmünden.

Charakter und Wirksamkeit dieser öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft wären damit entscheidend im Sinne der Gewerkschaften geändert.

Voraussetzungen, aktiver zu werden, sind durch die Vorläufigkeit des Industrie- und Handelskammergesetzes gegeben. Aber das Problem muß mit konkreten Vorschlägen neu angepackt werden, wenn die Forderung nach gesicherter Mitbestimmung auch auf überbetrieblicher Ebene vorwärtsgebracht werden soll. Dabei kann die größte Partei des Bundestages daran erinnert werden, daß in ihrem Hamburger Programm der Satz steht: „Wir setzen uns ein für wirtschaftliche Selbstverwaltung nach dem Grundsatz allseitiger Partnerschaft in der gesamten Wirtschaft.“

Es ist an der Zeit zur Initiative! Denn der Vorsprung der Unternehmerschaft an wirtschaftlicher Bestimmungsmacht gewinnt verstärkten gesetzlichen Rückhalt und vertieft sich ohnehin immer mehr zum Gewohnheitsrecht.

#### RICHARD H. S. CROSSMAN

*Anstatt der sozialen Umformung grundsätzlich die Tendenz zur Vergrößerung der Freiheit beizumessen, müssen wir uns auf den Standpunkt stellen, daß eine zunehmende Machtkonzentration, sei es in der Form technischer Errungenschaften oder sozialer Organisation, immer Ausbeutung, Ungerechtigkeit und Ungleichheit innerhalb einer Gesellschaftsordnung mit sich bringt, es sei denn, daß die Gemeinde ein soziales Gewissen hat, das stark genug ist, diese Tendenzen zu unterdrücken. Von Menschenhand geschaffene Einrichtungen werden, wie dies Reinhold Niebuhr in seinem berühmten Buch aufzeigte, stets nicht nur amoralisch, sondern unmoralisch sein, wenn ihnen nicht Männer und Frauen einen sittlichen Inhalt geben, die diese Tendenz zum Schlechten erkannt haben und unaufhörlich Krieg dagegen führen.*