

Gerhard Leminsky

Aufgaben überbetrieblicher Mitbestimmung

Ausgehend von einer Begriffsbestimmung der überbetrieblichen Mitbestimmung sollen im folgenden mögliche Aufgaben dieser Form der Einflußnahme der Arbeitnehmer und einige Probleme bei der Realisierung herausgearbeitet werden.

Zum Begriff der überbetrieblichen Mitbestimmung

Unter überbetrieblicher Mitbestimmung wird hier die Gesamtheit der Prozeduren und Institutionen verstanden, über die die Gewerkschaften oberhalb der Unternehmens-ebene und außerhalb der traditionellen Tarifautonomie die Lebenslage und die Entfaltungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer zu verbessern suchen. Diese Begriffsbestimmung und ihre verschiedenen Elemente müssen näher erläutert werden:

Die Gewerkschaften sind die legitimen Repräsentanten der Arbeitnehmer, da die Interessen der Arbeitenden in einer hochentwickelten Wirtschaft und Gesellschaft nur durch Zusammenschluß sinnvoll wahrgenommen werden können. Erst die solidarische Organisation schafft ein Gegengewicht gegen die strukturelle Unterprivilegierung des Arbeitnehmers. Ihren Ausdruck findet dieser solidarische Zusammenschluß in Betrieben, Unternehmen und der Gesamtwirtschaft in unterschiedlicher Weise. Je mehr es dabei um Fragen geht, die die Gesamtheit der Arbeitnehmer betreffen, desto eindeutiger können nur die Gewerkschaften autonom diese Interessen vertreten, gestützt auf die Legitima-

tion der Mitglieder, auf interne demokratische Willensbildung und auf die steigende Zustimmung, die gewerkschaftlich organisierte Kandidaten bei Wahlen auf allen Ebenen der Wirtschaft finden¹). Jeder Versuch, über die Mitbestimmung die Gewerkschaften von den Arbeitnehmern zu trennen, schwächt die Möglichkeit solidarischer Interessenvertretung und deformiert das Recht auf Emanzipation zur marktkonformen Anpassung der Arbeitnehmer. Das wird nur verhindert, wenn die überbetriebliche Mitbestimmung von Anfang an unter dem Gesichtspunkt einer engen Beziehung zu den Gewerkschaften gesehen wird.

Bei der überbetrieblichen Mitbestimmung handelt es sich um eine programmatische Forderung, die die gesellschaftspolitischen Zielsetzungen der Mitbestimmung andeutet. Das heißt aber nicht, daß diese Mitbestimmung in allen Fällen auch ein rechtliches Mitentscheidungsrecht einschließt. Das Schlagwort überbetriebliche Mitbestimmung faßt Einflußmöglichkeiten zusammen, die von bloßen Informationsrechten bis hin zu Selbstverwaltungsrechten der Arbeitnehmer reichen.

Das Beiwort *überbetrieblich* wird hier gewählt, weil es in der gewerkschaftlichen Diskussion eingeführt ist; zudem ist es „offen“. Es deutet nur an, daß die überbetriebliche Mitbestimmung oberhalb der Betriebe ansetzt, legt aber noch nicht die Bereiche der Einflußnahme fest. Dies geschieht durch die Bezeichnung *gesamtwirtschaftliche* Mitbestimmung, die neuerdings häufiger verwendet wird²). Sie hat allerdings den Nachteil, daß sie lediglich auf den gesamtwirtschaftlichen Aspekt hinweist, der nur einen Ausschnitt der überbetrieblichen Mitbestimmung bezeichnet. Deshalb wird hier am Begriff überbetriebliche Mitbestimmung festgehalten und die Unklarheit in Kauf genommen, daß auch die Mitbestimmung im Unternehmen oberhalb des Betriebes angesiedelt ist. Im gewerkschaftlichen Sprachgebrauch und in der öffentlichen Diskussion wird jedoch unter betrieblicher Mitbestimmung die Mitbestimmung in Betrieb *und* Unternehmen verstanden.

Die *Sachbereiche* und *Adressaten* der überbetrieblichen Mitbestimmung sind nicht eindeutig abgegrenzt. Sie richten sich an den Staat (vor allem Regierung und Parlament) und an die Zusammenschlüsse der privatwirtschaftlich orientierten Unternehmerschaft, soweit diese insbesondere über öffentlich-rechtliche Kammern mit dem Anspruch auftritt, die sogenannte „Wirtschaft“ zu repräsentieren. Die überbetriebliche Mitbestimmung soll jedoch auch die Mitbestimmung im Unternehmen durch die Einflußnahme im übergeordneten Bereich absichern und die überbetrieblichen Aktivitäten der Arbeitnehmer insgesamt wirkungsvoll koordinieren. Aus den unterschiedlichen Legitimationsgrundlagen und Aufgaben der Adressaten folgen verschiedene Formen der Ausgestaltung der Einflußnahme der Arbeitnehmer.

Die überbetriebliche Mitbestimmung ist mit den Mitteln und Methoden der *Tarifautonomie*, die auf eine Regelung der Löhne und Arbeitsbedingungen im engeren Sinne gerichtet ist, nicht zu bewältigen, wenn die Grenzen auch in einzelnen Fällen fließend sein mögen (z. B. Spitzengespräche zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften über beiderseitig interessierende Fragen, Gründung gemeinsamer Einrichtungen). Die deutschen Gewerkschaften haben sich schon immer dagegen gewehrt, ihre Aufgaben nur auf den tariflichen Bereich einzuengen. Neue Verfahren und Einrichtungen einer überbetrieblichen Mitbestimmung dürfen jedoch die Autonomie der Gewerkschaften nicht einschränken — wer nicht autonom ist, kann auch nicht bestimmen. In jedem Fall wird die aus der Autonomie resultierende Stärke und Macht der Gewerkschaften der primäre Bestimmungsgrund ihres Einflusses sein; insofern besteht eine enge Beziehung zwischen Mitbestimmung und Autonomie der Gewerkschaften. Die Möglichkeiten autonomen

1) Schellhoss, H., Apathie und Legitimität, München 1967, S. 160 ff.

2) Vgl. etwa den Antrag 348 des Bundesvorstandes „Konzeption einer Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich“, der dem 8. Ordentlichen Bundeskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes 1969 in Berlin vorgelegen hat, in: Das Mitbestimmungsgespräch 1969, H. 6/7, S. 101-103.

Handelns unter den Bedingungen einer hochentwickelten Wirtschaft müssen allerdings noch eingehender als bisher durchdacht werden³⁾.

Über die *Institutionen und Prozeduren*, in denen die überbetriebliche Mitbestimmung verankert werden soll, ist damit noch nichts gesagt. Dies hängt von verschiedenen Faktoren wie der historischen Entwicklung, der Art der Wirtschaftsordnung, der Organisation des staatlichen Bereichs, den Programmen und Organisationsstrukturen der Gewerkschaften sowie vom Stand der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Politisch verständlich, aber für eine umfassende wissenschaftliche Würdigung der überbetrieblichen Mitbestimmung nicht ausreichend, wird die öffentliche Diskussion fast nur in der Form institutioneller Alternativen wie Bundeswirtschaftsrat, Arbeiterkammern oder paritätischer Besetzung der Industrie- und Handelskammern und konzertierter Aktion geführt⁴⁾. Solche Ansatzpunkte sind jedoch zu eng; denn über Institutionen und ihre Ausgestaltung kann man erst sinnvoll entscheiden, wenn Klarheit über ihre Aufgaben besteht. Diese wiederum hängen vor allem vom gewerkschaftlichen Selbstverständnis und der sozioökonomischen Lage ab.

Funktionen überbetrieblicher Mitbestimmung

Der wenig geschlossene Eindruck, den die Sachdiskussion um die überbetriebliche Mitbestimmung bisher gemacht hat, beruht nicht nur auf Schwächen in der Argumentation. Er ist vielmehr vor allem auf den breiten und sehr unterschiedlichen Bereich von Aktivitäten zurückzuführen, die durch die überbetriebliche Mitbestimmung abgedeckt werden müssen. Es handelt sich dabei um verschiedenartige historisch gewachsene Institutionen, um stark variierende Formen und Intensitäten der Einflußnahme und nicht zuletzt um unterschiedliche Adressaten, an die die Mitbestimmungsforderungen gerichtet sind. Gerade wegen dieser vielfältigen Aufgaben und Ziele ist es um so wichtiger, alle Chancen der Orientierung und der Koordination auszuschöpfen, wenn die gegebenen und geforderten Möglichkeiten der Einflußnahme nicht wegen partieller und isolierter Perspektiven ziellos verpuffen sollen. Unter diesen Gesichtspunkten sollen einige Schwerpunkte überbetrieblicher Mitbestimmung herausgearbeitet werden.

1. Absicherung der betrieblichen Mitbestimmung

Die überbetriebliche Mitbestimmung muß im Rahmen des gesamten Mitbestimmungssystems die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Betrieb und Unternehmen absichern.

Die Aufgabe der Absicherung liegt erstens in der Information der Arbeitnehmervertreter. Die Komplexität der Entscheidungen in großen Unternehmen nimmt zu. Konzentrationsprozesse stellen die unternehmerischen Entscheidungen in internationale Zusammenhänge. Die Investitionsprogramme großer Konzerne haben steigende Bedeutung für ganze Wirtschaftszweige und Regionen. Deshalb wird es für die Arbeitnehmervertreter wichtiger, einen Zugang zu systematisierten Informationen zu haben, die Zusammenhänge und Entwicklungstendenzen aufzeigen. Die Kapitalvertreter verfügen hier mit den Großbanken, Fachverbänden, Wirtschaftsvereinigungen und Kammern über Informations- und Konsultationszentren, denen die Arbeitnehmer bislang nichts auch nur annähernd Vergleichbares gegenüberstellen können.

Eine weitere Aufgabe liegt in der unmittelbaren Sicherung der Mitbestimmung im Unternehmen⁶⁾. Große Unternehmen können einzelne Funktionen ausgliedern, wie sich

3) Vgl. Leminsky, G., Gewerkschaftliches Handeln und sozialökonomische Entwicklung, in: W WI-Mitteilungen, 23. Jg. (1970), H. 5, S. 145 ff.

4) Vgl. das Heft 6/7 1969 der Zeitschrift Das Mitbestimmungsgespräch, das dem Thema „Mitbestimmung auf dem DGB-Bundeskongreß“ gewidmet ist, und die instruktive Übersicht von Otto, B., Die überbetriebliche Mitbestimmungskonzeption des DGB, im selben Heft, S. 113-118.

5) Vgl. dazu das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium, Zum Vorschlag der Schaffung eines Bundeswirtschaftsrates, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 24. 7. 1964, S. 1117 f.

bei den Walzstahlkontoren gezeigt hat. Es bilden sich neuartige Formen der Kooperation zwischen verschiedenen Unternehmen. Über die Grenzen hinweg werden Absprachen zwischen verschiedenen nationalen oder multinationalen Unternehmen getroffen. In dem Maße aber, in dem Entscheidungen aus Unternehmensorganen in übergeordnete, rechtlich oft kaum noch erfaßbare Bereiche verlagert werden, müssen die Arbeitnehmer neue Formen der Einflußnahme ausarbeiten.

Funktion der überbetrieblichen Mitbestimmung kann möglicherweise auch sein, in kleinen Unternehmen und Betrieben, in denen die Arbeitnehmervertreter als Vertrauensleute, Betriebsräte und ggf. in den Aufsichtsräten häufig einen schweren Stand haben, Hilfestellung zu leisten. Sie kann auf die Einrichtung von Betriebsräten drängen, Willkürentscheidungen und Mißbräuchen unternehmerischer Entscheidungsmacht nachgehen, Kontrollen in den Betrieben selbst durchführen und auf angemessene Standards hinwirken. Die Institutionen der überbetrieblichen Mitbestimmung, insbesondere auf regionaler Ebene, könnten Beschwerdeinstanzen einrichten, die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen im Bereich des Arbeitsschutzes und der Arbeitssicherheit stärker überwachen, Beratungseinrichtungen für Fragen der Personal- und Sozialplanung aufbauen, für überbetriebliche Lehrwerkstätten eintreten, um nur einige Beispiele zu nennen, und so den Arbeitnehmern in kleinen Betrieben von der überbetrieblichen Ebene her den Schutz und die Gestaltungsmöglichkeiten vermitteln, die in großen und gut organisierten Unternehmen über die Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen gewährleistet werden.

2. Berufliche und allgemeine Bildung

Die Aufgabe der Gewerkschaften, Freiheit und Entfaltung im Arbeitsleben zu sichern, hängt in zunehmendem Maße von Faktoren ab, die der beruflichen Tätigkeit vorgelegt sind. Wem das Bildungssystem keine gleichen Startchancen vermittelt, der wird diesen Rückstand kaum je wieder aufholen können. Dies ist um so wichtiger, als das Versagen von Kindern nicht durch einen genetisch bedingten Mangel an Begabung, sondern durch einen milieubedingten Mangel an Förderung zu erklären ist.

Formen und Inhalte der Bildung im vorschulischen und im schulischen Bereich vermitteln und entwickeln nicht nur notwendige Kenntnisse und Fertigkeiten, sie prägen zugleich Kritik- und Urteilsvermögen und legen die sozialen Verhaltensweisen fest, die für eine demokratische Entwicklung der gesamten Gesellschaft und für die Möglichkeiten der Gewerkschaften von so großer Bedeutung sind. Probleme der Kindergärten, Vorschulen, Gesamtschulen, der Fach- und Hochschulen, Fragen der Durchlässigkeit einzelner Schulstufen und -formen, die Art der Bildungsinhalte und ihre Vermittlung, die Zahl der Schulen und ihre Standorte, die Finanzierung der Bildung und die Möglichkeit von Beihilfen — all das sind Perspektiven, die von den Gewerkschaften gefördert werden müssen⁶⁾.

Im Bereich der *beruflichen Bildung* sind die Mißstände besonders groß. Hier ist vor allem auf die Industrie-, Handels- und Handwerkskammern mit ihren Spitzenorganisationen hinzuweisen, weil sie die nach dem Berufsbildungsgesetz „zuständigen Stellen“ für die berufliche Bildung sind. Die Kammern, Zwangszusammenschlüsse aller Gewerbetreibenden eines Bezirks und Vertretung der wirtschaftlichen Gesamtinteressen der privatwirtschaftlich orientierten Eigentümer haben einen öffentlich-rechtlichen Status und nehmen hoheitliche Funktionen wahr. Es ist ein Anachronismus, daß die Kammern als Domänen der Unternehmer einen entscheidenden Einfluß auf die berufliche Bildung ausüben, die das Schicksal der Arbeitnehmer prägt, während diese selbst keine gleichberechtigten Gestaltungsmöglichkeiten haben. Daraus wird in eklatanter Weise deutlich, wie

6) Vgl. Katterle, S., Strukturelle und finanzielle Probleme einer Reform des Bildungswesens, in: WWI-Mitteilungen, 23. Jg. (1970), H. 4, S. 113.

groß immer noch der Machtvorsprung der Eigentümer selbst bei den Fragen ist, die die Arbeitnehmer unmittelbar berühren.

Vor Erlaß des Berufsbildungsgesetzes ⁷⁾ waren die Arbeitnehmer im Kammerbereich im wesentlichen nur in Ausschüssen von Innungen, also Einrichtungen der Handwerkskammern, vertreten. Zwar sind nunmehr nach dem Berufsbildungsgesetz, das übrigens die Kammern auch der Arbeitgeberseite zuordnet (§ 50 Abs. 3), bei den Kammern als den „zuständigen Stellen“ für die berufliche Bildung Berufsbildungsausschüsse zu bilden, in denen Arbeitnehmer und Arbeitgeber paritätisch vertreten sind. Die Ausschüsse haben alle Fragen der Berufsbildung zu regeln, soweit das Gesetz keine Einzelvorschriften enthält. Falls aber die Ausschüsse Beschlüsse fassen, die zusätzliche finanzielle Mittel erfordern, so ist eine Abstimmung in der Vollversammlung der Kammer durchzuführen, in der die Arbeitnehmer über keine Sitze verfügen.

Das Berufsbildungsgesetz hat weiterhin Landesausschüsse und den Bundesausschuß für Berufsbildung sowie das Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung geschaffen. In all diesen Institutionen sind Arbeitnehmer und Arbeitgeber paritätisch vertreten; ihnen gehören außerdem je nach Aufgabenstellung weitere Vertreter aus den berufsbildenden Schulen, aus bestimmten Bundesbehörden usw. an. Damit ist ein institutioneller Zusammenhang geschaffen, der den Arbeitnehmern gleiche Rechte sichern würde, wenn man die berufliche Bildung aus den Kammern lösen und die Finanzierung auf eine andere Grundlage stellen würde.

3. Konjunktur-, Struktur- und Ordnungspolitik

Im Rahmen dieses Schwerpunktes werden die Arbeitnehmer durch kurzfristige konjunkturpolitische Maßnahmen unmittelbar durch den Einfluß auf Einkommen und Arbeitsplatzsicherheit betroffen. Die „konzertierte Aktion“ zeigt deutlich die Probleme einer „hinkenden Partnerschaft“, wenn die Gewerkschaften nur unregelmäßig und bei fehlender wirtschaftlicher Stabilität an der Diskussion von Maßnahmen beteiligt werden ⁸⁾.

Für die überbetriebliche Mitbestimmung wesentlich wichtiger ist ein Einfluß auf die Strukturpolitik. Die Gewerkschaften können die Dynamik der sozialökonomischen Entwicklung nur dann bejahen, wenn die damit verbundenen hohen Anforderungen an die regionale, sektorale und berufliche Mobilität von entsprechenden Schutz- und Gestaltungsmaßnahmen begleitet sind. Dazu zählen das Angebot an Arbeitsplätzen, Verkehrs- und Gesundheitswesen ebenso wie Fortbildung, Weiterbildung und Umschulung ⁹⁾ und der Schutz bei Arbeitslosigkeit, Unfall, Krankheit und Alter.

Gerade die Strukturpolitik legt weitgehend die Entfaltungsmöglichkeiten für einzelne und Gruppen fest. Das gilt sowohl für Maßnahmen, die privatwirtschaftlich ausgerichtete Unternehmen durch Anreize zu bestimmten Verhaltensweisen lenken wie Wirtschaftsförderung und Industrieansiedlung. Es gilt auch für den gesamten Infrastrukturbereich, der meist privatwirtschaftlicher Aktivität nicht zugänglich ist, aber wichtige Voraussetzungen für die Erschließung eines Raumes zur Verfügung stellt — vom Umweltschutz über Gesundheitswesen bis zur Verkehrsplanung.

Bei diesen Fragen geht es nicht nur um allgemeine Richtlinien. Ebenso muß in den Regionen entschieden werden, welche Standorte gewählt und wie einzelne Maßnahmen inhaltlich ausgestaltet werden. Hier gibt es eine Fülle von Problemen, für die in überschaubaren Bereichen die Arbeitnehmer aktiviert werden können. Die überbetriebliche

7) Vgl. die ausführliche Würdigung dieses Gesetzes bei Helfert, M., Berufliche Bildung und das Berufsbildungsgesetz, I. und II., in: WWI-Mitteilungen, 23. Jg. (1970), H. 5 und H. 7/8.

8) Vgl. dazu den für die gesamte Diskussion der überbetrieblichen Mitbestimmung wichtigen Aufsatz von Wallraff, H.-J., Die konzertierte Aktion — Analyse ihrer Leitideen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 6/1969, S. 337 ff.

9) Vgl. Weingart, P., Lebenslanges Lernen — ein bildungspolitischer Auftrag, in: WWI-Mitteilungen, 23. Jg. (1970), H. 4, S. 121 ff.

Mitbestimmung kann auf diese Weise zum Ansatzpunkt neuer freiheitlicher Formen der Planung werden und damit die einseitig ausgerichteten Aktivitäten der Kammern und Verbände der Unternehmen ablösen.

Die überbetriebliche Mitbestimmung kann sich auch auf ordnungspolitische Probleme erstrecken. Dazu zählt die Wettbewerbspolitik mit Kartellpolitik und Fusionskontrollen, um den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht auf den Güter- und Faktormärkten zu verhindern¹⁰⁾. Bedeutsame Aufgaben liegen in der Wissenschafts- und Forschungspolitik, die nicht einseitig im Interesse technokratischer Industrieforschung ausgerichtet werden darf. Der Mangel an Informationen über den gesamten Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, das Fehlen von zulänglichen Statistiken über die Vermögensverteilung und die fehlenden Untersuchungen über die sozialen Kosten privater Maßnahmen sind Beispiele für die Folgen einer einseitigen Ausrichtung von Wissenschaft und Forschung.

4. Beziehungen zur Vermögensbildung¹¹⁾

Der DGB strebt eine Vermögensbildung der Arbeitnehmer durch überbetriebliche vermögenswirksame Ertragsbeteiligung auf gesetzlicher Grundlage an. Die von der gesetzlichen Regelung betroffenen Unternehmen sollen die auf sie entfallenden Leistungen im Normalfall in Form von Kapitalanteilen erbringen. Die Unternehmen leisten an Fonds, die die Beteiligungen verwalten, indem sie die damit verbundenen Stimmrechte wahrnehmen. Sie geben an die begünstigten Arbeitnehmer Zertifikate aus, die im Rahmen der erzielten Erträge mit Zinsen oder Dividenden bedient werden.

Wenn man davon ausgeht, daß die Bildung regionaler Fonds eine wahrscheinliche, zumindest aber sinnvolle Lösung sein würde, dann haben die Fonds über Stimmrechte Einflußmöglichkeiten auf die Politik der Unternehmen einer bestimmten Region. Sie können regionale Besonderheiten berücksichtigen, die Auffassungen gesellschaftlicher Gruppen und Kommunen einholen, auf die Meinung der betrieblichen Mitbestimmungsträger eingehen und Formen freiheitlicher Koordination entwickeln, die wirtschaftlich Notwendiges mit gesellschaftlichen Prioritäten schon im Zeitraum der Planung von Maßnahmen verbindet.

Die Beziehungen zur überbetrieblichen Mitbestimmung liegen damit auf der Hand. Die Berücksichtigung strukturpolitischer Belange bei unternehmenspolitischen Entscheidungen, die Auswirkungen der Unternehmenspolitik auf die betroffenen Kommunen oder Regionen, die infrastrukturellen Konsequenzen erfordern eine enge Abstimmung mit den überbetrieblichen Mitbestimmungseinrichtungen.

Außer diesen formalen Gesichtspunkten könnten die Fonds auf lange Sicht Produktionsprogramme beeinflussen, neuartige Formen der Kooperation vorschlagen oder Konzentration fördern bzw. verhindern. Sie können auf einen Abbau übersteigerter Verschleißproduktion hinwirken, auf eine stärkere Berücksichtigung des Umweltschutzes, drängen (etwa bei Chemie und Kraftfahrzeugen), die gesellschaftlichen Implikationen bestimmter Produkte stärker berücksichtigen (wie bei Pharmazeutika) und den Bedarf des tertiären Sektors mehr beachten (Entwicklung von Fertigprogrammen für Bildungsstätten). Die sozialen Kosten der Leistungserstellung werden in jedem Fall stärker berücksichtigt.

All dies sind Möglichkeiten, wenn man in langen Zeiträumen denkt. Wettbewerb und das Denken nur in privaten Kosten werden durch andere Formen der Steuerung ergänzt und in den Zusammenhang mit gesellschaftlichen Prioritäten gestellt. Die stär-

10) Vgl. Koubek, N., Das Wettbewerbssystem im Rahmen volkswirtschaftlicher Steuerungssysteme, in: WWI-Mitteilungen, 23. Jg. (1970), H. 11, S. 328 ff.

11) Die folgenden Überlegungen sind meinem Aufsatz „Die vermögenspolitischen Alternativen der überbetrieblichen Ertragsbeteiligung“ entnommen; vgl. Leminsky, G., Die vermögenspolitischen Alternativen der überbetrieblichen Ertragsbeteiligung, in: WWI-Mitteilungen, 24. Jg. (1971), H. 4, bes. S. 105 f.

kere „Einbindung“ der Unternehmen kann durch Vorteile für die Unternehmens- und Wirtschaftsstruktur und durch neue Formen der Kooperation zwischen Unternehmen, Kammern, Regionen und gesellschaftlichen Gruppen aufgewogen werden.

Die Einrichtungen der Fonds und der überbetrieblichen Mitbestimmung sollten deshalb auch durch institutionalisierte Beziehungen verbunden sein.

Institutionen und Prozeduren der überbetrieblichen Mitbestimmung

Die vorhandenen institutionellen Ansatzpunkte der überbetrieblichen Mitbestimmung sind unterschiedlich ausgebaut und stehen untereinander in keinem systematischen Zusammenhang oder Austausch¹²⁾. Die einzelnen Ansätze kann man grob danach einteilen, ob sie auf Parlament und Regierung bezogen sind, die Einflußnahme in Organen der Selbstverwaltung oder in Kammern betreffen oder ob sie sich auf gemeinwirtschaftliche oder gewerkschaftliche Unternehmen beziehen¹³⁾.

1. Einflußnahme gegenüber Parlament und Regierung

Eine Anerkennung der verfassungsmäßigen Ordnung (Grundgesetz) schließt gegenüber der universell-demokratischen Legitimation von Parlament und Regierung ein formelles Mitentscheidungsrecht einzelner Gruppen aus.

Es ist jedoch möglich und notwendig, daß die Gewerkschaften als autonome Vertretung der Arbeitnehmerschaft rechtzeitig, öffentlich und umfassend ihre Vorstellungen zu Maßnahmen äußern können, die die Arbeitnehmer betreffen. Die institutionelle Form einer solchen Einflußnahme muß der Arbeitsweise und dem Aufgabenbereich von Parlament und Regierung gemäß gestaltet werden.

Gegenüber dem Parlament muß die Auffassung der Arbeitnehmerschaft im Beratungsstadium von Gesetzentwürfen dargelegt werden können, damit diese bei der abschließenden Willensbildung berücksichtigt werden kann. Von den Aufgaben her gesehen werden vor allem Struktur-, ordnungs- und bildungspolitische Fragestellungen durch einen solchen Einfluß auf die Gesetzgebung betroffen. Dies setzt entsprechende Informations- und Anhörungsrechte der Gewerkschaften voraus. Eine Pflicht zur Publizität sollte sicherstellen, daß die Berücksichtigung der Ablehnung der Argumente einzelner Gruppen öffentlich nachprüfbar ist. Hierzu wäre ein Ausbau des Systems der *Hearings* die Mindestbedingung, ebenso das Recht, daß von der Regierung oder dem Parlament eingesetzte Kommissionen Zeugen laden oder vereidigen können.

Für die Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Regierung sind wegen der Kontinuität, des Umfangs und der langen Planungszeiträume andere Formen der Einflußnahme notwendig. Die zunehmende Planungsbedürftigkeit aller Lebensbereiche und die aktive und gestaltende Rolle, die der Staat dabei in steigendem Maße übernimmt, erfordern ständige von umfassenden Informationen gespeiste institutionalisierte Kontakte, wobei die gesamte Breite der Aufgaben zur Diskussion steht. Bei der Komplexität moderner Regierungspolitik ist diese Aufgabe ohne spezialisierte Einrichtungen aus interessegebundenen Experten und politischen Repräsentanten der Arbeitnehmer kaum noch zu bewältigen. Wegen der Interdependenz des wirtschaftlichen und sozialen Geschehens darf ein solcher formalisierter Meinungsaustausch nicht von vornherein auf bestimmte Fristen (etwa nur kurzfristige Entwicklung) oder Sachbereiche (beispielsweise nur Sozialpolitik) beschränkt werden.

12) Vgl. die Übersicht in: Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer in Deutschland, 4. Aufl., Düsseldorf 1969, S. 54-63; und Hirsch, J., Die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften, a.a.O., S. 155-197. Dort auch umfangreiche Literaturangaben.

13) Vgl. zu einigen Teilbereichen der folgenden Ausführungen auch den Antrag 348 des Bundesvorstandes „Konzeption einer Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich“ auf dem 8. Ordentlichen Bundeskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes im Jahre 1969. Abgedruckt in der Zeitschrift „Das Mitbestimmungsgespräch“, 6/7 1969, S. 101-103.

Die sogenannte *konzertierte Aktion* hat diese Probleme verdeutlicht. Sie ist nur für den Fall fehlender wirtschaftlicher Stabilität vorgesehen, nur auf einzelne Bereiche der Regierungspolitik bezogen, primär auf kurzfristige Gesichtspunkte beschränkt und wird einberufen, wenn es ein Minister für richtig hält. Solche Nachteile können nur in Kauf genommen werden, wenn das Verfahren in ein übergreifendes System der Einflußnahme eingebettet wird.

Als Form der Institutionalisierung bietet sich in der Linie gewerkschaftlicher Mitbestimmungsvorstellungen ein paritätisch besetztes Gremium wie ein *Bundeswirtschafts- und Sozialrat* an, der über umfassende Informations-, Beratungs- und Initiativrechte in den Bereichen verfügt, die die Arbeitnehmer bzw. Arbeitgeber besonders betreffen. Große Bedeutung würde auch dem Recht zukommen, Enqueten zu veranlassen, wenn man berücksichtigt, daß die Auswirkungen des sozialökonomischen Wandels auf die Lebenslage der Arbeitnehmer noch weitgehend unerforscht sind. Das vom DGB vorgeschlagene Recht zu Gesetzesinitiativen kann das Parlament zumindest veranlassen, sich mit seinen Vorstellungen auseinanderzusetzen. Das Gremium müßte in der institutionellen Ausgestaltung flexibel und offen für besondere Anforderungen sein. So könnten Verfahren wie die „konzertierte Aktion“, Ausschüsse zur Untersuchung besonderer Fragen des technischen Wandels, der beruflichen Bildung, um nur einige Beispiele zu nennen, in diese Gremien einbezogen oder in Verbindung damit errichtet werden.

Die Einzelformen der Einflußnahme hängen nicht zuletzt von der Organisation der Exekutive ab. Für die Vorbereitung laufender Planungsarbeiten im Bereich von Wirtschaftsprojektion, Finanzplanung, Sozialbudget und Bildungswesen, müssen andere Praktiken entwickelt werden als für die Diskussion tagespolitischer Probleme oder die Vorbereitung der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialgesetzgebung. In den Anfangsstadien der Arbeiten wird es überwiegend auf interessegebundene Experten ankommen, während in den Entscheidungsphasen vor allem die politischen Repräsentanten hervortreten.

Die Unabhängigkeit der Gewerkschaft und der Arbeitgeber- bzw. Unternehmerverbände wird durch solche Gremien ebensowenig beeinträchtigt wie die Rechte von Parlament und Regierung. Der wechselseitige institutionalisierte Meinungs-austausch erlaubt *es* allen beteiligten Gruppen, ihre Standpunkte mit dem gleichen Informationsgrad rechtzeitig, umfassend und öffentlich vorzutragen. Das Recht zu Gesetzesinitiativen zwingt zur Auseinandersetzung. Dies ist von Vorteil für die Rationalität der Entscheidungen der Regierung wie auch für die Interessenvertretung der Arbeitnehmer. Die Gewerkschaften würden über zusätzliche Informationen verfügen, in die Planung der für die Arbeitnehmer relevanten Maßnahmen eingeschaltet und könnten ihre auf die Regierungspolitik bezogenen Aktivitäten, auch in der Form der Mitwirkung in Beiräten, sonstigen Ausschüsse usw. koordinieren¹⁴⁾.

2. Einflußnahme in Kammern und Selbstverwaltung

Gegenüber Regierung und Parlament können die Gewerkschaften keine formalen Mitbestimmungsrechte ausüben. Für eine Einflußnahme in den Kammern sind jedoch andere Gesichtspunkte maßgebend. Die Kammern haben einen öffentlich-rechtlichen Status und nehmen hoheitliche Funktionen wahr. Es ist aber mit demokratischen Grundsätzen nicht vereinbar, wenn hoheitliche Aufgaben im Bereich der Wirtschaft allein von privatwirtschaftlichen und kapitalorientierten Eigentümerinteressen her ausgeführt werden. Insbesondere die berufliche Bildung und die vom Berufsbildungsgesetz vorgesehenen Ausschüsse müssen den Institutionen der überbetrieblichen Mitbestimmung auf Bundes- und Landesebene zugeordnet werden, in eine Bundesanstalt für Arbeit und berufliche Bildung eingebracht oder im Rahmen einer besonderen Anstalt mit entsprechenden

14) Die über- und internationale Mitbestimmung, für die ähnliche Überlegungen gelten, wird hier aus Raumgründen ausgeklammert.

Rechten der Arbeitnehmer organisiert werden. Gleiches gilt für die Aktivitäten der Kammern im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Gleiche Forderungen gelten für die Krankenversicherung, die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten und die Unfallversicherung. Die Organe der Ersatzkassen sind nur aus Vertretern der Versicherten zusammengesetzt¹⁵⁾. Es ist eine Forderung aus dem Grundsatzprogramm des DGB, daß die Arbeitnehmer als Betroffene die Einrichtungen der Sozialversicherung und entsprechende Institutionen der sozialen Sicherung selbst verwalten.

Besonders wichtig für die Arbeitnehmer ist die Bundesanstalt für Arbeit, deren Selbstverwaltungsorgane Verwaltungsrat und Vorstand je zu einem Drittel mit Vertretern der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der öffentlichen Körperschaften besetzt sind. Da die Bundesanstalt¹⁶⁾ neben ihren traditionellen Aufgaben durch das Arbeitsförderungsgesetz zunehmend auf die Förderung der beruflichen Bildung verpflichtet ist und zugleich beträchtliche Mittel für strukturpolitische Ziele zur Verfügung stellt, wären hier die Abstimmung mit den Gesamtvorstellungen der Arbeitnehmer bzw. die Bedeutung der tatsächlichen Entwicklung in Teilbereichen von großer Wichtigkeit.

3. Gemeinwirtschaftliche und gewerkschaftliche Unternehmen

Die Einflußnahme der Arbeitnehmer in gewerkschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen steht an der Grenze zwischen „betrieblicher“ und „überbetrieblicher“ Mitbestimmung. Es ist jedoch berechtigt, diesen Bereich zumindest auch unter Gesichtspunkten der überbetrieblichen Mitbestimmung zu sehen, weil etwa die Bedeutung von Bahn und Post, in denen die Arbeitnehmer jeweils über etwa ein Viertel der Sitze in den Verwaltungsräten verfügen, ebenso wie die Politik der gewerkschaftseigenen Unternehmen, der Bank für Gemeinwirtschaft und der Wohnungsbaugesellschaft Neue Heimat besonders auf strukturelle Zielsetzungen ausgerichtet sind. Daß hierbei die Interessen der Arbeitnehmer unmittelbar berührt werden, zeigen etwa die Diskussionen um den zukünftigen Nahverkehr und die Auseinandersetzungen um neue Formen des Wohnungs- und Städtebaus.

In all diesen Fällen, das gilt auch für die Kammern und die Selbstverwaltung, kann ihre Einbeziehung in die überbetriebliche Mitbestimmung darauf hinwirken, daß neue Konzepte theoretisch *und* empirisch fundiert und getestet werden. Dadurch wird die überbetriebliche Mitbestimmung „hautnäher“ für den einzelnen; sie kann gleichzeitig gewährleisten, daß ein konzeptioneller Ansatz wirklich umfassend verwirklicht wird — jedenfalls soweit dies durch institutionelle Maßnahmen erreicht werden kann.

Probleme der Aktivierung und Rekrutierung

Die überbetriebliche Mitbestimmung wird in der öffentlichen Diskussion häufig nur institutionell als Problematik des Bundeswirtschafts- und Sozialrates gesehen, wobei hier wiederum der Unterbau durch regionale Gliederungen nicht beachtet wird. Wenn auch die „großen Entscheidungen“ in der Kompetenz des Bundes liegen, so gibt es doch in der Art der Ausführung und Konkretisierung große Spielräume, die in der Region auszufüllen sind. Das gilt etwa für den Standort von Umschulungs- und Weiterbildungseinrichtungen, für die Entwicklung konkreter Programme für eine Region, für regionale Industrieansiedlung, Nahverkehr, Städtebau und andere Fragen, die in der Öffentlichkeit in letzter Zeit mit höchster Aufmerksamkeit verfolgt werden. Oft sind sinnvolle Lösungen überhaupt nur möglich, wenn sie den besonderen Bedingungen eines Raumes entsprechen und von den Betroffenen gebilligt werden. Darin liegt die Chance, die Ar-

15) Vgl. die Übersicht in: DGB-Bundesvorstand (Hrsg.), Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer in Deutschland, a.a.O., S. 57 f.

16) Vgl. Arbeitsförderungsgesetz vom 25. Juni 1969 (Bundesgesetzblatt I, S. 582).

beitnehmer bei Problemen hinzuzuziehen, deren Bedeutung ihnen unmittelbar einsichtig ist.

Wenn das Bildungssystem kritikfähige Bürger erzieht — damit steht und fällt überhaupt jede Mitbestimmungskonzeption —, dann werden für den einzelnen Arbeitnehmer in nicht allzulanger Zeit die Probleme der überbetrieblichen Mitbestimmung von Bildung über Ausbildung zu Freizeit, Umwelt und Verkehr gleiches Gewicht haben wie die Fragen der Einflußnahme in Betrieb und Unternehmen. Aber das wird nur über das Mittel des Unterbaus des Bundeswirtschafts- und Sozialrates möglich sein, der Elemente der Dezentralisation und Flexibilität schafft, die für das Funktionieren des ganzen Systems lebenswichtig sind. Diese „neuen“ Elemente können sich zur Infrastruktur einer neuen freiheitlichen Planung entwickeln, die sich aus den Möglichkeiten der Selbstverwaltung ergibt, die auf Information, Publizität und Diskussion beruht, die sowohl technokratische als auch etatistische und bürokratische Regelungen überflüssig macht und verhindert.

Solche Vorstellungen sind allerdings nur mit Menschen hoher fachlicher Eignung und ausgeprägtem Problembewußtsein zu realisieren. Dies sollte jedoch auf lange Sicht möglich sein, weil überbetriebliche Mitbestimmung nicht zuerst eine Sache neuer Institutionen und Apparate ist. Überbetriebliche Mitbestimmung bedeutet eine neue gesellschaftspolitische Perspektive, die allerdings einer institutionellen Absicherung bedarf. Ein größerer Teil von Ausschüssen, Beiräten usw. könnte in den Aufgaben auf die überbetriebliche Mitbestimmung überführt werden. Andere Einrichtungen könnten fortfallen. In jedem Fall werden die Gewerkschaften gut beraten sein, wenn sie bei der Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der überbetrieblichen Mitbestimmung auf kritische Wissenschaftler an Hoch- und Fachschulen und in sonstigen Einrichtungen zurückgreifen, wenn sie alle die zur Beteiligung auffordern, die an gesellschaftsverändernden Zielsetzungen mitarbeiten wollen. Damit werden sie das Verständnis für gewerkschaftliche Aufgaben verbreitern und gleichzeitig mehr frischen Wind und konstruktive Phantasie in die Gewerkschaftsbüros bringen.