

Klaus von Beyme

Mitbestimmung - Tendenzen der sozialwissenschaftlichen Forschung



Professor Dr. Klaus von Beyme, geb. 1934 in Saarau in Schlesien, studierte nach einer Lehre als Verlagsbuchhändler Politologie, Soziologie und Geschichte in Heidelberg, München, Paris und Moskau. Von 1967 bis 1974 war er Professor für Politikwissenschaften in Tübingen, seitdem lehrt er als Professor für Politik an der Universität Heidelberg.

Der Wandel der Erwartungen, die an die Mitbestimmung herangetragen werden

Mitbestimmung wurde lange als deutsches Modell angesehen. Allenfalls Österreich und die Niederlande zeigten ein vergleichbares Interesse an der Mitbestimmung. Nicht wenige radikale Syndikalisten sahen auch in Deutschland die Mitbestimmung als einen Verrat an der Konzeption der Wirtschafts-demokratie des ADGB an. Weiterreichende ideologische Konzeptionen wie Arbeiterkontrolle, Selbstverwaltung (Autogestion) oder industrielle Demokratie wurden der deutschen Mitbestimmung entgegengesetzt, hatten aber kaum Durchsetzungschancen. Auch ausländische Kritiker von links geben heute zu, daß die Mitbestimmung immerhin „gegen die Kapitallogik“ arbeite.¹ Die neo-syndikalistische Welle, die über Europa brauste und in einigen Ländern während der heißen Herbste vorübergehende Geländegewinne freigewählter Arbeiterdelegierter brachte, ist abgeebbt. Aus dem Pulverdampf der Konflikte in den siebziger Jahren gingen eher alte Institutionen gestärkt hervor, nicht zuletzt in Italien. Was in Europa heute gegeneinander konkurriert, ist

¹ Andrei S. Markovits (Hrsg.): The Political Economy of West Germany. Modell Deutschland. New York (Praeger) 1982. S. 161.

nicht die „autonome Arbeiterselbstverwaltung“ gegen die „kooperative Mitbestimmung“, sondern sind Varianten des Mitbestimmungsmodells, das nicht zuletzt durch die europäische Integration an Boden gewinnt. Die schwedische Arbeitsrechtskommission, die dort das Mitbestimmungsgesetz vorbereitete, unterschied noch vier Modelle.² Im Grunde sind nur zwei von Relevanz übrig geblieben:

die gesetzlich fixierte Mitbestimmung wie in Deutschland,

die Mitbestimmung, die alle Details kollektiven Vereinbarungen überläßt wie in Schweden.

Die freien Arbeiterräte sind weitgehend wieder reintegriert worden, und das vierte Modell, in dem Partizipationseinrichtungen auf lokaler Ebene existieren wie in Japan und Großbritannien, erweist sich mehr und mehr als Durchgangsstadium zum skandinavischen Modell.

Das deutsche Modell hat den Vorteil, daß die Rechte nicht erst durch weitere Kämpfe durchgesetzt werden müssen. Dies erscheint als Vorzug in einem Lande, in dem weniger als die Hälfte der Arbeiter bereit sind, für Mitbestimmungsrechte zu streiken.³ Das bedeutet jedoch nicht, daß das schwedische Gegenmodell ein Eldorado der konfliktorischen Gewerkschaftspolitik sei. Das schwedische Mitbestimmungsgesetz ist durchaus vom Geist kooperativer Gewerkschaftstradition getragen, die dort älter ist als in Deutschland. Es hat dem Arbeitskampf für die Ausfüllung der Rahmenbestimmungen für die Mitbestimmung kaum Bedeutung beigemessen. Das Gesetz setzt auf die institutionelle Stärkung der gewerkschaftlichen Verhandlungspositionen.⁴

Liberaler Kritiker der deutschen Arbeitsbeziehungen wie Ralf Dahrendorf haben den Gewerkschaften bei uns vorgeworfen, allzu sehr nach der „perfekten Verfassung“ für den Betrieb zu streben, statt für die „lebendige Auseinandersetzung“ zu optieren.⁵ Im Lichte eines Patts, das für die Gewerkschaftsseite nicht die volle Parität brachte, mögen solche Betrachtungen gerechtfertigt erscheinen. Dies gilt um so mehr, als die schon weitgehende Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen Spielräume für Verhandlungen einengt. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1979 zum Mitbestimmungsgesetz hat diese Spielräume für die Mitbestimmung nicht so eng gezogen wie die Gutachter im Dienst der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) gehofft hatten, nach deren Ansicht das Mitbestimmungsgesetz von 1976 eine

2 Demokrati på arbetsplatsen. Stockholm 1975, SOU Nr. 1, S. 132.

3 DGB: Gewerkschaftsbarometer '82. Düsseldorf 1983, S. 90.

4 Ernst-Gerd vom Kolke: Kollektiwertagliche Mitbestimmung. Das Beispiel Schweden. In: Hans-Jürgen Wagener (Hrsg.): Demokratisierung der Wirtschaft. Frankfurt (Campus) 1980, (79-89), S. 88. Deutscher Gesetzestext in: Folke Schmidt: Die Reform des kollektiven Arbeitsrechts in Schweden. Köln (EVA) 1978, S. 246ff.

5 Ralf Dahrendorf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland. München (Piper) 1965, S. 208.

„Verfassungsänderung ohne verfassungsänderndes Gesetz“, ein Attentat auf die Tarifautonomie und die Gegnerunabhängigkeit der Gewerkschaften gewesen ist.⁶

Aber das Gericht hat sich nicht auf eine Beurteilung aller Folgewirkungen eingelassen, die möglicherweise das Gesetz noch in Konflikt mit dem Grundgesetz bringen könnten. Für den Fall, daß dieses eintritt, hat es dem Gesetzgeber Korrekturverpflichtungen auferlegt.⁷ Damit hat das Gericht gezeigt, daß es sich nicht vor den Karren der Interessenpolitik einer Seite spannen ließ. Die Ansicht des damaligen BDA-Präsidenten Otto Esser, das Urteil sei „eine Sperre gegen alle weitergehenden Mitbestimmungslösungen“, ist durch den Wortlaut des Urteils kaum abgedeckt.⁸ Aber nach diesem Urteil des Bundesverfassungsgerichts - das nicht gerade von vollem Durchblick auf wissenschaftlich abgesicherte Erkenntnisse über die Folgewirkungen von Mitbestimmung getragen war - ist es für die Gewerkschaften wichtig, sich mit möglichen Folgewirkungen zu befassen. Einmal, um den Ausbau der Mitbestimmung nicht durch unsachgemäße Annahmen der Gegeninteressen zu behindern, zum anderen, um sinnvolle eigene Strategien zu erarbeiten, wie der Ausbau der Mitbestimmung den eigenen Mitgliedern nähergebracht werden kann.

Fragt man international vergleichend die Arbeiter nach den Folgen der Mitbestimmung, so zeigte eine Untersuchung, daß die deutschen - nach den jugoslawischen Arbeitern innerhalb ihres Systems der Selbstverwaltung - am stärksten davon überzeugt sind, daß die Mitwirkung positive Konsequenzen habe für bessere Informationen und Entscheidungen, für bessere Qualität der Beschlüsse und leichtere Möglichkeit der Belegschaft, diese Beschlüsse zu akzeptieren.⁹ Die deutschen Arbeiter lagen hier vor den Befragten der Länder, in denen Partizipation weitgehend den kollektiven Vereinbarungen überlassen bleibt. Es fehlen uns jedoch international vergleichbare Daten über die sonstigen gewerkschaftlichen Ziele, die durch Mitbestimmung gefördert werden können. Nur für Deutschland gibt das „Gewerkschaftsbarometer“ Aufschluß über die Ansichten der Arbeitnehmer zur Rangfolge der Politikbereiche, auf welche die Mitbestimmung eine positive Wirkung hat. Diese Rangfolge ist allerdings weitgehend von den Wünschen, die Arbeitnehmer an die Mitbestimmung herantragen, vorgeprägt. An der Spitze steht die „Verbesserung der Arbeitsbedingungen“, die von 76 Prozent der Befragten erwähnt wurde, an zweiter Stelle eine „größere Sicherheit für die Arbeitsplätze“, von 67 Prozent erwähnt.¹⁰

6 Peter Badura u. a.: Mitbestimmungsgesetz 1976 und Grundgesetz-Gemeinschaftsgutachten. München (Beck) 1977, S. 296, 298.

7 BVerfGE 50, S. 290ff, 335, 352.

8 Christine Landfried: Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber. Baden-Baden (Nomos) 1984, S. 61 f.

9 Industrial Democracy in Europe: International Research Group. Oxford (Clarendon) 1981, S. 223.

10 DGB: Gewerkschaftsbarometer '82. Düsseldorf 1983, S. 87.

Wie die deutschen Arbeitnehmer jedoch auch zur Mitbestimmung stehen mögen, sie ist für die meisten kein Hauptanliegen. In der Popularitätsskala der Programmpunkte des DGB haben sich Arbeitsplatzsicherheit und Fragen der sozialen Sicherung weit vor die Mitbestimmung geschoben.¹¹ Daher hatten auch viele Gewerkschafter Zweifel, ob es sinnvoll sei, in einer Zeit wachsender Arbeitslosigkeit und Reallohnverluste ausgerechnet eine neue Mitbestimmungsinitiative zu starten. Die DGB-Spitze stellte sich diesen Zweifeln 1982.¹² Mitbestimmung wird nicht mehr als isoliertes hehres Ziel dargestellt, sondern zunehmend in seiner Bedeutung für die Förderung anderer wichtiger Ziele gewürdigt. Auch sonst wird nach dem Ende der Reformeuphorie weniger große Planung als Durchführung, Implementation, studiert, um die Folgen politischer Beschlüsse richtig einzuschätzen, statt ideologisch über die Richtigkeit des einen oder des anderen Programms oder Gesetzes zu streiten. Ähnlich ist es für die Gewerkschaften von Bedeutung, die Forschungstendenzen in den Bereichen aufzuarbeiten, die Programmpunkte und Politikfelder von vitalem Interesse für den DGB darstellen.

War die frühe Mitbestimmungsliteratur weitgehend von Partizipationsbegeisterung getragen, die in Partizipation eine „Produktivkraft“ sah und sie fast zum Selbstzweck erhob, weil sie „die Enge der privaten Lebensweise übersteigt und damit die Sinnhaftigkeit des Lebens steigert“,¹³ wird sie in den achtziger Jahren eher nüchtern analysiert: Partizipation wofür? Welches sind die Ziele, die damit gefördert werden können? In diesem Sinne versteht wohl auch der DGB seine Mitbestimmungskampagne und versucht der Organisation klar zu machen, daß Mitbestimmung nicht nur ein Wert an sich ist, sondern positive Folgen haben kann für die Effizienz der Betriebe, die Technologieplanung, die Humanisierung der Arbeit, die Lohnpolitik und die Arbeitsmarktpolitik. Damit sind einige wichtige Felder abgesteckt, die Gegenstand sozial wissenschaftlicher Mitbestimmungsforschung geworden sind.

Wirkungen der Mitbestimmung im Licht sozialwissenschaftlicher Untersuchungen

a) Wirkungen auf die Effizienz der Betriebe

So alt wie die Mitbestimmungsidee sind die Vorwürfe, daß die Mitbestimmung dazu führe, daß ineffizienter gewirtschaftet werde. Vor allem aus Amerika lassen sich immer wieder Forscher vernehmen, die meinen, daß die Parti-

¹¹ Ebda., S. 38.

¹² Ernst Breit: Mitbestimmungsinitiative: Abbau der Arbeitslosigkeit - Demokratisierung der Wirtschaft, in: GMH 10/1982. Wiederabgedruckt in: Gerhard Leminsky/Bernd Otto: Politik und Programmatik des DGB. Köln (Bund) 1984, (187-193), S. 187.

¹³ Frieder Naschold: Organisation und Demokratie. Stuttgart (Kohlhammer) 1969, S. 51.

zipation in die wirtschaftliche Ineffizienz führe, weil die Arbeitnehmer an Entscheidungen teilnehmen, ohne selbst Kapital bereitzustellen.¹⁴ Allzu sehr aufgrund der Erfahrungen eines noch nicht voll entwickelten Landes wie Jugoslawien wurde der Mitbestimmung nachgesagt, sie neige zu einer Allokation der Ressourcen von den technisch hochstehenden hin zu weniger produktiven Alternativen und letztlich zum wirtschaftlichen Niedergang.¹⁵ Der Beweis für solche Thesen wurde aber vielfach durch Modellableitungsformeln über Anreizstrukturen statt durch Erhebung empirischer Daten zu erbringen versucht. Wenn wirklich empirisch an die Frage herangegangen wurde, ist gelegentlich der Zeitraum unfair gewählt worden. Kurzfristig ließen sich nach Umstellungen immer Effizienzverluste nachrechnen, die die Behauptung nährten, Mitbestimmung führe generell in die Unwirtschaftlichkeit.¹⁶

Solche amerikanischen Untersuchungen haben vor allem die überseegestützten Firmen der deutschen Mitbestimmung in ihren Betrieben mit äußerstem Mißtrauen begegnen lassen. Vielfach wurde zu Minderungen der Entscheidungsbefugnisse bei den Töchtern multinationaler Unternehmen gegriffen. Doch weiterreichende Angstreaktionen gegen die Wirkungen der Mitbestimmung blieben aus, weil nach einer Eingewöhnungszeit diese nicht als so gefährlich für die Dispositionsbefugnisse der Unternehmensleitung angesehen wurden.¹⁷ Dank einer gewissen Prosperität vieler Multis haben weder die im Ausland beheimateten noch die deutschen Multis sich so rücksichtslos für den deutschen Arbeitsmarkt verhalten, wie vielfach in der Literatur der siebziger Jahre unterstellt wurde. Erst Anfang der achtziger Jahre hat sich in diesem Bereich einiges geändert.¹⁸

In Deutschland wird überwiegend die Meinung vertreten, daß es auch in den qualifiziert mitbestimmten Aufsichtsräten nur selten zu kontroversen Diskussionen über Investitionsprogramme des Vorstandes gekommen sei, und daß sie allenfalls betriebsbezogen und unter sozialen Gesichtspunkten beurteilt wurden. Die Investitionsbereitschaft scheint nicht nennenswert beeinflußt worden zu sein.¹⁹

14 Eirik G. Furubotn: The Economic Consequences of Codetermination on the Rate and Sources of Private Investment. In: Svetozar Pejovich (Hrsg.): The Codetermination Movement in the West. Lexington (Heath) 1978, S. 131-167.

15 Svetozar Pejovich: Codetermination: A New Perspective for the West. In: Pejovich, a. a. O., (3-21). S. 20.

16 Alfred Steinherr: On the Efficiency of Profit Sharing and Labor Participation in Management, in: The Bell Journal of Economics, 1977, S. 545-555. Jan Svejnar: On the Theory of a Participatory Firm, in: Journal of Economic Theory, 1982, S. 313-330.

17 Horst Steinmann u. a.: Multinationale Unternehmen und Mitbestimmung, in Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 1984, S. 368-387.

18 Vgl. Klaus von Beyme: Unions and Multinational Companies. In: Bernhard Wilpert/Arndt Sorge (Hrsg.): International Perspectives on Organizational Democracy. London (Wiley) 1984, (115-135), S. 123. Werner Olle: Strukturveränderungen der internationalen Direktinvestitionen und inländischer Arbeitsmarkt. München (Minerva) 1983. S. 358ff.

19 Vgl. Werner Tegtmeier: Wirkungen der Mitbestimmung der Arbeitnehmer. Göttingen (Vandenhoeck & Ruprecht) 1973, S. 165 ff.

b) Wirkungen auf die Technologieplanung

Mehr und mehr umstritten wird, wie weit die Gewerkschaften sich um ihrer arbeitsmarktpolitischen Sorgen willen in immer neue Gebiete einlassen müssen, um arbeitsmarktpolitische Konsequenzen der Dispositionen von Unternehmensleitungen im Vorhinein zu erkennen. Inwieweit soll sich betriebliche Gewerkschaftspolitik für die technologischen Entscheidungen der Unternehmensleitung interessieren? Je syndikalistisch-konfliktiver Gewerkschaften in Europa sind, um so weniger haben sie auf diesem Gebiet mehr als Informations- und Kontrollrechte gewollt, und um so stärker haben sie jede Mitgestaltung und Verantwortung abgelehnt.²⁰ Auch deutsche Analytiker haben vor einer Überschätzung der Möglichkeiten von Mitbestimmungsprozessen bei dem Versuch der Gestaltung und Anwendung neuer Technologien gewarnt. Nicht einmal überbetriebliche Mitbestimmung kann diese Möglichkeiten erweitern, sagen die Skeptiker.²¹ Die Skepsis mag bei der heutigen Problemverarbeitungskapazität betrieblicher Gewerkschaften noch angebracht sein. Es ist jedoch die Frage, ob die Gewerkschaften sich auf die Dauer dieses Themas immer erst annehmen wollen, wenn arbeitsmarktpolitische Konsequenzen für einen Betrieb direkt auf die Tagesordnung gesetzt werden.

Andere Ökonomen argumentieren, daß Mitbestimmung keine zureichende Bedingung für Effizienz ist. Mitbestimmung werde von den Arbeitern nur insoweit gewünscht, als sie sichtbare Konsequenzen für das Einkommen der Belegschaft habe.²² Konsequenz dieser These ist, Mitbestimmung und Mitarbeiterbeteiligung zu kombinieren. Bei dieser Kombination läßt sich nachweisen, daß Mitarbeiterbeteiligungsunternehmen rentabler und produktiver arbeiten. Sie sind weniger personalintensiv und schränken kurzfristige soziale Leistungen ein zugunsten langfristiger Verbesserung der Altersversorgung. All dies führt zu einer größeren Bindung der Belegschaft an den Betrieb und zu einer Reduktion der Fluktuation.²³ Dennoch haben solche Errungenschaften auch ihren Preis wie gestreckte Liefertermine auch in Zeiten des Booms, Lagerbildung in Zeiten der Rezession, Internalisierung von Ausbildungskosten und gelegentlich schmerzliche Anpassung der Investitionsvorhaben an die Struktur der vorhandenen Arbeitskraft. Erwägungen der Arbeitsplatzsicher-

20 Eise Fricke u. a.: Arbeitnehmerbeteiligung und Gewerkschaftspolitik: Bericht über betriebliche Erfahrungen in drei europäischen Ländern (Schweden, Italien, Norwegen). In: Hans Diefenbacher/Hans G. Nutzinger (Hrsg.): Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in internationalen Vergleichen. Bd. II: Konzepte und Formen der Arbeitnehmerpartizipation. Heidelberg, Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft, 1984, (91-114), S. 108.

21 Werner Fricke: Arbeit und Technik: Aktuelle Tendenzen und ihre Diskussion in der Industriosozologie. In: Rolf G. Heinze (Hrsg.): Beschäftigungskrise und Neuverteilung der Arbeit. Bonn (Neue Gesellschaft) 1984, (19-109), S. 105. Werner Fricke/Vilgert Schuchardt: Beteiligung als Element gewerkschaftlicher Arbeitspolitik. Bonn (Neue Gesellschaft) 1984.

22 Wolfgang Grunwald/Hans-Georg Lüge (Hrsg.): Partizipative Führung. Bern (Haupt) 1980, S. 119.

23 Thomas Held: Mitarbeiterbeteiligung bei den deutschen Industrieaktiengesellschaften, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 1982, S. 735-753.

heit legen nahe, daß Betriebsrat und Gewerkschaften sich selbst für Fragen interessieren, die sie früher kaum bewegten, etwa für die Preisgestaltung. Bei Volkswagen in Wolfsburg kam es im Frühjahr zu einem spontanen Streik von einem Tag nach Preiserhöhungen, die von den Gewerkschaften und dem Betriebsrat kritisiert worden waren, weil sie den Absatz verringern und somit die Arbeitsplatzsicherheit mittelfristig gefährden könnten.²⁴ Selbst die Mitbestimmungsenquete hat der Mitbestimmung nicht generell wachstumshemmende Impulse, sondern eher wachstumsfördernde Anregungen unterstellt.²⁵

c) Wirkungen für die Humanisierung der Arbeit

Deutsche Arbeitnehmer stellen die Verbesserung der Arbeitsbedingungen an die Spitze ihrer Wünsche an die Mitbestimmung. Die Ansichten der Arbeiter über die Möglichkeiten der Mitbestimmung am Arbeitsplatz sind jedoch nicht deckungsgleich mit dem Ausmaß rechtlich garantierter Mitbestimmungsmöglichkeiten. In einer vergleichenden Umfrage haben selbst in Japan, wo von Mitbestimmung kaum die Rede sein kann, weniger Befragte das Gefühl gehabt, keine Möglichkeiten zu besitzen, am Arbeitsplatz mitzuentcheiden. In Schweden war der Anteil solcher Ohnmachtsgefühle am geringsten.²⁶ Die führende Rolle dieses Landes in den Versuchen zur Humanisierung der Arbeitswelt scheint sich ausgezahlt zu haben.

Einige Forscher vertreten die Ansicht, daß die duale Struktur der Vertretung in Deutschland dazu führe, daß die Gewerkschaften dieses Feld eher den Betriebsräten überließen. Es kam in diesem dualen System zu einer gewissen Arbeitsteilung zwischen Betriebsrat und Gewerkschaft. Humanisierung der Arbeit schien ein Kind des Booms, dessen Förderung man den betrieblichen Verhandlungsgremien überließ. Rationalisierungsschutz war ein Produkt der Krise, das den Tarifparteien überantwortet worden ist. Die Verbindung der beiden Gegenstandsbereiche - eine Form der Verknüpfung von Partizipation und Arbeitsmarktpolitik - wurde erst spät erreicht. Eine Studie sieht einen Anfang im Lohnrahmentarifvertrag II von Nordwürttemberg-Nordbaden, in dem Alterssicherung mit Veränderung der Arbeitsbedingungen gekoppelt wurde und die betriebliche Interessenvertretung zur Konkretisierung und Spezifizierung genereller tariflicher Normen verpflichtete.²⁷ Diese neue Kombination scheint vor allem dort gut zu gelingen, wo eine stabile Kooperation zwischen dem hauptamtlichen Gewerkschaftsapparat und den Betriebsräten besteht, wie etwa in den großen chemischen Betrieben. Wo dies nicht der Fall

24 Wolfgang Streeck: Co-determination: The Fourth Decade. In: Bernhard Wilpert/Arndt Sorge, a. a. O., (391-422), S. 418.

25 Mitbestimmungskommission: Mitbestimmung im Unternehmen. Stuttgart (Kohlhammer) 1970, S. 119.

26 SWS: Meinungsprofile: Arbeit in den achtziger Jahren, in: Journal für Sozialforschung, 1/1985, (57-72). S. 62.

27 Walter Müller-Jentsch: Rationalisierungsschutzpolitik und Humanisierung der Arbeit. In: Gerhard Brandt u. a.: Anpassung an die Krise: Gewerkschaften in den siebziger Jahren. Frankfurt (Campus) 1982, (138-164), S. 159.

ist, bleibt die Durchsetzung solcher Verbundentscheidungen durch Streik stark behindert. Diese Verkuppelung zweier Anliegen war schon deshalb nicht einfach, weil die Gewerkschaften gelegentlich den Programmen zur Humanisierung der Arbeit skeptisch gegenüberstanden. Einmal hatten sie viele der technologischen Voraussetzungen solcher Experimente nicht unter Kontrolle, zum anderen waren ihre Befürchtungen, daß sublimere Formen des Taylorismus dabei herauskommen, nicht ganz unbegründet. Eine Forschergruppe, welche im Auftrag des Bundesministeriums für Forschung und Technologie gutachtete, kam zu dem Schluß, daß vom Mitbestimmungsgesetz bisher keine wesentlichen Impulse für eine Politik zur Humanisierung der Arbeit ausgegangen seien. Das Betriebsverfassungsgesetz hingegen bot Belegschaft und Gewerkschaft bessere Mitwirkungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Die Klausel, daß Verbesserungen auf „gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen“ beruhen müßten, hat die Mitwirkung jedoch eher behindert.²⁸ Es läßt sich kaum ein Bereich finden, der so stark von sozialen Standpunkten her die wissenschaftliche Erkenntnis zu beeinflussen droht wie der Bereich der Arbeitsbeziehungen. Eine Einigung auf die „gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse“ wird im Einzelfall nicht immer leicht sein. Das ist auch nicht der einzige Bereich, in dem die Akteure sich gern hinter wissenschaftlich formulierten Sachzwängen verschanzen, um anstehende Innovationen für verfrüht zu erklären.²⁹

d) Wirkungen auf die Lohnpolitik

Konservative Kritiker der Mitbestimmung unterstellen gern, daß die Arbeiter an ihr nur interessiert seien, wenn sie sich positiv auf die Lohnentwicklung auswirke. Umfragen zeigen jedoch, daß die Einwirkungen auf die Löhne von den Arbeitnehmern nicht stark wahrgenommen werden. Unter den vermuteten Folgen von Mitbestimmung stand die Einwirkung auf die Lohnentwicklung erst an dritter Stelle.³⁰ In der Wissenschaft herrscht über diesen Zusammenhang wenig Einigkeit. Mit statistischen Daten hat man negative wie positive Folgen der Mitbestimmung für die Löhne zu belegen versucht. Linke Kritiker haben selbst der Montanmitbestimmung nachgesagt, daß sie den „Lohnraub“ begünstige,³¹ Befürworter der Mitbestimmung haben das Gegenteil herausgerechnet.³² Weniger politisch motivierte Analytiker fanden kaum einen Zusammenhang zwischen Mitbestimmung und Lohnentwicklung,

28 Peter Auer u. a.: Humanisierung der Arbeit zwischen Staat und Gewerkschaft. Ein internationaler Vergleich. Frankfurt (Campus) 1981, S. 107.

29 Vgl. Klaus von Beyme: Politische Kybernetik? Politik und wissenschaftliche Information der Politiker in modernen Industriegesellschaften, in: Journal für Sozialforschung, 1984, S. 3-16.

30 DGB: Gewerkschaftsbarometer, a.a.O., S. 87.

31 Frank Deppe u. a.: Kritik der Mitbestimmung. Frankfurt (Suhrkamp) 1969, S. 118.

32 Bruno Gleitze: Wirtschafts- und sozialstatistisches Handbuch. Köln (Bund) 1960, S. 61.

obwohl den Arbeitsdirektoren zahlreiche lohnpolitische Aktivitäten bescheinigt wurden.³³

Innerhalb des DGB gibt es durchaus Bestrebungen, die Mitbestimmungsrechte stärker an die Einzelgewerkschaften zu delegieren. Einheitliche Praxis soll durch Koordination des DGB hergestellt werden, nicht aber in der Tradition weiter fortgesetzt werden, „den DGB bei dem Gesetzgeber die Kastanien aus dem Feuer holen zu lassen“.³⁴ In solchen Bestrebungen ist ebenfalls ein gewisser Zweifel angelegt, ob das skandinavische Modell der tarifvertraglichen Ausfüllung von Mitbestimmung nicht besser ist als das deutsche Modell als unbefriedigender Kompromiß im Kampf um wirkliche Parität. Setzt sich diese Konzeption durch, würde künftig der Zusammenhang von Lohnpolitik und Mitbestimmung enger als bisher.

e) Wirkungen auf die Arbeitsmarktpolitik

Die Gewerkschaften sind schon lange für die Arbeitsmarktpolitik verantwortlich gemacht worden, aber ihre Rolle dabei wurde als passive verstanden. Allzu stark blieb in der Bundesrepublik die eher konservative Vorstellung dominant, daß gute Wirtschaftspolitik die beste Arbeitsmarktpolitik sei. Das bedeutete - wie bei den Gewerkschaften nicht unbemerkt blieb -, daß „die Verantwortung den Sozialpartnern zugeschoben“ wurde.³⁵ „Sozialpartner“ heißt im Klartext, daß den Gewerkschaften die Hauptverantwortung aufgebürdet wurde. Aber nur bis zur ersten Krise von 1966/67 ist die Rechnung aufgegangen, daß gewerkschaftliche Zurückhaltung in der Lohnpolitik durch Gesundung des Arbeitsmarktes honoriert wird. Der internationale Kontext, von der konservativen Seite sonst gern unter dem Stichwort „Wettbewerbsfähigkeit“ beschworen, wurde übersehen. Seit dem Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse und dem Untergang des Bretton-Woods-Systems der internationalen Währungspolitik kann gewerkschaftliche Lohnzurückhaltung zwar immer noch inflationsdämmend wirken. Aber als beschäftigungspolitisches Instrument können die Gewerkschaften solche Zurückhaltung nicht mehr einspannen lassen.³⁶ Das wird nach Umfragen wohl auch von der Bevölkerung so wahrgenommen. Eine Allensbach-Umfrage - der übertriebenen Gewerkschaftsfreundlichkeit gänzlich unverdächtig -, bei der zahlreiche Antworten auf die Frage: „Was hat besonders stark dazu beigetragen, daß wir so viele Arbeitslose haben?“ gegeben werden konnten, rangiert die Antwort: „Die Gewerkschaften fordern zu hohe Löhne“ ganz unten.

Bei

den

freien

33 Jürgen Backhaus: Ökonomik der partizipativen Unternehmung. Tübingen (Mohr) 1979. Bd. I, S. 145.

34 Hans-Detlev Kuller: Perspektiven gewerkschaftlicher Mitbestimmungspolitik. Jan. 1985. S. 28.

35 Ursula Engelen-Kefer in : Fritz W. Scharpf/Marlene Brockhaus (Hrsg.): Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Frankfurt (Campus) 1983, S. 234.

36 Fritz W. Scharpf u. a. (Hrsg.): Aktive Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt (Campus) 1982, S. 20.

Berufen sind zwar 43 Prozent dieser Meinung, bei der Bevölkerung insgesamt aber nur 21 Prozent. Ungelernte und angelernte Arbeiter glauben dies mit 19 Prozent noch eher als die Facharbeiter, bei denen 13 Prozent diese Antwort unterschrieben. Erwerbspersonen mit Arbeitslosigkeitserfahrung lagen nur bei 15 Prozent derer, die glauben, den Sündenbock in gewerkschaftlicher Lohnpolitik gefunden zu haben.³⁷

Die gewerkschaftszugewandte Forschung hat die Zusammenhänge zwischen Arbeitsmarktpolitik und Mitbestimmung geradezu zu einem neuen Modethema werden lassen:³⁸ Wenn Mitbestimmung angeblich positiven Einfluß auf die Höherqualifizierung der Stammbetriebschaftsmitglieder hat - eine These, die gelegentlich bestritten wird -, dann hat sie auch indirekt Einfluß auf die Arbeitsplatzsicherheit, weil Höherqualifizierte geringere Arbeitsplatzrisiken tragen.

Neuere Theorien, die eine Verbindung zwischen mehr Mitwirkung und dem Ansatz des Humankapitals suchen, würden die Segnungen von mehr Mitbestimmung ohnehin nur unter der Voraussetzung erwarten, daß die Mitbestimmung zu mehr Information und Ausbildung der Belegschaft eingesetzt wird.³⁹ Der Mitbestimmung allzu direkten Einfluß auf die Arbeitsplatzsicherheit zuzuschreiben, ist sogar gefährlich. Andere Länder, die kaum Mitbestimmung kennen, haben den gleichen Effekt durch andere Institutionen wie gesetzlicher Schutz, Konfliktfähigkeit der Gewerkschaften oder Änderung des Ausbildungssystems erreicht.⁴⁰ Was an Abwehrkraft bei Schließungen gewonnen wurde, blieb vielfach nur ein kurzer Sieg. Gerade die spektakulärsten Kampfmittel von der Werksbesetzung bis zum Hungerstreik nutzten sich ab. Mittelfristige Erfolge hatten ihren Preis: Sie verstärkten die Tendenz zur Segmentierung des Arbeitsmarktes und die Trennung von Stamm- und Randbelegschaft. Die aktive Gestaltungsmacht der Gewerkschaften ist noch gering und wird sich erst verbessern können, wenn die überbetriebliche Mitbestimmung durchgesetzt werden kann.

Die Wissenschaft kommt auch sonst zunehmend davon ab, einen einzelnen Faktor für bestimmte Wirkungen verantwortlich zu machen. Manche der Wirkungen sind nur im Verbund mehrerer Ursachen zu denken. Die Mitbestimmung ist nur eine, und vielfach keine zureichende Bedingung. Sie kann einen

37 Elisabeth Noelle-Neumann/Burkhard Strümpel: Macht Arbeit krank? Macht Arbeit glücklich? Eine aktuelle Kontroverse. München (Piper) 1984. S. 178.

38 Vgl. dazu Klaus von Beyme: Mitbestimmung und Beschäftigungspolitik. Referat auf der wissenschaftlichen Konferenz des DGB zur Mitbestimmung in Köln, März 1985, und die dort zitierte Literatur.

39 Kornelius Kraft: Partizipation und Interner Arbeitsmarkt. Wechselwirkungen von Humankapital und Mitarbeiterbeteiligung. Frankfurt (Campus) 1984, S. 56ff.

40 Vgl. Streeck, a.a.O., S. 412.

Vorsprung vor anderen Durchsetzungsstrategien nur erlangen, wenn sie ständig neu im Hinblick auf konkrete Interventionsfelder durchdacht wird, die zugleich den Arbeitnehmern leichter nahe zu bringen sind als die Idee der Mitbestimmung an sich.