

## Mitbestimmung und Demokratisierung

### Überlegungen zu einer Bestandsaufnahme des gewerkschaftlichen Reformkonzeptes

---

Dr. Helmut Martens, geb. 1948 in Hannover, Studium der Politikwissenschaften und der Literatur in Hannover, ist wissenschaftlicher Angestellter am Landesinstitut Sozialforschungsstelle Dortmund und koordiniert dort den Forschungsbereich „Arbeitspolitik, Mitbestimmung und Interessensvertretung“.

Nachdem Entschlüsse zur Mitbestimmung auf den Gewerkschaftstagen der letzten 10 Jahre mehr oder weniger ohne intensive Diskussion und im wesentlichen als Fortschreibung jeweils vorausgegangener programmatischer Beschlüsse verabschiedet wurden, hat sich im Vorfeld des DGB-Bundeskongresses 1990 eine umfassendere und grundsätzlicher ansetzende Debatte um das gewerkschaftliche Mitbestimmungskonzept angebahnt, die auf eine politische Bestandsaufnahme der Mitbestimmung zielt.<sup>1</sup>

Mag auch ein Anlaß des hierauf gerichteten Vorstoßes der Gewerkschaft HBV zum jetzigen Zeitpunkt darin liegen, die „offene Flanke“ der gewerkschaftlichen Mitbestimmungspolitik abzuschirmen, die die Skandale um die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen gerissen haben; die Gründe dieses Vorstoßes dürften tiefer reichen: Nachdem die Montanmitbestimmung nach dem neuerlichen Mitbestimmungssicherungsgesetz in der Tat nur noch eine „alt-ehrwürdige Ruine“ ist und die Praxis nach dem Mitbestimmungsgesetz '76 - die sich im übrigen so gravierend von der Montanmitbestimmung nicht unterscheidet, sofern sie auf vergleichbar starken betriebspolitischen Funda-

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu HBV, Grundsätze und Praxis der Mitbestimmung. Aufgaben, Möglichkeiten und Grenzen, Düsseldorf 1989 sowie die Anträge von HBV, IGM und IGBE zum Bundeskongreß 1990 (DGB-Beratungsunterlagen, Anträge 28,29 und 30).

menten auflagert<sup>2</sup> - öffentlich immer mehr das Bild von Mitbestimmung prägt, zielt eine politische Bestandsaufnahme dieser Praxis ins Grundsätzliche. Eine auch nur vorsichtige Relativierung der Unternehmensmitbestimmung im Aufsichtsrat zugunsten verstärkter Bemühungen um den Ausbau von Mitbestimmungsrechten im Betrieb und am Arbeitsplatz („Ausweitung der betrieblichen Mitbestimmung nach oben und nach unten“) könnte, ja müßte Konsequenzen für das gewerkschaftliche Mitbestimmungskonzept insgesamt haben, das alle vier Ebenen vom Arbeitsplatz bis zur Gesamtwirtschaft umgreift und dabei zentral auf repräsentative, rechtlich-institutionell abgesicherte Vertretungsstrukturen abhebt, die als Voraussetzung wirksamer, demokratisch legitimierter Kontrolle wirtschaftlicher Macht im Arbeitnehmerinteresse gedacht werden. Zugleich rührt aber eine ins Grundsätzliche tendierende Debatte an den Kern gewerkschaftlichen Selbstverständnisses nach 1945. Dies macht die Diskussion selbst nicht leichter und gibt allen Anlaß zu einer sehr sorgfältigen Abwägung von Argumenten.

#### Die Bedeutung der Mitbestimmungsprogrammatik für den DGB

Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Betrieb, in Unternehmen und in der Gesamtwirtschaft galt für den DGB seit dem Grundsatzprogramm von 1949 „als entscheidender Schritt zur demokratischen Umgestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft“ - so zum Beispiel formuliert im mitbestimmungspolitischen Antrag 17 des DGB-Bundeskongresses 1978, der auf die Umsetzung des MitbestG '76 zielte. Die Montanmitbestimmung als die „isolierte Pragmatisierung einiger Grundgedanken der Wirtschaftsdemokratie für die Kräftekonstellation der Nachkriegszeit“<sup>3</sup> blieb im Verständnis des DGB und vieler seiner Funktionäre gewissermaßen das Faustpfand für eine gesellschaftspolitische Weiterentwicklung im Sinne dieses Reformkonzepts - und sie blieb damit zugleich konzeptionell mit einem Demokratisierungskonzept verknüpft, das seine Wurzeln im Wirtschaftsdemokratiekonzept des ADGB von 1928 hat. Unbeschadet des Nachvollzugs der Keynesianischen Wende der SPD von Godesberg im DGB-Grundsatzprogramm von 1963 behielten insbesondere zwei Elemente dieses Demokratisierungskonzepts einen herausgehobenen Stellenwert:

- die starke Akzentuierung repräsentativer Mitbestimmungsstrukturen mit einer nachhaltigen Betonung gewerkschaftlicher Anleitungsfunktionen (und damit verbundenem Mißtrauen gegenüber dem „Syndikalismus“ der Betriebsräte) und
- die Hervorhebung der Bedeutung gesamtwirtschaftlicher Steuerungs- und Lenkungsfunktionen für das erst zu realisierende Gesamtkonzept.

2 Dafür sprechen die Befunde unserer Bestandsaufnahme zum MitbestG '76, in der ein Typologierungsversuch betrieblicher Praxis zwei Typen mit zum Teil montanähnlichen Ausprägungen zutage gefördert hat; siehe V. Bamberg u. a., Aber ob die Karten voll ausgereizt sind ... 10 Jahre Mitbestimmungsgesetz 1976 in der Bilanz. Köln 1987

3 U. Bersdorf, Hans Bockler, Arbeit und Leben eines Gewerkschafters von 1875 bis 1945, Köln 1982, S. 274.

Zwar hat Michael Széplabi in einer wissenssoziologischen Analyse des Gesellschaftsbildes der Gewerkschaften in bezug auf die Mitbestimmung wohl mit Recht hervorgehoben, daß „der Gedanke der Emanzipation des einzelnen Arbeitnehmers“ seit der Entstehung der Einheitsgewerkschaften „gegenüber den gesamtgesellschaftlichen Organisationsentwürfen der Vorkriegszeit wieder eindeutig im Vordergrund“ steht, und er konstatiert: „Demokratisierung der Wirtschaft ist für den DGB ein subsidiäres ordnungspolitisches Gestaltungsprinzip und nicht mehr zentrales gesamtgesellschaftliches Organisationsprinzip“;<sup>4</sup> unterhalb der Ebene programmatischer Aussagen in Grundsatzprogrammen und auf Gewerkschaftstagen kann hingegen die zuvor formulierte Wertung auf eine Vielzahl von Texten gestützt werden. Verwiesen sei an dieser Stelle beispielhaft auf das Mitbestimmungs-Curriculum des DGB von 1977. In diesem - von den Erfahrungen aus der Umsetzung des MitbestG '76 noch unberührten - Text heißt es beispielsweise zur Begründung paritätischer Mitbestimmung und institutioneller Verankerung außerbetrieblicher Arbeitnehmervertreter:

„Nur eine kollektiv-solidarische Orientierung ermöglicht wirksame Mitbestimmung, nur die institutionelle Verankerung der Gewerkschaften im Rahmen der Mitbestimmung kann verhindern, daß betriebsegoistische Verhaltensweisen von Arbeitnehmervertretern ein einheitliches gewerkschaftliches Vorgehen unmöglich machen. Nichts festigt insgesamt die Kapitalmacht mehr, als wenn es gelingt, die Belegschaften der Betriebe gegeneinander auszuspielen und zum Beispiel Belegschaften von florierenden Unternehmen gegen diejenigen Struktur schwacher oder krisenanfälliger Branchen zu hetzen. Damit würde die Planungslosigkeit des Wirtschaftssystems auf dem Rücken der Belegschaften ausgetragen.“

Hinzu kommt noch, daß die Aufsichtsratsentscheidungen ja von langer Hand vorbereitet werden müssen. Die Vorlagen müssen im einzelnen überprüft werden, Prognosen müssen erstellt, Alternativen zur Vorstandspolitik entwickelt werden. Die Vertreter der Kapitaleseite verfügen hierbei über entsprechende Expertenstäbe, was am deutlichsten am Beispiel der Bankenvertreter im Aufsichtsrat darzustellen ist. Soll dieser vereinten Planungsmacht von Unternehmensvorstand und Banken ein eigenes Gewicht entgegengesetzt werden, dann geht das nicht ohne die gewerkschaftliche Organisation und entsprechende gewerkschaftliche Stäbe. Das hat m'chts damit zu tun, daß Gewerkschaftsfunktionäre etwa sachverständiger oder klüger seien; aber nur sie verfügen über die organisatorischen Möglichkeiten, um im Interesse der Belegschaft mitentscheiden zu können.“<sup>5</sup>

Als weiterer Beleg für die deutliche Abschottung eines bis weit in die siebziger Jahre hinein vor allem auf repräsentative Vertretungsstrukturen gerichteten Denkens gegenüber weitergreifenden, die Beschäftigten unmittelbar einbeziehenden Beteiligungskonzepten sei auf die aus Anlaß der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes von 1972 entstandene Kontroverse zum Arbeitsgruppensprecherkonzept verwiesen. Insbesondere in bezug auf die Mitbestimmung am Arbeitsplatz ergaben sich hier unter dem Eindruck des

4 Michael Szeplabi, Das Gesellschaftsbild der Gewerkschaften Eine wissenssoziologische Analyse gesellschaftstheoretischer Programm-Aussagen des DGB, Stuttgart 1973, S 79

5 Gewerkschaften und Mitbestimmung Ein Referendenleitfaden aus dem Curriculumprojekt „Mitbestimmung und politische Bildung“ des DGB, Dusseldorf 1977, S 339 f

Vormarsches unternehmerischer Partizipationskonzepte programmatische Veränderungen. Zwar sind auch sonst in den achtziger Jahren Weiterentwicklungen - vor allem auf der Ebene der Umsetzungskonzepte zum MitbestG 76 - zu verzeichnen<sup>6</sup>; aber in einer Gesamtwürdigung des gewerkschaftlichen Mitbestimmungskonzepts ist es wahrscheinlich immer noch zutreffend, wenn man die auf die gesamtgesellschaftliche Ebene gerichtete eigentliche Stoßrichtung der Mitbestimmungsidee und -konzeption wie folgt verankert sieht: Über repräsentative Strukturen sollen letztlich steuernde Eingriffe im Interesse der Arbeitnehmer und zur Einschränkung der alleinigen Geltung unternehmerischer Gewinninteressen durchgesetzt werden. Erst und gerade nach Etablierung entsprechender Strukturen auch auf unternehmensübergreifender Ebene sollen so auch regulierende Eingriffe in das naturwüchsig krisenhafte Marktgeschehen möglich werden - das Instrumentarium staatlicher Wirtschaftspolitik gleichsam vervollständigend. Demokratisierung der Wirtschaft ist in diesem Sinne gewissermaßen die unabgeholte Leitidee von Mitbestimmung geblieben, die sich ganz real als Institution und institutionell geprägte Praxis in den industriellen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland entwickelte. Ebenso, oder gar mit noch mehr Berechtigung kann man Demokratisierung der Wirtschaft dann vielleicht auch als institutionelle Leitidee der Gewerkschaften begreifen.<sup>7</sup>

Die gegenwärtige Krise - der Mitbestimmung und der Gewerkschaften als Institutionen der Arbeit, wie auch der gewerkschaftlichen Mitbestimmungskonzeption - wird im übrigen durch den Zusammenbruch des „real existierenden Sozialismus“ und der damit verknüpften grundsätzlichen Infragestellung jeglicher planwirtschaftlicher Lenkungsinstrumente sehr wohl verschärft. Zwar mag die platte Gegenüberstellung von Plan und Markt den kritischen Blick auf die Wirklichkeit in den westlichen kapitalistischen Ländern verstellen und wenig hilfreich für konkrete Handlungsansätze sein; aber wenn man zeigen kann, daß die gewerkschaftlichen Konzepte immer noch auf Naphthalis-Konzept der Wirtschaftsdemokratie rückbezogen sind und darüber auch ihre Verwandtschaft mit planwirtschaftlichen Konzepten nicht verbergen können, dann gibt die aktuelle revolutionäre Entwicklung in Mittel- und Osteuropa schließlich doch allen Anlaß, zumindest nicht mehr mit dem Brustton der Überzeugung gewerkschaftlicher Entschließungen vom Vorhandensein eines tragfähigen, geschlossenen gewerkschaftlichen Mitbestimmungskonzepts auszugehen.

Wenn man Mitbestimmung im Sinne dieser Programmatik und ihrer hohen spezifischen Gewichtung der unternehmensübergreifenden Ebene heute ganz umstandslos als ein konsumtives Element eines „dritten Weges“ proklamiert,

---

<sup>6</sup> Siehe Bamberg, a a O, S 326 ff

<sup>7</sup> Entsprechend herausgehoben ist jedenfalls der Stellenwert, den die Wirtschaftsdemokratie - die Rede ist dabei von Mitbestimmung in Betrieb, Unternehmen und Gesamtwirtschaft - in den jüngsten Ausführungen K H Blessings erhält, wenn er in Reaktion auf die praktischen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa das Konzept eines Dritten Weges als gewerkschaftliches Konzept zu skizzieren versucht, siehe hierzu K. H. Blessing, „Die Wirklichkeit drängt zum demokratischen Sozialismus“, in GMH 1/90

ohne ihre immer noch stark in Planungsvorstellungen aus dem alten Konzept der Wirtschaftsdemokratie verwurzelten Elemente kritisch neu zu reflektieren und auf die aktuelle Diskussion der politischen Steuerung ökonomischer Prozesse zu beziehen, bedeutet das letztlich, einer aktuell sehr radikal aufgeworfenen Frage auszuweichen.

Aus einem anderen Blickwinkel: In der aktuellen Situation ist es für die Gewerkschaften außerordentlich schwierig, eine konzeptionelle Diskussion in Sachen Mitbestimmung gewissermaßen unter der Prämisse zu beginnen, daß das vermeintlich geschlossene Konzept einer gründlichen Überprüfung bedürfe. Schon die Aufforderung, „Schein und Sein“ der tatsächlichen Mitbestimmungspraxis in der BRD im Lichte der Erfahrungen einer politischen Überprüfung zu unterziehen, provoziert heute die abwehrende Haltung: „Sollen wir jetzt sogar noch das in Frage stellen, was wir wenigstens erreicht haben?“ Wenn aber eine aus vorliegenden, gut belegten empirischen Erfahrungen begründete Forderung zu einer politischen Bilanzierung in solcher Weise tabuisiert zu werden droht, dann ist dies wohl nicht zuletzt Symptom einer durchaus krisenhaften Situation. Es empfiehlt sich daher, die praktischen Erfahrungen und auch die theoretischen Konzepte, über die sie verarbeitet werden, gründlicher zu reflektieren.

#### Institutionalisierung von Mitbestimmung in Deutschland

Gemessen an der gewerkschaftlichen Programmatik war die Mitbestimmungspraxis natürlich immer defizitär, und sie mußte es sein, weil die rechtlich-institutionellen Grundlagen fehlten. Die Montanmitbestimmung blieb unvollendetes Programm und ist heute von diesem Blickwinkel aus wohl am treffendsten als eine „alt-ehrwürdige Ruine“ zu bezeichnen. Sie ist aber zugleich ein überaus erfolgreiches Modell der Institutionalisierung betriebs- und unternehmenszentrierter Beteiligung von Arbeitnehmervertretern an unternehmerischen Entscheidungsprozessen geworden.

Jede angemessene Bestandsaufnahme und Bewertung dieses Institutionalisierungsprozesses setzt zunächst einmal eine sorgfältige begriffliche Vorklärung voraus. Institutionalisierung wird deshalb im folgenden nicht verengt im bloß juristischen Sinne eines Rechtsinstituts verstanden, sondern der Begriff der Institution zielt hier auf eine Mesostruktur, in der sich organisatorische Handlungs- und ideelle Deutungszusammenhänge unterscheiden lassen: Sie vermittelt zwischen gesellschaftlichen System- und Strukturbeziehungen auf der Makroebene (politisches, ökonomisches, kulturelles System) und den alltäglichen Handlungszusammenhängen der Menschen (Mikroebene), die in unterschiedlichen institutionellen Kontexten stattfinden. Im Sinne des Institutionenverständnisses<sup>8</sup> ist die Mesoebene bisher theoretisch wenig entfaltet worden, so daß hier auf die Institutionalisierung von Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen zumindest kurz eingegangen werden muß.

<sup>8</sup> Zur aktuellen Diskussion über die Institutionstheorie vgl. G. Göhler (Hrsg.), Grundfragen der Theorie politischer Institutionen, Opladen 1987; J. A. Schüle, Theorie der Institution, Opladen 1987.

Die Institution der Mitbestimmung entwickelte sich so aus Vorläufern (gewerkschaftlicher Vertretungsstrukturen und gegen sie gerichteter paternalistischer betrieblicher Strukturen) im deutschen Kaiserreich als soziale Mesostruktur zunächst ganz wesentlich auf der juristischen Grundlage des Betriebsrätegesetzes der Weimarer Zeit. Birgl-Matthiass' theoretisch durchaus „vorgreifende“ Analyse des Betriebsrätewesens der Weimarer Republik<sup>9</sup> beschreibt das damals entstehende Muster von betrieblicher Interessenvertretung, in der die (kooperative) Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen noch kaum embryonal angelegt war, gewissermaßen idealtypisch und noch für die Forschung der fünfziger und sechziger Jahre durchaus richtungweisend. Praktisch knüpften die Gewerkschaften nach 1945 an das in der Weimarer Zeit noch unvollständig entwickelte Muster an, das auf der Basis von Montanmitbestimmung und Betriebsverfassung im Institutionalisierungsprozeß der fünfziger Jahre zum Leitbild von Mitbestimmung und Interessenvertretung wurde - unbeschadet aller gewerkschaftlicher Kritik an den aus ihrer Sicht bestehenden Unzulänglichkeiten der gesetzlichen Regelungen.

Dieses Leitbild war geprägt durch:

- die noch wenig problematisierte Form repräsentativer Interessenvertretung, die im übrigen auch ganz dem sonstigen gewerkschaftlichen Organisationsverständnis entsprach,
- den Zuschnitt auf eine begrenzte Unternehmensgröße, jedenfalls unterhalb der Schwelle der Konzerne,
- die Schaffung eines eigenständigen Handlungsfeldes für die Betriebsräte, das bei bestimmten Distanzierungen zum Management (wobei zunächst in relativ starkem Maße der Eigentümer-Unternehmer noch mitgedacht war), zur Belegschaft (Repräsentationsprinzip) und auch zur Gewerkschaft (gesetzlich zunächst so weitgehend, daß Interessenvertretungsfunktionen deutlich geschwächt wurden) Interessenvertretung, Mitbestimmung und Mitverantwortung einschloß.

Mitbestimmung als Institution wurde so weit über den Montanbereich hinaus wirkend, prägend für die industriellen Beziehungen und das Maß industrieller Demokratie in der BRD. Das von Friedrich Wetzl<sup>10</sup> für Betriebsräte in bundesdeutschen Großunternehmen konstatierte Grundmuster einer „kooperativen Konfliktverarbeitung“ bringt die alltagsprägende Wirkung dieses Institutionalisierungsprozesses auf den Begriff. Sicherlich gibt es realtypisch unterscheidbare verschiedene Ausprägungen, auf die im nächsten Abschnitt noch etwas ausführlicher einzugehen ist, aber der Institutionalisierungsprozeß wurde für den großindustriellen Bereich generell wirksam, und Mitbestimmung als Institution erwies sich auch im folgenden Jahrzehnt unter dem Eindruck der vor allem durch die Mikroelektronik bewirkten und durch ökonomische Krisenprozesse zum Teil beschleunigten Veränderungen und Umbrüche

---

<sup>9</sup> K. Birgl-Matthiass, Das Betriebsräteproblem, Berlin 1926. <sup>10</sup> Vgl. F. Wetzl, Kooperative Konfliktverarbeitung, in: GMH 8/1977, S. 489 ff.

in der Produktion als bemerkenswert stabil - gerade auch im Vergleich zu den westeuropäischen Nachbarländern. Zugleich trat - aus dem Blickwinkel der Alltagspraxis von Mitbestimmung betrachtet - die Programmatik der Wirtschaftsdemokratie stärker in den Hintergrund. Es ist in diesen Zusammenhang schon auffällig, daß zum Beispiel in den drei Anträgen zum 14. DGB-Bundeskongreß 1990, die sich auf eine generell geforderte oder befürwortete politische Bestandsaufnahme der Mitbestimmung beziehen, Mitbestimmung im Rahmen einer umfassenden programmatischen Zielsetzung und Mitbestimmung im Sinne ihrer tatsächlich erreichten Institutionalisierung in Unternehmen und Betrieb merkwürdig unvermittelt gegenüberstehen.

International vergleichende Untersuchungen belegen heute, daß die bundesdeutsche Industrie nicht zuletzt aus der institutionalisierten Mitbestimmung relative Wettbewerbsvorteile bei ihrer weitgehend erfolgreichen Anpassung an veränderte ökonomische und technologische Bedingungen auf den Weltmärkten ziehen konnte. In systemfunktionaler Perspektive haben wir hier also zunächst einmal ein durchaus starkes Argument dafür, daß das bundesdeutsche System der industriellen Beziehungen und darin die Institution der Mitbestimmung auch durch die Bildung des EG-Binnenmarktes nicht allzu sehr bedroht sein müssen.

Natürlich kann sich aus gewerkschaftlicher Sicht eine politische Bilanz der Mitbestimmung nicht in einer solchen systemfunktionalen Perspektive erschöpfen. Denn zum einen müssen die normativen Grundlagen eines, wie hier betont, in spezifischer Weise sehr erfolgreichen Institutionalisierungsprozesses mit im Blick bleiben; und eine umfassende Bestandsaufnahme von Mitbestimmung als Institution wäre dann auch noch einmal im Lichte der Programmatik zu bewerten - aber auch umgekehrt: Der Blick darf bei einer solchen Analyse auch nicht auf diejenige Spanne fixiert bleiben, die zwischen Programmatik und Praxis nicht geschlossen werden konnte. Neben dem insoweit augenfälligen Defizit auf der unternehmensübergreifenden Ebene

werden, anhand derer zu prüfen wäre, ob nicht heute durch systemische Modernisierungsprozesse soziale Institutionen wie die Mitbestimmung ausgehöhlt werden und einen Funktions- und Bedeutungsverlust erleiden könnten.

Hier ist beispielsweise zu fragen, ob nicht das "Vordringen unternehmerischer Sozialtechniken und Partizipationskonzepte eben nicht nur Ausdruck weitreichender technologischer Umwälzungen im Zeichen der Mikroelektronik, sondern auch die Kehrseite einer Krise der institutionalisierten Mitbestimmung ist. Aufgeworfen wäre damit für die Mitbestimmung das Problem eines „stabilen institutionellen Wandels“, um auch für die Kernbereiche, in denen Mitbestimmung als Institution bislang ihre Wirksamkeit entfalten konnte, der Gefahr eines Funktions- oder Bedeutungsverlustes zu begegnen.

Licht und Schatten, Schein und Sein der Mitbestimmung  
im Lichte empirischer Bestandsaufnahmen

Eine allein systemfunktional angelegte Bilanzierung der Unternehmensmitbestimmung ist vom gewerkschaftlichen Standpunkt aus unzureichend. Allerdings ist es auch fraglich, ob der Maßstab, der sich aus der gewerkschaftlichen Programmatik heraus ergibt - nämlich demokratische Kontrolle und Gestaltung wirtschaftlichen Handelns vom Interessenstandpunkt der Arbeitnehmer aus -, alleine bereits zureichend ist. Setzt man ihn aber in einem ersten Schritt an, so kann man zeigen, daß die Unternehmensmitbestimmung in der BRD zu allererst ein zusätzlicher Hebel für Interessenvertretung geworden ist: Praktisch und mit gewissen Erfolgen, zunächst unter den Bedingungen der Montanmitbestimmung, wo die Parität im Aufsichtsrat eine durchaus beachtenswerte latente Machtquelle der betrieblichen Interessenvertretungen wurde, konzeptionell später auch im Bereich des MitbestG 76.<sup>11</sup> Dabei kam der Aufsichtsratsebene hier eher eine „Krückenfunktion“ für die Arbeitnehmerinteressenvertretung zu, denn die erweiterte Aufsichtsratsbeteiligung nach dem MitbestG '76 hat die Machtpositionen der betrieblichen Arbeitnehmerinteressenvertretung nicht wirklich erweitert.<sup>12</sup> In dieser im Vergleich zur Montanmitbestimmung sehr eingeschränkten Verschiebung von Machtpositionen im Aufsichtsrat mit entsprechend geringem betriebspolitischen Nutzen für die Gewerkschaften dürfte deshalb auch ein wesentliches Motiv für die seitens der HBV neu angestoßene konzeptionelle Diskussion liegen.

Unter den Bedingungen von im zwischengewerkschaftlichen Vergleich relativ unentfaltenen betriebspolitischen Strukturen und Handlungsmöglichkeiten in einem beträchtlichen Teil ihrer Betreuungsbetriebe - vor allem im Banken- und Versicherungsgewerbe - ist es für die HBV besonders schwierig, die Aufsichtsratsebene zu einer flankierenden Handlungsebene gewerkschaftlicher Betriebspolitik zu entwickeln - ganz zu schweigen von weitergehenden Kontroll- und Gestaltungsansprüchen in bezug auf unternehmerische Entscheidungsprozesse. Die durch eine repräsentative Bestandsaufnahme allgemein festgestellte Erfahrung betrieblicher Arbeitnehmervertreter, daß der Aufsichtsrat als eine Art „Gentleman-Gremium“ eine besonders schwierige Handlungsebene ist, die sich von der sonstigen Arbeit in Gremien betrieblicher Interessenvertretung nachhaltig unterscheidet, findet sich hier also besonders häufig.<sup>13</sup> Der „Tanz auf dem fremden Parkett“ Aufsichtsrat wird so zusätzlich erschwert. Grenzen seiner „dienenden Funktion“ für die hier vor allem auszubauenden betrieblichen Machtpositionen werden offenkundig.

---

11 Vgl. zur Montanmitbestimmung die beiden Aufsätze H. Kotthoff und P. Ochs, Mitbestimmung und gewerkschaftlicher Organisationsaufbau an der Saar, in: WSI-Mitteilungen 3/1984, S. 153-167 und S. 168-181, sowie X. Ranft, Vom Objekt zum Subjekt. Montanmitbestimmung, Sozialklima und Strukturwandel im Bergbau, Köln 1989.

12 Vgl. H. Martens, Bestandsaufnahme zum Mitbestimmungsgesetz 76. Referat auf der Fachtagung: 10 Jahre Mitbestimmungsgesetz. Erfahrungen und Perspektiven, Darmstadt, Juli 1986; veröffentlicht in: Hans-Böckler-Stiftung, Tagungsreport 3/1987; siehe auch U. Bamberg, a. a. O.

13 Vgl. hierzu Bamberg, a. a. O., S. 216 ff.



Und nicht zuletzt sind - allerdings ebenfalls allgemeiner festzustellende - Grenzen der Eignung des Aufsichtsrats zur Kontrolle und Gestaltung unternehmerischer Entscheidungsprozesse im Banken- und Versicherungsgewerbe besonders augenfällig, und zwar unabhängig von einer mangelnden betriebspolitischen Fundierung des Handelns der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat. Die Grenzen der Unternehmensmitbestimmung im Aufsichtsrat nach dem MitbestG 76 sind also im funktional engeren Sinne für Interessenvertretung als auch in einem weiteren Verständnis von Mitbestimmung unübersehbar.

Soweit der aktuelle Bezug und der Blick auf die Aufsichtsratsmitbestimmung in Unternehmen mit gewerkschaftlich eher schwach durchdrungenen Belegschaften und darüber hinaus vielleicht auch sonst eher mitbestimmungsfeindlichen Handlungsbedingungen (etwa hinsichtlich Rechtsform, Eigentümerstruktur). Der Blick muß aber auch auf die aus gewerkschaftlicher Sicht positiven Effekte, gerade auch unter dem Aspekt der Verengung von Mitbestimmung im Unternehmen auf eine dienende Funktion für die Interessenvertretung gerichtet werden.

Die spezifische Leistungsfähigkeit der Unternehmensmitbestimmung läßt sich dabei insbesondere daran verdeutlichen, daß in den der paritätischen Unternehmensmitbestimmung unterliegenden Unternehmen in Bereichen des Arbeitsschutzes, der Arbeitsgestaltung und auch der Personalplanung von den betrieblichen Arbeitnehmerinteressenvertretungen Spielräume errungen und später verteidigt werden konnten, die für andere Branchen zunächst richtungweisend waren und in diesem Sinne auch bei der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes von 1972 aus gewerkschaftlicher Sicht positiv zu Buche schlugen. Es gab zusätzliche Chancen für Interventionen in unternehmerische Entscheidungsprozesse, durch die größere Möglichkeiten der Einflußnahme der Arbeitnehmervertreter auf die Gestaltung der internen Bedingungen und Folgen unternehmerischer Entscheidungen eröffnet wurden. Zugleich wurde Mitbestimmung aber sehr lange Zeit nicht als Ansatz einer eigenständigen Entfaltung weitergehender Gestaltungsvorschläge begriffen. Erst im Zeichen der spürbaren Krisenentwicklungen der achtziger Jahre gab es hier begrenzte Veränderungen (Stichwörter: Arbeitskreise Alternative Fertigung, Beschäftigungsgesellschaften) -, deren Anfänge aber in Branchen außerhalb der Montanindustrie liegen. Dabei zeigte sich, daß die repräsentativen Vertretungsstrukturen dringlich einer Flankierung durch geeignete Beteiligungsmodelle bedurften. Für die Sicherung und Erweiterung von Handlungskompetenz innerhalb des gegebenen institutionellen Rahmens wurden Innovationen in dieser Richtung immer wichtiger.

Im Blick auf den weiteren Bereich des MitbestG 76 ist im übrigen im Lichte unserer Bestandsaufnahmeuntersuchung<sup>14</sup> der Feststellung von Lorenz Schwegler zuzustimmen, daß es in den Aufsichtsräten eine stille Arbeitstei-

---

14 Vgl. hierzu die von U. Bamberg u. a. publizierten Ergebnisse.

lung zwischen den Arbeitnehmervertretern und den Anteilseignern dergestalt gibt, daß erstere insbesondere dort rührig werden, wo für sie erkennbar Interessen der Beschäftigten eines Unternehmens oder einzelner seiner Betriebe durch unternehmerische Entscheidungen unmittelbar berührt werden.<sup>15</sup> Demhingegen fällt der Anteilseignerseite in besonderer Weise die Aufgabe zu, die ökonomische Rationalität einzelner unternehmerischer Entscheidungen zu beurteilen. Wie weit dabei der Aufsichtsrat überhaupt seinen gesetzlichen Kontrollfunktionen gerecht werden kann, ist eine offene, vielfach skeptisch beurteilte Frage - etwa angesichts der unbestreitbaren Informationsvorsprünge von Vorständen oder Geschäftsführungen großer Unternehmen oder aufgrund der administrativen Dezentralisierung von Unternehmungen, durch die Großunternehmen zunehmend den Charakter einer einzelnen Organisationseinheit verlieren.<sup>16</sup>

Mehr oder weniger stark und wirksam durch Mitbestimmung institutionalisiert ist also das Maß, in dem das Management in seinen Entscheidungen genötigt ist, auf soziale Belange und Interessen der Beschäftigten eines Unternehmens Rücksichten zu nehmen; und aus der Reduktion von Mitbestimmung auf Interessenvertretung folgt, daß die „Mitbestimmungsidee“, der hinter ihr stehende Anspruch auf Wirtschaftsdemokratie, von den Gewerkschaften auch auf den Ebenen von Unternehmen und Betrieb nicht wirklich mit Inhalt gefüllt werden konnte. In dem Maße, wie eine erfolgreiche Institutionalisierung erweiterter Spielräume für Interessenvertretung gelungen und im industriellen Großbetrieb gewissermaßen zur selbstverständlichen Bedingung alltäglichen Interessenvertretungshandelns geworden war, wurden in der Folge veränderter ökonomischer und technologischer Bedingungen und der mit ihnen einhergehenden arbeitsbezogenen wie auch gesamtgesellschaftlichen Folgen auch die Defizite einer gestaltungsorientierten Mitbestimmung um so deutlicher:

- In Unternehmen und Betrieb zeigten sich die Grenzen eines einseitig auf repräsentative Vertretungsstrukturen orientierten Mitbestimmungsmodells. Während die Gewerkschaften und ihre betrieblichen Funktionsträger Beteiligungskonzepte zur Stützung repräsentativer Mitbestimmungsstrukturen zunächst konzeptionell ablehnten und ihnen späterhin nur wenige praktische Impulse gaben, zeigte die zunehmende Implementation unternehmerischer Partizipationstechniken, daß die Gewerkschaften hier hinter real entstehenden Möglichkeiten, ja Notwendigkeiten zur Nutzung der Partizipation der Beschäftigten zurückblieben.

---

15 Zu diesem Ergebnis kommt schon O. Brinkmann-Herz in ihrer Analyse: Entscheidungsprozesse in Aufsichtsräten der Montanindustrie. Eine empirische Untersuchung über die Eignung des Aufsichtsrates als Instrument der Arbeitnehmermitbestimmung, Berlin 1972.

16 Vgl. K. Bleicher, Der Aufsichtsrat im Wandel, Gütersloh 1987; H. Martens, Der Aufsichtsrat im Wandel - oder: Von Mitbestimmung keine Rede mehr? in: Die Mitbestimmung 7/1987, S. 421-423; H. Kern, C. F. Sabel, Gewerkschaften im Prozeß der industriellen Reorganisation. Eine Skizze strategischer Probleme, in: GMH 10/1989, S. 602-619.

— Während hauptamtliche Gewerkschaftsfunktionäre mit einigem zeitlichen und sachlichen Aufwand im Zuge der Umsetzung des MitbestG '76 darum bemüht waren, das praktische, interessenzentrierte Modell der Montanmitbestimmung zu übertragen, stiegen die unternehmensbezogenen wie unternehmensübergreifenden Gestaltungsansprüche an die Mitbestimmung gerade in bezug auf die Probleme, denen sie nicht gerecht werden konnte: Unternehmensbezogen waren begrenzte Gestaltungsansprüche für Arbeitnehmervertreter am ehesten dort zu realisieren, wo es ihnen gelang, im Unternehmen selbst vorhandene Ressourcen auch im mittleren und gehobenen Management für sich zu nutzen; unternehmensübergreifend zeigte sich, daß das Konzept direkt steuernder Eingriffe, etwa einer Branchenordnungspolitik in Krisenbranchen, unabhängig von fehlenden rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen auch bis dahin zu wenig durchdachte Steuerungsprobleme einschloß, wohingegen für andere Ansätze einer lokalen Arbeitspolitik (lokale und regionale Strukturpolitik, Regulierung des lokalen Arbeitsmarktes) zunächst einmal die gewerkschaftlichen Infrastrukturen fehlten.<sup>17</sup>

Vor diesem Hintergrund kommt man also zu einem durchaus widersprüchlichen Gesamturteil:

Auf der einen Seite muß man feststellen, daß die Unternehmensmitbestimmung - vor allem aufgrund der Montanmitbestimmung, die weit über ihren engen Geltungsbereich hinaus gewirkt hat - wesentlich zu einer starken Institutionalisierung repräsentativer Interessenvertretung beigetragen hat, und darüber auch zur Stabilität und Anpassungsfähigkeit des Systems der industriellen Beziehungen in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt. Insofern war die Institutionalisierung von Mitbestimmung erfolgreich, und aus diesem Blickwinkel betrachtet könnte eine wirklich paritätische Mitbestimmung im Unternehmen sehr wohl immer noch als ein Instrument zur nachhaltigen Stärkung bis dahin schwacher betriebspolitischer Positionen der Gewerkschaften angesehen werden.

Auf der anderen Seite hat die Mitbestimmung, gemessen am umfassenderen Anspruch, ein erster Schritt auf dem Wege zu einer umgestaltenden Demokratisierung der Wirtschaft zu sein, die damit angesprochenen vielfältigeren Funktionen zu großen Teilen nicht ausfüllen können und insofern auch einen spürbaren Bedeutungsverlust als Institution erlitten. Als solche nicht oder wenig entfaltenen Funktionen wären zu nennen:

- aktive Kontrolle und auch Mitgestaltung unternehmerischer Prozesse,
- Beteiligung möglichst vieler Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Herstellung geeigneter Teilöffentlichkeiten als eigenständiges Mitbestimmungsziel sowie
- eine demokratische Kontrolle aus einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive heraus.

<sup>17</sup> Vgl. E. Fricke, Mitbestimmung und Ansätze regionaler Struktur- und Beschäftigungspolitik, in: H. Martens, G. Peter (Hrsg.), Mitbestimmung und Demokratisierung. Stand und Perspektiven, Wiesbaden 1989, S. 162-172.

Wollte man diese Funktionen stärker entwickeln, so müßte man wohl den zu engen Bezug auf Arbeitnehmerinteressenvertretung im Sinne einer Begrenzung auf den ökonomischen Kern des Interessenbegriffs überschreiten. Zugleich müßte man aber auch von neuem über geeignete organisatorische/institutionelle Formen nachdenken, denn der Funktionsverlust des Aufsichtsrats als Steuerungsebene im Unternehmen ist zumindest in großen Konzernen nicht von der Hand zu weisen. Darüber hinaus bedürfen unternehmensübergreifende Steuerungskonzepte im Lichte der neueren wissenschaftlichen Diskussion über die politische Regulierbarkeit gesellschaftlicher und ökonomischer Prozesse wohl doch einer erneuten grundsätzlicheren Diskussion.<sup>18</sup>

Von einer Krise der Institution der Mitbestimmung kann man also so gesehen sehr wohl sprechen. Dabei sollte allerdings der Akzent darauf gelegt werden, daß Krise immer auch die Chance für Neues ist. Wenn man heute sagen kann, daß die Demokratisierung der Wirtschaft als alte Leitidee der Institution Mitbestimmung immer abstrakter geworden ist, während konkrete Anforderungen an die beteiligungsorientierte und -gebundene Gestaltungskraft von Mitbestimmung auf den Ebenen von Arbeitsplatz und Unternehmen zunehmend in den Vordergrund rücken (müssen), dann sind damit mitbestimmungspolitische Herausforderungen und Chancen der Gewerkschaften angesprochen. Mitbestimmung bedarf hier einer Weiterentwicklung ihrer Institutionalisierungsformen, wenn sie sich gegenüber neuen Managementkonzepten dauerhaft erfolgreich behaupten soll. Gerade in diesem Punkt scheint die jetzt von der Gewerkschaft HBV angestoßene Diskussion über den mitbestimmungspolitischen Stellenwert der - bisher immer besonders hervorgehobenen — Aufsichtsratssebene wichtige Impulse geben zu können.

#### Perspektiven einer erweiterten Mitbestimmung

Deutlich wird an dieser knappen Skizze von Defiziten und Entwicklungschancen der gewerkschaftlichen Mitbestimmungspraxis schließlich auch, daß man in einem weiteren, noch tiefer liegenden Punkt auch kritisch auf die zugrunde liegende Konzeption zurückgehen muß. Die konzeptionelle Orientierung von Mitbestimmung auf arbeitszentrierte Interessen - von den Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus soll Mitbestimmung die demokratische Kontrolle und Gestaltung unternehmerischen Handelns ermöglichen - verweist nach wie vor auf konzeptionelle Elemente, die ihre Wurzeln in marxistischen Theorietraditionen haben. Das gilt hinsichtlich des Arbeits- und Interessenbegriffs, wie auch in bezug auf eine Orientierung am Grundwiderspruch von Lohnarbeit und Kapital als dem letztlich doch entscheidenden Angelpunkt für gesellschaftliche Reform- und Emanzipationsprozesse. Man kann nun aber mit guten Gründen bezweifeln, daß Erwerbsarbeit für gesellschaftliche Reform- und Emanzipationsprozesse noch in der Weise zentral gesetzt werden kann, wie dies in der Marxschen Theorie

---

<sup>18</sup> Vgl. hierzu F. W. Scharpf, a. a. O., N. Luhmann, Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, in: Politische Vierteljahresschrift 1/1989, S. 4-9.

---

geschah<sup>19</sup>. Dem entspricht eine Kritik an einem ausschließlich interessenorientierten Ansatz.

Mitbestimmung bei Produkten zum Beispiel unter Gesichtspunkten der Ökologie oder der Friedenspolitik sprengt den Rahmen einer Orientierung an Arbeitnehmerinteressen, die in welchen Formen auch immer aus dem Antagonismus von Kapital und Arbeit abgeleitet werden. Mitbestimmung und Demokratisierung der Gesellschaft durch eine beteiligungsorientierte Erweiterung repräsentativer Mitbestimmungsstrukturen in Unternehmen und Betrieb einerseits sowie den Auf- und Ausbau geeigneter Strukturen einer lokalen und regionalen gewerkschaftlichen Arbeitspolitik andererseits, setzen deshalb auch eine arbeitspolitische Erweiterung gewerkschaftlicher Interessenvertretung voraus - und relativieren zugleich den Stellenwert von Gewerkschaften als arbeitsbezogenen Institutionen in bezug auf die Institutionalisierung demokratischer gesellschaftlicher Kontrolle ökonomischer Prozesse etwa im Verhältnis zu neuen sozialen Bewegungen und von ihnen hervorgebrachten Organisationen.

---

19 Vgl. zuletzt A. Gorz, Kritik der ökonomischen Vernunft, Berlin 1989