

GEWERKSCHAFTLICHE MONATSHEFTE

Zeitschrift für soziale Theorie und. Praxis

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

1. JAHRGANG

MÄRZ 1950

HEFT 3

Erich Potthoff

WIRTSCHAFTLICHE MITBESTIMMUNG IM BETRIEB

In der Diskussion um die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Wirtschaft ist die wirtschaftliche Mitbestimmung im Betrieb besonders umstritten. Wenn wir uns hier ausschließlich mit dieser Frage befassen, so sei doch bemerkt, das wir sie nicht nur als ein Problem des Betriebes ansehen, sondern die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Wirtschaft als ein unteilbares Ganzes betrachten. Die Betriebe sind Zellen der Volkswirtschaft, die nur lebensfähig sind, wenn das Ganze lebt. Wie die gesamte Wirtschaft, ist auch die Existenz der Betriebe nicht allein eine Frage des vorhandenen Sach- oder Geldkapitals, sondern ebenso entscheidend ist der Faktor Arbeit.

Die Vormachtstellung des Kapitals in der Wirtschaft hat sich organisatorisch in der vielfältigsten Weise niedergeschlagen, weshalb die Maßnahmen zur Verwirklichung der Mitbestimmung organisatorisch ebenso umfassend und vielfältig sein müssen. Die Mitbestimmung läßt sich nicht durch irgendeine noch so gut gemeinte Einzelmaßnahme lösen. Sie kann nur durch Gesetze verwirklicht werden, die die Mitbestimmung in der Wirtschaft als Ganzes sicherstellen. Die Väter der Weimarer Verfassung haben ihren Artikel 165 durchaus richtig gesehen, nur haben die folgenden Regierungen nicht danach gehandelt. Wir haben erlebt, wie man die Mitbestimmung der Arbeitnehmerschaft gleichsam -atomisierte und damit zur Unwirksamkeit verurteilte. Die Mitbestimmung der Arbeitnehmerschaft ist jedoch Kernstück einer gesellschaftlichen Neuordnung, die durch die absolute Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit gekennzeichnet ist.

Die Forderung nach dieser ungeteilten Mitbestimmung ist die folgerichtige Ergänzung unserer politischen Demokratie. Die Gewerkschaften wollen den Zustand nicht wiederholt sehen, das unser Staatsleben nach den Grundsätzen einer modernen Demokratie geordnet wird, während die Ordnung unserer Wirtschaft im aufgeklärten Absolutismus stecken bleibt. Nicht ohne Unrecht wird heute festgestellt, das 1933 die Überrumpelung der Staatsgewalt gelingen konnte, weil die demokratische Staatsform ohne lebendigen Inhalt blieb, zur blutleeren Formel erstarrte, während das Wirtschaftsleben seine sehr realen Machtgebilde jeden Tag mit neuer Kraft füllen konnte.¹⁾

1 Kraus, Wirtschaftsdemokratie und Wirtschaftsaufbau, München 1947, S. 13.

In diesem Zusammenhang ist es auch nicht von ungefähr, das in der Vergangenheit gerade die rheinisch-westfälischen Industriellen die „Gefahren“ einer Wirtschaftsdemokratie bekämpften. In einer Sonderschrift der Deutschen Bergwerkszeitung zur Düsseldorfer Tagung des Reichsverbandes der Deutschen Industrie am 20. September 1929 mühten sich dreißig Autoren um den Nachweis, Wirtschaftsdemokratie sei ein utopisches Wort. Schon der Versuch ihrer Durchführung müsse ein wirtschaftliches Chaos zur Folge haben. Und Geheimrat Emil Kirdorf sprach die „prophetischen“ Worte. „Die Wirtschaftsdemokratie wird den Untergang des Deutschtums vollenden“²). In der Propaganda sind auch heute wieder erprobte Parolen zur Hand. Diesmal ist allerdings nicht das Deutschtum in Gefahr. Dafür wird das Schreckgespenst der „Planwirtschaft“ an die Wand gemalt, worunter der Einfachheit halber die Nachkriegsverwaltungswirtschaft mit Bezugsscheinregelung und allem Zubehör verstanden wird. Denn Mitbestimmung gehöre in den Bereich der Planwirtschaft, wie wir neuerdings. aus professoralem Munde des Wirtschaftsministers hören.

Bei der Diskussion um die Mitbestimmung, dem wesentlichen Bestandteil der Wirtschaftsdemokratie, entdecken wir heute merkwürdige Parallelen. Die Vorschläge der Unternehmenseite gipfeln wieder darin, das man das Mitbestimmungsrecht nur auf einem Teilgebiet zu regeln gedenkt. Am bevorzugtesten sind die Vorschläge über eine Zusammenarbeit in der Spitze. So ist man gern bereit, wiederum eine Art „Reichswirtschaftsrat“ ins Leben zu rufen und bequemt sich allenfalls auch noch dazu, eine ähnliche Einrichtung auf der Länderebene zu schaffen. In letzter Zeit modern geworden sind auch die Vorschläge, das Mitbestimmungsrecht nur isoliert für die Arbeiter des einzelnen Betriebes zu verwirklichen. So gut gemeint alle diese Wege im Einzelfalle auch sein mögen, so ums man sich doch darüber klar sein, das damit das Problem der Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Wirtschaft nicht gelöst ist. Es darf doch eines nicht übersehen werden: Die soziale Frage wird dadurch nicht beseitigt, das einzelne es verstehen, ihre sozialen Verhältnisse zu bessern, genau so wenig ist die Frage der Mitbestimmung dadurch geregelt, das einzelne Arbeitnehmer oder einzelne Arbeitnehmergruppen das Recht bekommen, auf einem bestimmten Sektor der Wirtschaft mitzureden. Das Mitbestimmungsrecht, so wie es die Gewerkschaften fordern, hat das Ziel, in der Gesamtwirtschaft die Interessen der Arbeitnehmerschaft als Ganzes entscheidend zu berücksichtigen.

Wenn man auch geneigt ist, dem Mitbestimmungsrecht auf der überbetrieblichen Ebene aus Gründen der Sicherung Rechnung zu tragen, so dient diese Bereitschaft gleichzeitig zur Begründung dafür, die Mitbestimmung im Betrieb abzulehnen. Der Sicherungsgedanke verfehle im Betrieb seinen Platz, weshalb man hier nicht Mitbestimmung verlangen könne. Um sich mit dieser Argumentation auseinander zu setzen, ist es notwendig, das man sich über die Stellung des Betriebes in der Volkswirtschaft klar wird. Ist er wirklich eine nur dem privaten Erwerb dienende Anstalt oder ist er nicht vielmehr ein Organ der Wirtschaft, das der gemeinwirtschaftlichen Produktivität dient? In der Wirtschaftswissenschaft wird heute überwiegend dahin geantwortet, das der Betrieb nicht nur dazu da ist, Gewinne zu machen, sondern das er das mit Wirtschaften betraute Organ der Gesamtwirtschaft sei. Die Antwort ergibt sich im übrigen auch aus rein praktischen Überlegungen, wenn man sich der vielfältigen Arbeitsteilung und -verflechtung untereinander bewußt wird. Jeder Betrieb ums sich zwangsläufig bei allen seinen Dispositionen von gesamtwirtschaftlichen Überlegungen leiten lassen.

2 Nach Kraus, a.a.O. S. 18.

Es war nun bisher das Kennzeichen unserer Ordnung, das sich diese Entscheidung nur nach den Vorstellungen der Unternehmer, also den Inhabern oder Verwaltern der Produktionsmittel richtete, während die Interessen der arbeitenden Bevölkerung, die gleichzeitig die große Masse der Konsumenten darstellt, von niemand vertreten wurden. Wie bedeutsam gerade diese Verbindung des Betriebes mit der Wirtschaft ist, beweist die Geschichte der letzten Jahre. Auf eine Anfrage im Bundestag teilte der Wirtschaftsminister Prof. Erhard mit, das die westdeutsche Wirtschaft im ersten Jahr nach der Währungsreform 15 bis 16 Milliarden DM investiert habe, und für die Zeit von Mitte 1949 bis Mitte 1950 mit einer Investitionssumme von 18 Milliarden DM gerechnet wird. Untersucht man die Quellen, aus denen die gesamten Investitionen aufgebracht wurden, so ergibt sich, das etwa 6 bis 7 Milliarden DM aus den Abschreibungsbeträgen genommen wurden, die über die Kalkulation im Verkaufspreis der Waren enthalten sind. Wenn wir so sehen, wie die Vergrößerung der Investitionsrate zunächst die Konsumrate verkleinert, dann ist damit am besten demonstriert, das auch betriebliche Entscheidungen nicht ausschließlich vom Standpunkt des Kapitaleigners oder seines Verwalters und damit einseitig vom Standpunkt der Kapitalerhaltung getroffen werden dürfen, sondern das in gleicher Weise die menschliche Arbeitskraft und ihre Erhaltung mit berücksichtigt werden ums. Es ist auch beispielsweise nicht gleichgültig, ob ich bei kleinen Konjunkturschwankungen zuerst den Ausgleich in Arbeiterentlassungen sehe oder ob ich mich bemühe, durch entsprechende Dispositionen meines Lagers oder Vereinbarungen mit dem Handel die Vollbeschäftigung zu sichern. Wir sehen also, wie aus der Stellung des Betriebes als Organ der Gesamtwirtschaft Heraus unmittelbar ein Bedürfnis entsteht, in den grundsätzlichen Entscheidungen des Betriebes auch die Arbeitnehmer einzuschalten. Wir können daher die Feststellungen von Dr. Bruno Broecker in Heft 1 dieser Zeitschrift nicht unwidersprochen lassen, wenn er dem Betriebsrat die Legitimation zur Mitbestimmung abspricht, da er am Risiko und an der Verantwortung des Unternehmens nicht beteiligt sei. Die Legitimation hat über den Betriebsrat hinaus die gesamte Arbeitnehmerschaft. Wir wollen nur an die Millionen Erwerbslosen denken, die wir in den Krisenjahren 1929 bis 1932 hatten, und die uns heute im Zeichen der sozialen Marktwirtschaft wieder beschert wurden.

Da in unserer überkommenen Ordnung die Einschaltung der Arbeitnehmer etwas neues bedeutet, versucht man mit möglichst vielen Begründungen darauf hinzuweisen, das durch die Einschaltung der Arbeitnehmer eine Überfremdung des Betriebes eintrete. Dieses Argument wird vor allem gegenüber der Mitwirkung von Gewerkschaftsvertretern gebraucht. Wenn wir den Dingen tiefer nachgehen, sehen wir, das eine solche Argumentation abwegig ist. Die Entwicklung des betrieblichen Lebens hat neben einer immer stärkeren vertikalen Aufgliederung der betrieblichen Funktionen z. B. nach Einkauf, Produktion, Verkauf usw. in zunehmendem Maße auch eine horizontale Aufgliederung mit sich gebracht. Hierbei ist an die Aufteilung der betrieblichen Leitungsfunktion in eine solche der Aufsicht und der eigentlichen laufenden Geschäftsführung gedacht. Diese Gliederung hat ihren juristischen Ausdruck z. B. in den Organen der Aktiengesellschaft gefunden, die deutlich unterschieden werden nach der Aktionärversammlung und dem Aufsichtsrat als den Kontrollinstanzen und dem Vorstand als der eigentlichen Leitungsinstanz. Die Aktionärversammlung tritt nur einmal im Jahr zusammen und hat für die Zwischenzeit ihre Aufsichtsrechte auf den Aufsichtsrat delegiert.

Der bekannte Wirtschaftsprüfer Dr. *Carl Wirtz*³⁾ spricht hier von unmittelbarer oder primärer und mittelbarer oder sekundärer Betriebsführung. Ihre unterschiedlichen Aufgaben ergeben sich aus folgender Gegenüberstellung: „Die unmittelbare, primäre Betriebsleitung und Verwaltung hat im Betrieb selbst die Initiative und Verantwortung für die Durchführung der Betriebsaufgaben in der Beschaffung, in der Produktion und im Vertrieb; die mittelbare, sekundäre Betriebsführung durch Aufsichtsräte, Verwaltungsräte oder ähnliche Einrichtungen bedeutet nicht Betriebsführung im Sinne täglicher Leistungs- und Verwaltungsarbeit im Betrieb selbst, sondern die Mitentscheidung und Mitverantwortung für die Führung in den wesentlichen Fragen der Besetzung leitender Posten, der Investitionen, der Produktions- und Absatzplanung, der Arbeitsbedingungen, der Finanzierung und aller anderen grundsätzlichen Fragen der Betriebs- und Geschäftspolitik.“

Die Aktiengesellschaften haben eine sehr interessante Entwicklung durchgemacht. Ursprünglich gekennzeichnet durch ein durchaus demokratisches Gepräge, haben die praktischen Verhältnisse später in sehr vielen Fällen eine Oligarchie in Gestalt der Herrschaft der in der Verwaltung sitzenden Personen werden lassen, wie Prof. Walb bereits vor 1933 feststellen mußte.⁴⁾ In der Stellungnahme der Gewerkschaften zum Ruhrstatut und Gesetz 75 wird dieser Tatbestand in folgender Weise charakterisiert: „In den großkapitalistischen Unternehmungsformen und besonders in der deutschen Schwerindustrie sind im Laufe der Entwicklung die Eigentums-, die Aufsichts-, die Kontroll- und die Betriebsleiterfunktionen völlig auseinander gefallen. Das Eigentumsrecht ist zu einem festverzinslichen Papier geworden, während sich die Aufsichtsorgane auf das notdürftigste Kontrollrecht, das das Aktiengesetz gerade noch zuläßt, beschränkt haben. Die angestellten Vorstandsmitglieder beherrschen heute den Großbetrieb wirtschaftlich unumschränkt und sind auch die wirtschaftspolitischen Vertreter gegenüber gleich gearteten Interessengruppen und nationalen und ausländischen Regierungsstellen. Es darf ferner nicht vergessen werden, das während der nationalsozialistischen Zeit die Leiter der großen Konzerne tatsächlich Vertreter der Staatsführung und ihrer Aufrüstungs- und Kriegspolitik gewesen sind.“

Es ist aufschlußreich, das die Mitbestimmung im Aufsichtsrat auch dort als zweckmäßig angesehen wird, wo die Tätigkeit des Aufsichtsrats positiver beurteilt wird. In einer Erwiderung auf einen Schmalenbachschen Vorschlag heißt es z. B. bei *Wirtz*⁵⁾: „Ich vermag hierbei jedoch nicht der Meinung von Schmalenbach zu folgen, der bei der Hereinnahme von Arbeitervertretern in den Aufsichtsrat ein neues Organ fordert, da die Vertreter des Kapitals und die Vertreter der Arbeit nicht gleichzeitig in einer gemeinsamen Interessenvertretung zusammengefaßt sein dürften. Ich bin im Gegenteil der Meinung, das der Aufsichtsrat der deutschen Aktiengesellschaften über seine Aufgabe als Kapitalsachverwalter bereits früher hinausgewachsen war. Er war schon früher der eigentliche Vertreter des Betriebseigentümers in seiner unternehmerischen Funktion, der auch gar nicht einmal so sehr anonym und sozial desinteressiert war, wie vielfach behauptet wird. Die bewährte Tradition und die wirklich überragenden Leistungen guter deutscher Aufsichtsräte hatten dieses Organ zu einem Sachwalter der Gesamtinteressen des Betriebes und nicht nur reiner Kapitalinteressen gemacht. Das häufige Hinüberwechseln von Vorstandsmitglie-

3 Betriebswirtschaftslehre als Wirtschaftlichkeitslehre der Unternehmung, Festnummer der „Wirtschaftsprüfung“, Sept. 1948, S. 24.

4 Walb, Kaufmännische Betriebswirtschaftslehre, Leipzig 1938, S. 13.

5 A.a.O. S. 25.

dern in den Aufsichtsrat und umgekehrt, die gegenseitige Entsendung von Vertretern wirtschaftlich, finanziell und rechtlich verbundener Gesellschaften und auch die meines Erachtens zu Unrecht angefeindete Entsendung von Bankenvertretern in die Aufsichtsräte, hatten aus ihnen ein Instrument sekundärer Betriebsführung gemacht, das meines Erachtens durch die Aufnahme persönlich und fachlich wirklich geeigneter Arbeitervertreter nur gewinnen kann.“

Wenn die Gewerkschaften daher verlangen, in diese sekundären Organe der Betriebe eingeschaltet zu werden, so tritt damit durchaus keine neue Praxis der „Überfremdung“ ein. Es ist vielmehr eine folgerichtige Entwicklung weiterzuführen, die schon seit Jahrzehnten mit der sich immer vergrößernden Wirtschaft begonnen hat. Wir sehen es sonst als einen Normalfall an, das der Aufsichtsrat z. B. aus betriebsfremden Persönlichkeiten besetzt wird, die einen breiten Erfahrungskreis besitzen. Ihre Aufgabe ist es ja besonders, die grundsätzliche Betriebspolitik mit dem Gesamtinteresse, sei es dem Kapitalmarkt, den Fragen der technischen Forschung, abzustimmen. Bei dieser Betrachtung ergibt sich im Übrigen auch zwangsläufig, das für eine solche Vertretung nicht ausschließlich die im Betrieb tätigen Belegschaftsmitglieder benannt werden können. Es ist demgegenüber organisatorisch notwendig, die Gewerkschaften einzuschalten, weil sie ja die Aufgabe haben, die Einzelinteressen mit den Gesamtinteressen zu koordinieren. Das dies nicht ohne die Belegschaftsmitglieder geht, ist für die Gewerkschaften selbstverständlich. Ein praktisches Beispiel dieser Regelung zeigt die Leitungsorganisation der entflochtenen Hüttenbetriebe, in denen die Gewerkschaften die Aufsichtsratsmitglieder sowohl aus Vertretern der Belegschaft als auch aus sonstigen Vertretern der Arbeitnehmerinteressen benannt haben.

Man wird einwenden, das die Wirtschaft nicht nur aus Großbetrieben besteht, sondern der größere Teil zu den kleinsten und mittleren Unternehmungen zu zählen ist. Betrachten wir diese Fälle, so sehen wir, das die betriebliche Leitung auch hier nicht isoliert, sondern ebenfalls in der vielfältigsten Weise mit der übrigen Wirtschaft verflochten ist und sich beeinflussen läßt. Es sei nur daran erinnert, wie groß die Zahl der Ratgeber ist (Wirtschaftsprüfer, Organisatoren, Kreditprüfer, Steuerberater), die sich oft bei der Meinungsbildung einschalten, bevor eine endgültige Entscheidung getroffen wird. Praktisch haben wir auch hier ein sekundäres Leitungsorgan, wenn es auch organisatorisch nicht so ausgeprägt in Erscheinung tritt. Der einzelne Unternehmer, der in diesen Fällen meist der Eigentümer ist, hat damit schon gewisse Rechte abgetreten und sich betriebsfremden Einflüssen ausgesetzt. Man kann dies besser verstehen, wenn man sich bewußt wird, das der häufig gebrauchte Begriff der Unternehmungsleitung durchaus keine lineare Erscheinung, sondern sehr komplex ist.

Die Leitung einer Unternehmung besteht nicht nur darin, das irgendjemand Anordnungen weitergeht. Dazu gehört zunächst die laufende Beobachtung des betrieblichen und des gesamtwirtschaftlichen Geschehens, aus der sich eine sinnvolle betriebliche Planung entwickeln ums, um dann im richtigen Augenblick die Initiative zu einzelnen Maßnahmen zu ergreifen. Diese letztere nach außen Meist sichtbare Form der Leitung ist also in Wirklichkeit erst das Ergebnis eines lange vorhergehenden Prozesses der Urteilsfindung und Meinungsbildung. Wenn sich daher in diese Vorstufen der Leitungsarbeit andere Organe einschalten, wie es z. B. der Aufsichtsrat oder private Ratgeber tun, so kann niemand davon sprechen, das unter Einbeziehung der Arbeitnehmer in diese und ähnliche Organe die betriebliche Arbeit irgendwie gestört würde. Außer den Interessen-

vertretern des Sach- und Geldkapitals müssen auch die Interessenvertreter der Arbeitskraft berücksichtigt werden.

Diese Untersuchung der Leitungsorganisation sowohl im Großbetrieb als im Grundsatz schlechthin zeigt uns auch die Brüchigkeit der Behauptung, das die Leitungsbefugnis in den Betrieben unmittelbar eine Funktion des Eigentums sein soll. Man kommt zu dieser Schlußfolgerung, wenn man die Zusammenhänge nur juristisch sieht, wie dies auch in dem Broeckerschen Aufsatz der Fall ist. Es ist in diesem Zusammenhang nicht uninteressant, das gerade Amerika diese Dinge sehr deutlich sieht. So schreibt der Forschungsleiter des Labor und Management Center an der Yale Universität, *Neil W. Chamberlain*⁶⁾, daß die moderne Stellung und Aufgabe des Managements großer Firmen sich nicht mehr aus der rein rechtlichen Eigentumsbeziehung ableiten läßt. Außerdem empfangen es seine Rechtfertigung aus der Unternehmung als einer Institution mit öffentlichen Verpflichtungen. Chamberlain begründet die erforderliche Partnerschaft des Managements mit den Gewerkschaften insbesondere damit, das das Eigentumsrecht zwar dem Management das Kommando über Materialien, Grundstücke und Maschinen, also über die Sachwelt gebe, aber nicht über den Arbeiter, den Menschen. Die Mitarbeit der Arbeitnehmer könne auf Grund der Vorrechte des Managements nicht erzwungen werden, sondern beruhe auf dem freien Willen.

Wenn man die Schlußfolgerung aus den hier gewonnenen Erkenntnissen zieht, so dürfte hinreichend bewiesen sein, das die Arbeitnehmerschaft auch ein Recht hat, in den Betrieben mitzubestimmen. Es ist dabei eine Selbstverständlichkeit, das sich dieses Mitbestimmungsrecht nicht auf jede einzelne Maßnahme der laufenden Geschäftsführung erstreckt, weil das der notwendigen Über- und Unterordnung im Betrieb und damit einer zweckmäßigen Organisation widersprechen würde. Hier ist es Aufgabe einer fortschrittlichen Unternehmungsleitung, durch eine weitgehende Publizität und durch sonstige Maßnahmen eine lebendige Anteilnahme der Belegschaft am betrieblichen Geschehen zu erwecken, umso die gesamte Arbeit mit dem Gefühl echter Zusammenarbeit zu erfüllen. Die unmittelbare Mitbestimmung kann sich nur auf solche Entscheidungen erstrecken, die die grundsätzliche Politik der Unternehmung betreffen.

Man wird nun fragen, welche organisatorischen Formen notwendig sind, um die hier vertretenen Auffassungen zu realisieren. Dazu sei generell gesagt, das man sich nicht auf ein Schema festlegen kann, sondern den verschiedenartigen Gegebenheiten gerecht werden muss. Wir haben z. B. gesehen, das es wohl zwischen dem Groß-, Mittel- und Kleinbetrieb Unterschiede gibt. Diese sind aber für die Forderungen auf wirtschaftliche Mitbestimmung nicht von grundsätzlicher Natur, sondern können nur graduell gesehen werden. Das heißt mit anderen Worten, das man die Form der Mitbestimmung im Großbetrieb organisatorisch anders fassen muss als bei den übrigen Betrieben, ohne grundsätzlich das Ziel aus dem Auge zu verlieren. Die Gewerkschaften haben für die Großbetriebe seit fast drei Jahren in den Werken der entflochtenen Hüttengesellschaften eine Form praktisch verwirklicht, die z. B. als Muster für die Mitbestimmung im Großbetrieb gelten kann. Auf Einzelheiten soll hier nicht weiter eingegangen werden. Wir sind nur der Auffassung, das es keine Schwierigkeiten macht, die Dinge praktisch durchzuführen, wenn man wirklich die Absicht hat, dem Arbeitnehmer die Mitbestimmung in der Wirtschaft einzuräumen. Wird dieses Ziel ernstlich verfolgt, ist es eine organisatorisch zu lösende Aufgabe, wie man die beiden Träger der Wirtschaft, das Kapital und die menschliche Arbeitskraft, funktionell richtig einordnet.

6 Vgl. Groß, *Manager von morgen*, Düsseldorf 1949, S. 146.