

Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

ELFTES JAHR
APRIL 1960

4

HEINZ SEIDEL

Mitbestimmungsziele, Mitbestimmungsmöglichkeiten, Mitbestimmungswirklichkeit

I.

Erfolg und Bewährung einer politischen Maßnahme lassen sich nur dann beurteilen, wenn geprüft wird, inwieweit man mit ihr sich der ursprünglichen Zielsetzung genähert hat. Das gilt auch für die Mitbestimmung der Arbeitnehmerschaft.

Welche Ziele wollte die Arbeitnehmerschaft, vertreten durch die Gewerkschaften, mit der Mitbestimmung erreichen? Prüft man offizielle Verlautbarungen, die Ausführungen maßgeblicher Gewerkschafter und die Interpretationen der Gewerkschafts-, Fach- und wissenschaftlichen Publizistik der letzten 14 Jahre, so kristallisiert sich — unabhängig von verschiedenen Schwerpunkten, unterschiedlichen Formulierungen, schärferen oder weniger scharfen Präzisierungen, klareren oder blässeren Akzentuierungen — eine Reihe von Vorstellungen heraus, die man mit der Mitbestimmung glaubte verwirklichen zu können.

Mitbestimmung wurde gefordert

1. wegen der Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit;
2. als Beitrag zur Lösung der sozialen Frage;
3. als Dank für die Wiederaufbauleistung der Arbeitnehmerschaft nach dem Kriege;
4. zur Demokratisierung der Wirtschaft;
5. zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht und ihres Mißbrauchs;
6. zur Neuordnung der Wirtschaft.

Die Ziele überschneiden sich manchmal, bedingen sich gegenseitig, entwickeln sich aus ähnlichen oder gleichen Argumenten. Unsere Analyse will versuchen, die Ziele aus sich heraus unter Berücksichtigung ökonomischer, soziologischer und sozialpsychologischer Gesichtspunkte zu deuten.

1. Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit

Die Diskussion um die Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit wird vorwiegend unter zwei Gesichtspunkten geführt.

Einmal wird darunter verstanden eine *immaterielle* Gleichberechtigung in der Gesamtwirtschaft. Da nämlich bisher das Kapital, d. h. jener „Kreis von Menschen, die das Kapital beistellen“, allein in der Wirtschaft bestimmt haben, wolle und solle nunmehr aber auch die Arbeit, d. h. jener Kreis von Menschen, die die Arbeitsleistung „beistellen“, mitzubestimmen haben¹⁾. Eine materiell absolute Gleichheit mit anderen sozialen Gruppen der Beteiligung am Volkseinkommen wird unter diesem ersten Gesichtspunkt nicht erstrebt.

Zum anderen wird darunter eine mehr *materiell* orientierte Gleichberechtigung im einzelnen Wirtschaftsgebilde verstanden. Das heißt, die Möglichkeit, in allen Fragen des Unternehmens mitzubestimmen, würde dazu führen, daß auch der Arbeitende materiell gleichberechtigt am Ergebnis der Einzelwirtschaft beteiligt ist.

2. Beitrag zur Lösung der sozialen Frage

Autoren haben sich von der Jahrhundertwende bis in die zwanziger Jahre nicht darüber einig werden können, was eigentlich Inhalt der sozialen Frage sei. Eindeutigkeit wurde nicht erzielt.

Immerhin kann man feststellen, daß früher alle Lösungsversuche sich in erster Linie auf die Sicherung und Erhöhung des Lebensstandards der handarbeitenden Bevölkerungsschichten bezogen. Dieser Bezug in den Jahrzehnten des eben genannten Zeitabschnitts ergab sich mit einer gewissen Zwangsläufigkeit. Heute erhält die soziale Frage auf einem Höhepunkt der technischen Entwicklung — auch in Hinsicht auf Automation und Atomenergienutzbarmachung — mit noch keineswegs absehbaren Konsequenzen für die menschliche Arbeit einen weiteren gewichtigen Akzent. Es ist dies die Wiederherstellung der im Laufe industrieller Entwicklung weitgehend verlorengegangenen menschlichen Würde und deren Erhaltung, der Wandel der Objekt-Stellung des Arbeitenden in die Subjekt-Stellung des Wirtschaftenden. Es geht bei diesen Gedanken darum, „das starre System des Sachen und Menschen beherrschenden Apparates in der Wirtschaft aufzulockern . . .“²⁾.

Somit müssen also alle Lösungsversuche der sozialen Frage sich in der Gegenwart nicht nur auf die *materielle* Lebenslagesicherung und -Verbesserung beziehen, sondern ebenso die *immaterielle* Seite einer Lebenslage der Arbeitnehmerschaft berücksichtigen.

3. Aus moralischen Gründen als Dank für die Wiederaufbauleistung

Bei dieser Motivation ist der Appell an das Irrationale innerhalb der Begründungen für eine Mitbestimmung am stärksten, was zunächst durch den Bezug auf den aktuellen Anlaß der Nachkriegszeit nicht so deutlich wird. Ebenso wenig wird von vornherein klar, daß auch hinter dieser Begründung — wahrscheinlich nur unbewußt — ein Ziel zu finden ist.

Mit Hilfe dieses aktuellen und plastischen Beispiels der Wiederaufbauleistung wird an Dankbarkeit und Moral appelliert, also in die Gefühlsbereiche der Eigentümerseite vorgestoßen; und zwar in einem Intensitätsgrad, den andere Begründungen der Mitbestimmung vermissen lassen.

Die Verknüpfung des Anspruchs auf Mitbestimmung mit einem zeitgenössischen Tatbestand, mit einem konkreten Beispiel aus einer bestimmten Epoche, mit dem in dieser Zeit erbrachten Beweis, daß der Arbeitnehmer als abhängiger Produzent durchaus bereit und auch in der Lage ist, selbstverantwortlich, entscheidungsbereit und im

1) Oswald von Nell-Breuning **S. J.**: Mitbestimmung. Landshut 1950, S. 15.

2) Heinrich Deist: Die Neuordnung in der Montanindustrie und die Mitbestimmung in den Holding-Gesellschaften. Bochum 1954, S. 21.

Notfall unter persönlichen Opfern mitzuarbeiten — diese Verknüpfung verlieh der Begründung in der Öffentlichkeit starken Nachdruck. Sie fand Gehör auch bei Personen, die in einer mitbestimmungsfeindlichen Gegenwart davon nichts mehr wissen wollen.

Es scheinen sich bei diesem Punkt Argumentation und Zielsetzung zu treffen. Weil die Aufbauleistung erbracht wurde, gebührt die Mitbestimmung als Dank und ist moralisch zu beanspruchen. Aber hinter dieser zeitgebundenen Motivation kann die überzeitliche Zielsetzung erkannt werden, ein Gefühl der Dankbarkeit und der moralischen Verpflichtung gegenüber den Arbeitenden nicht nur für diesen Einzelfall, sondern überhaupt und auch länger als eine verhältnismäßig kurze Zeit oder gar für immer zu verwurzeln, auf jeden Fall aber über die Lebensdauer der an den Ereignissen Beteiligten hinaus.

4. Demokratisierung der Wirtschaft

„Der Begriff ‚Wirtschaftsdemokratie‘, dessen Erklärungs- und Rechtfertigungsversuche zum großen Teil auf die politische Demokratie zurückgehen, ist lange Zeit sehr verworren gewesen und gegenwärtig noch nicht exakt gefaßt. Kein Wunder, daß bei Fehlen einer exakten Definition (die vielleicht aus der Natur der Sache nicht zu geben ist) die politische Diskussion die Ansichten noch mehr verzerrte.“³⁾ Aber es erscheint auch in diesem Zusammenhang nicht notwendig, wenn von Demokratisierung der Wirtschaft gesprochen wird, diesen Komplex in aller Breite darzulegen oder gar dem Werdegang des Begriffs Wirtschaftsdemokratie und dessen Inhaltswandlungen nachzugehen.

Demokratisierung heißt zunächst „Abbau der Machtunterschiede“⁴⁾ und setzt voraus, daß bestehende Machtverhältnisse, insbesondere Machtüberlegenheit nicht mehr voll anerkannt werden. Überträgt man diesen Gedanken auf die Wirtschaft, so geht es — unabhängig von den verschiedenen wirtschaftspolitischen Konzeptionen und Aspekten — gegenwärtig wie früher um den „Abbau des Kapitalismus.“⁵⁾

Will man vergleichen, wieweit die Mitbestimmung zum Abbau der Machtunterschiede im Sinne eines „Abbaus des Kapitalismus“ beigetragen hat, so wird man die Definition der Wirtschaftsdemokratie akzeptieren können, wie sie H. v. Nostitz gegeben hat. Nostitz versteht unter Wirtschaftsdemokratie die Zusammenfassung unter diesem Oberbegriff all der Maßnahmen, die „den Arbeitnehmern einen mehr oder weniger eingehenden Einfluß auf die Volkswirtschaft als Ganzes, die betreffende Einzelindustrie oder Unternehmung“⁶⁾ gewähren.

5. Kontrolle wirtschaftlicher Macht und ihres Mißbrauchs

Vorwiegend unter drei Gesichtspunkten wird die in jüngster Vergangenheit wieder sehr aktuell gewordene Frage wirtschaftlicher Macht und ihres möglichen Mißbrauchs betrachtet. Zum ersten können Großgebilde durch *wirtschaftliches* Handeln entscheidenden Einfluß auf die Wirtschaft nehmen (Kartell-, Monopol-, Konzentrationsprobleme). Zum zweiten besteht die Möglichkeit, daß ehrgeizige und einflußreiche Personen der Großunternehmen durch geistige und materielle Unterstützung von politischen Organisationen *politischen* Einfluß nehmen oder bekommen wollen. Weiterhin besteht die Gefahr, daß *wirtschaftliches* Gebaren von Großgebilden *politische* Konsequenzen nach sich zieht (z. B. Massenentlassungen).

3) Paul Waldenmair: Die neue Unternehmensverfassung in der deutschen Eisen und Stahl erzeugenden Industrie, insbesondere ihre soziale Problematik. Diss. jur., Freiburg 1952, S. 50.

4) Alfred Vierkandt: Kleine Gesellschaftskunde. Stuttgart 1949, S. 45.

5) Vgl. dazu: Heinz-Dietrich Ortlieb: Der Kampf um Wirtschaftsdemokratie und Mitbestimmung, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 12/1952, S. 741 ff.

6) H. von Nostitz: Zur Wirtschaftsdemokratie in England, Jena 1932, zitiert nach Waldenmair, a. a. O., S. 53.

Darüber hinaus und ganz unabhängig davon, ob man die *Marxsche* These vom Staat als Herrschaftsinstrument der „Kapitalisten“ ablehnt, bleibt unleugbar, daß die Kontrolle wirtschaftlicher Produktionsmittel oder, in umfassenderer Definition der Macht, die Bestimmungsgewalt über die „Lebenschance“ (*Max Weber*) anderer im Bereich der Industrie auch über diesen Bereich hinaus politischen Einfluß verschafft.⁷⁾

Die möglichen Gefahren, die das wirtschaftliche Handeln von Großunternehmen mit sich bringen kann, sollten durch die Mitbestimmung überwacht und ausgeschaltet werden.

6. Neuordnung der Wirtschaft

Es würde zu weit führen, an dieser Stelle zu erörtern, was innerhalb verschiedener gewerkschaftlicher Meinungsgruppen unter Neuordnung der Wirtschaft verstanden wurde und wird. Aber zumindest decken sich die Auffassungen bei den Befürwortern einer Neuordnung in dem einen Punkt, daß an die Stelle des privatwirtschaftlichen Gewinnmaximierungsprinzips das Bedarfsdeckungsprinzip treten oder wenigstens Vorrang erhalten müsse.

II.

Wo liegen die Chancen einer Verwirklichung?

Es ist gezeigt worden, welche Ziele der Mitbestimmung gesetzt waren. Zu prüfen ist nun, welche Instrumente dafür geschaffen wurden, um diese Ziele zu erreichen; welche Möglichkeiten, welche Chancen diese Instrumente bieten, um in Zielrichtung ausgenutzt zu werden.

Als im Jahre 1950 die betriebliche Mitbestimmung in der Eisen- und Stahlindustrie bereits drei Jahre auf Grund von Vereinbarungen geregelt war und die Diskussion um ein Mitbestimmungsgesetz ihrem Höhepunkt entgegenging, legte der Deutsche Gewerkschaftsbund seinen Gesetzesvorschlag zur Neuordnung der deutschen Wirtschaft vor.⁸⁾

Dieser Vorschlag sah ein „Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer im Betrieb“ und ein „Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer in Organisationen der Wirtschaft“ vor; eine Mitbestimmung also, die heute noch — vereinfacht und ein wenig irreführend — als „betriebliche“ und „überbetriebliche Mitbestimmung“ im politischen Sprachschatz umgeht. Es ist in unserem Zusammenhang nicht notwendig, auf Einzelheiten dieses Vorschlages einzugehen. Er wird lediglich hier erwähnt, weil er deutlich zeigt, wie klar den Gewerkschaften war, daß ihre Mitbestimmungsziele nicht allein mit einer sog. betrieblichen Mitbestimmung zu erreichen seien, sondern diese weitere institutionelle Stützen außerhalb der Wirtschaftsgebilde brauchte, um einer Verwirklichung der Mitbestimmungsziele näherzukommen.

Die politische Wirklichkeit hat von diesen Vorschlägen lediglich vier Gesetze übriggelassen, die in ganz verschiedenen Räumen der Wirtschaft und des öffentlichen Lebens (Kohle und Eisen, übrige Wirtschaft, Montankonzerne, öffentlichem Dienst), mit Hilfe verschiedener bereits bestehender und einiger neugeschaffener Organe (Aufsichtsrat, Vorstand, Betriebsrat, Wirtschaftsausschuß, Belegschaftsversammlung), in verschiedenen Bereichen (wirtschaftlich, sozial, personell), in unterschiedlichem Umfang und gestaffelten Stärkegraden (Information, Anhörung, Mitsprache, Mitberatung, Zustimmung, Mitwirkung, Mitbestimmung) die Teilhabe von Nichteigentümern oder deren Beauftragten an der Willensbildung der Einzelwirtschaft regeln.

7) Rolf Dahrendorf: *Industrie- und Betriebssoziologie*. Berlin 1956, S. 107.

8) Gesetzesvorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zur Neuordnung der deutschen Wirtschaft vom 22. Mai 1950.

MITBESTIMMUNGSWIRKLICHKEIT

Diese vier Gesetze, das Montanmitbestimmungsgesetz von 1951, das Betriebsverfassungsgesetz von 1952, das Personalvertretungsgesetz von 1955 und das Montanmitbestimmungsergänzungsgesetz von 1956 sind ein Spiegelbild der politischen Kräfteverschiebung in der Bundesrepublik von 1951 an. Das mit starkem Widerstand durchgesetzte Montanmitbestimmungsgesetz gibt den Arbeitnehmern unter allen anderen Gesetzen den größten Einfluß. Es hat — de jure — ihren Einfluß in entscheidenden Organen der Unternehmen (paritätisch im Aufsichtsrat, den Arbeitschrektor als gleichberechtigtes Vorstandsmitglied) verankert. Das Betriebsverfassungsgesetz von 1952 macht schon wesentliche Abstriche an der Mitbestimmung. Zwar institutionalisiert es den Betriebsrat und seine Teilhaberechte an der Willensbildung, besetzt aber den Aufsichtsrat nur zu einem Drittel mit Arbeitnehmervertretern. Der Vorstand bleibt ohne Arbeitschrektor. Das Personalvertretungsgesetz von 1955 schränkt den Mitbestimmungsgedanken noch weiter ein. Es gibt nur eine Mitbestimmung in einigen (nicht allen) sozialen und personellen Angelegenheiten, in wirtschaftlichen überhaupt keine. Das Mitbestimmungsergänzungsgesetz von 1956 ist in Einzelheiten zwar ungünstiger als das Montanmitbestimmungsgesetz, aber günstiger als das Betriebsverfassungsgesetz, da es den paritätisch besetzten Aufsichtsrat und die Institution des Arbeitschrektors beläßt.

Wieweit lassen sich nun durch die bestehenden Gesetze die Mitbestimmungsziele verwirklichen? Gibt es überhaupt Möglichkeiten, und wo finden diese gegebenenfalls ihre Ansatzpunkte? Wir werden versuchen, an Hand der weiter vorn gegebenen Interpretation der Mitbestimmungsziele eine Antwort darauf zu finden.

Zur Demonstration dieser Möglichkeiten sei das Montanmitbestimmungsgesetz gewählt, das unter den genannten Gesetzen institutionell den Arbeitnehmern die weitestgehenden Chancen des Einflusses auf die Willensbildung im Wirtschaftsgebilde einräumt.

Die *Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit* konnte durch dieses Gesetz weder im Sinne einer immateriellen Gleichberechtigung in der Gesamtwirtschaft noch im Sinne einer materiellen Gleichberechtigung im Wirtschaftsgebilde gelöst werden, obwohl gerade dieser zweite Aspekt in der ersten Zeit der Montanmitbestimmung deutlicher zutage trat als heute.

So waren nicht zuletzt die hohen Sozialleistungen der Montanindustrie Ausfluß jener Sicht, durch die Mitbestimmung die Arbeitenden materiell besser zu stellen. Aber auch die Lohnpolitik wurde unter diesem Gesichtspunkt gesehen. Für die Eisen- und Stahlindustrie z. B. wurde festgestellt, „daß die soziale Betriebspolitik . . . dadurch gekennzeichnet ist“, daß die Wirtschaftsgebilde unter anderem „eine möglichst hohe Beteiligung der Arbeitenden an den wirtschaftlichen Ergebnissen durch starke Lohnverbesserungen angestrebt haben . . .“⁹⁾

Es gibt eine Reihe von Belegen für die Tatsache, wie stark im Bewußtsein der Arbeitenden der Zusammenhang zwischen Arbeit—Kapital—Gleichberechtigung und materiellen Konsequenzen besteht. Dabei ist es selbst Wirtschaftspolitikern nicht immer deutlich, daß durch die üblichen Lohnpolitiken und -techniken, selbst mit sehr hohen Löhnen und noch so hohen Sozialleistungen, die Frage der materiellen Gleichberechtigung nicht gelöst werden kann¹⁰⁾. Das Sozialprodukt kann nämlich nur auf Grund politischer Entscheidungen verteilt werden¹¹⁾.

Vergleichen wir, wieweit die Chance besteht, das zweite Mitbestimmungsziel, ein *Beitrag zur Lösung der sozialen Frage* zu sein, zu verwirklichen. Deuten wir diese

9) Stahltruhändlervereinigung: Die Neuordnung der Eisen- und Stahlindustrie im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. München und Berlin 1954, S. 301.

10) Diese Feststellung möge hier genügen. Die Erörterung verschiedener Vorschläge, mit denen man eine Gleichberechtigung zu erreichen glaubt, würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen.

11) Vgl. Gerhard Weisser: Vielgestaltiges soziales Leben, in: Potthoff, E.-Schiller, C.-Schmid: Grundfragen moderner Wirtschaftspolitik. Frankfurt/M., o. J., S. 151. In diesem Zusammenhang aufschlußreich die Erörterung der „Zurechnung“ und des Begriffs „Recht auf den vollen Arbeitsertrag“.

Forderung in Hinsicht auf die materielle und immaterielle Lebenslageverbesserung des in der Montanindustrie Beschäftigten als Individuum und der Montanbelegschaften als Gruppe, so zeigt sich, daß hier die vielleicht größte Chance der Mitbestimmung liegt.

Zur *materiellen* Seite der Lebenslage gehören etwa jene Tatbestände wie Einkommenshöhe und -tendenz im Verhältnis zur Verringerung der Arbeitsmühe; Bildung von Genuß- und Produktivvermögen; betriebliche Sozialleistungen, soweit sie nicht gesetzlich oder produktionsbedingt sind; geeignete Formen der Vorsorge für Alter und Arbeitsplatzsicherung. Selbstbestimmung am Arbeitsplatz und Mitbestimmung am betrieblichen Vollzug, Arbeitsfreude und Vermeidung von Arbeitsmühen, Freizügigkeit und sozialer Aufstieg sind beispielsweise Sachverhalte, die die *immaterielle* Lebenslage des Arbeitenden umreißen.¹²⁾

Jeder Kenner der Montanindustrie weiß, daß auf den eben skizzierten Bereichen, die im wesentlichen in das Gebiet der Personal- und Sozialpolitik fallen, dank der Arbeitnehmersvertreter in den Aufsichtsräten, der Arbeitschrektoren und starker Betriebsräte Fortschritte erzielt wurden, die von den Verhältnissen der Montanindustrie um die Jahrhundertwende und den heutigen Verhältnissen anderer Großunternehmen stark abweichen. Mag dies mit am allgemeinen technischen und sozialen Fortschritt und an einem neuen Arbeitertyp liegen — die Chancen der Mitbestimmung sind in diesem Bereich am größten und auch noch weiterhin ausbaufähig. Vor allem auch deswegen, weil man zur Anstrengung dieses Mitbestimmungsziels nicht auf politische Lösungen zu warten brauchte und braucht, sondern weil jedes einzelne Wirtschaftsgebilde in Richtung auf das Ziel unmittelbar und selbständig tätig werden konnte.

Inwiefern die Chancen für die materielle und immaterielle Lebenslageverbesserung unter dem Mitbestimmungsaspekt, Beitrag zur Lösung der sozialen Frage zu sein, von den Arbeitenden selbst erkannt wurden, ist eine andere Frage. Dieses Problem der Bewußtseinsbildung der Belegschaften scheint kaum systematisch angepackt zu sein.

Vergleicht man jetzt das dritte Ziel der Mitbestimmung, die Kapitalvertreter an *Dankbarkeit* und *moralische Verpflichtung* gegenüber jenen, die als von ihnen abhängige Produzenten schaffen, zu binden, so zwingt sich unter dem Eindruck der Gegenwartskussion die Feststellung auf, daß dieses Ziel nicht — auch nicht annähernd — erreicht wurde.

Prüft man fernerhin, wieweit im Sinne einer *Demokratisierung der Wirtschaft* die Mitbestimmungsnormen zu einem „Abbau der Machtunterschiede“ beigetragen haben, indem man den Einfluß der Arbeitnehmerschaft auf Volkswirtschaft, Wirtschaftszweige und einzelne Wirtschaftsgebilde vergleicht, so läßt sich feststellen, daß die betriebliche Mitbestimmung — nicht nur in dem Montanmitbestimmungsgesetz — zumindest als Ansatzpunkt für dieses Mitbestimmungsziel zu werten ist.

Kontrolle wirtschaftlicher Macht und ihres Mißbrauchs war ein weiteres Ziel der Mitbestimmung. Nun nahm die Montanindustrie auf Grund ihrer speziellen Verhältnisse eine Sonderstellung ein, die ihr auch besondere Chancen der politischen Machtübung verlieh. Diese Sonderstellung beruhte — neben dem allen Eigentümern von Großgebilden zustehenden Recht, mit dem investierten Kapital und den Beträgen daraus nach Belieben zu verfahren — einmal auf der monopoloiden Stellung der Montanindustrie und zum anderen auf ihrem relativ großen Gewicht innerhalb der Volkswirtschaft und damit innerhalb der organisierten Wirtschaftsverbände.

Die monopoloiden Stellung der Montanindustrie schränkte die beliebige Verwendung des Kapitals nicht durch eine mehr oder minder starke Marktabhängigkeit ein. In etwa

12) Näheres zur materiellen und immateriellen Seite der Lebenslage siehe bei Gerhard Weisser: Bemerkungen zur anthropologischen Grundlegung der für die Sozialpolitiklehre erforderlichen Lebenslage-Analysen. — Als Manuskript vervielfältigte Vorlesungsunterlage, Januar 1956, S. 1 ff.

gilt also, daß „in dem extremen Fall des Monopols . . . die innere das Unternehmen umfassende Machtsphäre genauso groß (ist) wie die äußere, die Marktmacht“.¹³⁾

Die Wirtschaftsverbände, in denen die Beauftragten 'der Montanindustrie deren Interessen vertreten, verfügen also ebenfalls über — allerdings von ihren Mitgliedern abgeleitete — Wirtschaftsmacht, die als konzentrierte Macht nach außen auftritt. „Die Wirtschaftsvereinigungen (hier im Sinne von Wirtschaftsverbänden. H. S.) verwandeln die oligopolistische Situation auf Teilmärkten in eine monopolistische. Der immanente Zweck dieser Verbände ist die Umprägung wirtschaftlicher Macht in öffentliche, d. h. politische Macht.“¹⁴⁾

Inwieweit ermöglichte nun die Mitbestimmung speziell die Kontrolle der Wirtschaftsmacht sowohl im einzelnen Montanunternehmen als auch in den Verbänden der Montanindustrie? Die aus dem ausschließlichen Verfügungsrecht der Kapitalvertreter herrührende Wirtschaftsmacht ist durch sie ohne Zweifel eingeschränkt. Der Umfang dieser Einschränkung, die „nur so organisiert werden (konnte), daß Nichteigentümern eine Verfügungsmacht eingeräumt“¹⁵⁾ wurde, ergibt sich durch den Einfluß der Mitbestimmungsorgane auf die Willensbildung des Unternehmers.

Vom Monopol oder monopoloiden Teil abgesehen, richtete sich die Wirtschaftsmacht in erster Linie auf die Wirtschaftsgebilde und die darin beschäftigten Arbeitnehmer. Durch die Mitbestimmung können die wirtschaftlichen, sozialen und personellen Entscheidungen zwar nicht in allen Fällen gleichberechtigt mitgestaltet werden, dennoch aber ist zunächst das vorher selbstverständliche Informationsmonopol der Kapitalvertreter durchbrochen. Zumindest erfahren die Mitbestimmungsträger, welche Fragen zur Entscheidung kommen sollen. Man ist nicht mehr im gleichen Maße wie früher unter sich. Damit ist in diesem Bereich, im Wirtschaftsgebilde selbst, eine Form der Überwachung und Kontrolle vorhanden.

Die Wirtschaftsmacht ergab sich ferner aus dem monopoloiden Zustand der Montanindustrie. Diese Stellung ist heute durch konkurrierende Kunststoffproduktion, das Erdöl und die sich abzeichnende Kernenergieverwendung in Erschütterung begriffen. Wirtschaftsmacht und Marktmacht der Montanindustrie können also nicht mehr als identisch angesehen werden. Somit haben sich von dieser Seite her die Machtmöglichkeiten verschoben und stehen im Begriff, sich weiter zu verringern.

Die Kontrollmöglichkeiten der Mitbestimmung sind in den Verbänden der Montanindustrie sehr gering, aber doch im Ansatz vorhanden. In den Vorständen und wichtigen Ausschüssen der Montanverbände, die wirtschaftspolitische Ausstrahlungen haben, sitzen — in erster Linie — Vorstandsmitglieder der Montanunternehmen. Der Arbeitschrektor ist in den Verbänden schwach vertreten.

Lediglich im *Arbeitgeberverband Eisen- und Stahlindustrie*, der am 12. Januar 1954 gegründet wurde, sind die Arbeitschrektoren satzungsmäßig zu einem Drittel Vorstandsmitglieder. „Die Notwendigkeit, diesen Verband als besondere Organisation neben den bereits bestehenden Arbeitgeberverbänden ins Leben zu rufen, beruht auf den Sonderverhältnissen, die bei der eisenschaffenden Industrie durch das Mitbestimmungsrecht geschaffen worden sind.“¹⁶⁾ Die „Sonderverhältnisse“ bestanden eigentlich darin, daß sich der bestehende Arbeitgeberverband der Metallindustrie weigerte, Arbeitschrektoren den nötigen Einfluß zuzugestehen. Das Argument war, daß er als Wahrer der tarif-

13) Hans Rehhahn: Zum Problem der Kontrolle wirtschaftlicher Macht, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 5/54, S. 272.

14) Hans Rehhahn, a. a. O., S. 272. Ebenso Dahrendorf, a. a. O., S. 107: „Die überbetrieblichen Zusammenschlüsse der großen Interessentengruppen sind an sich schon politische Verbände.“

15) Rehhahn, a. a. O., S. 271.

16) Erstmals Arbeitgeberverband mit Arbeitschrektoren, in: Informationen der Gesellschaft für soziale Betriebspraxis, 15. 1. 1954.

politischen und tarifrechtlichen Belange keine von den Gewerkschaften abhängige Arbeitschrektoren, die dann in Tariffragen in Interessenskollision kämen — so etwa lautete die Begründung —, in den Verband nehmen könne.

Dem 64köpfigen Vorstand der *Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie* gehören nur 4 Arbeitschrektoren an. Unter den 5 stellvertretenden Vorsitzern befindet sich ein Arbeitschrektor. Die Geschäftsführung der Wirtschaftsvereinigung wird von 2 hauptamtlich tätigen geschäftsführenden Vorstandsmitgliedern wahrgenommen. Die Wirtschaftsvereinigung ist in Fachausschüsse gegliedert. Außer im Ausschuß für Sozialwirtschaft befinden sich in ihnen keine Arbeitschrektoren. Der Ausschuß für Sozialwirtschaft hat 10 Vorstandsmitglieder, von denen 5 Arbeitschrektoren sind.

Bei den Bergbauverbänden spielen die Arbeitschrektoren eine noch geringere Rolle. So ist z. B. im Vorstand des *Unternehmerverbandes Ruhrbergbau* überhaupt kein Arbeitschrektor und sonst „nur ein Bruchteil . . . in geringfügigen Ausschüssen vertreten.“¹⁷⁾ Beispielsweise sitzen weder im Tarifausschuß noch im Wirtschaftspolitischen Ausschuß Arbeitschrektoren.

Stellt man die hier dargestellten Tatbestände dem Mitbestimmungsziel einer *Kontrolle wirtschaftlicher Macht* gegenüber, so zeigt sich, daß eine gesamtwirtschaftliche oder auch nur branchenwirtschaftliche Kontrolle durch das Gesetz ohne außerbetriebliche Ergänzungen *nicht möglich* ist. Insofern ist das Ziel nicht erreicht worden. Geringfügige Möglichkeiten bestehen vielleicht in den Verbänden der Montanindustrie als eines immer noch wichtigen, aber nicht mehr allein wichtigen Wirtschaftszweiges. Die Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten in den einzelnen Montanunternehmen sind gegenüber denjenigen in den Verbänden günstiger. Sie schließen aber auch einen Machtmißbrauch nicht aus. Immerhin sind hier durch das Gesetz wenigstens Ansatzpunkte geschaffen worden, die im Sinne einer *privaten*, d. h. *nicht öffentlichen* Kontrolle gedeutet werden können.

In diesem Bereich, so scheint es, liegt die zweite größere Chance der betrieblichen Mitbestimmung, wo sie in Richtung auf die Mitbestimmungsziele die Entwicklung ein Stück vorantreiben kann.

Auf eine *Neuordnung der Wirtschaft*, als letztes der hier genannten Ziele der Mitbestimmung, konnte auch die bei der Montanindustrie praktizierte Mitbestimmungsregelung keinen Einfluß nehmen. Die Möglichkeit, mit Hilfe dieses Gesetzes von einer — allerdings volkswirtschaftlich immer noch sehr wichtigen — Gruppe von Einzelunternehmen aus eine Umbildung der Wirtschaft herbeizuführen, bestand von vornherein ohne ergänzende Lösungen, die von außerhalb hätten kommen müssen, keinesfalls.

Es ist am Beispiel des — in seinem Einfluß auf die Willensbildung der Unternehmen relativ stärksten — Montanmitbestimmungsgesetzes gedeutet worden, welche Möglichkeiten der Mitbestimmung zur Verwirklichung ihrer Ziele institutionell zur Verfügung stehen. Überträgt man die Überlegungen auf die Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes, so zeigt sich, daß trotz des Fehlens eines Arbeitschrektors und trotz des nur mit einem Drittel Arbeitnehmervertreter besetzten Aufsichtsrates die Ansatzpunkte zur Verwirklichung einer Mitbestimmung zwar wesentlich schwächer sind, aber doch in den gleichen Bereichen liegen. So kann die Initiative zur materiellen und immateriellen Lebenslageverbesserung der Arbeitnehmer von den Mitbestimmungsorganen des Betriebsverfassungsgesetzes ebenso ausgehen, wie auch das Drittel geeigneter Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat durchaus noch Kontroll- und Überwachungsaufgaben, die ihm schon vom Aktiengesetz her zustehen, lösen kann.

17) Observer: Der Arbeitschrektor in seinem Wirkungsbereich, in: *Bergbau und Wirtschaft*, Nr. 23/1953. So sind nur Arbeitschrektoren in den Ausschüssen für Berufsausbildung und für soziale Fragen vertreten.

III.

Wie sieht die Wirklichkeit aus?

Aber wie sieht die Praxis der Mitbestimmung, die Praxis der nach den Montanmitbestimmungsgesetzen und dem Betriebsverfassungsgesetz tätigen Arbeitnehmervertreter aus? Warum ist nicht stärker als bisher von den gegebenen Möglichkeiten Gebrauch gemacht worden?

Das mag einmal daran liegen, daß auch langjährige Mitbestimmungsträger sich Möglichkeiten und Grenzen nicht immer klargemacht haben und eher politische Utopien verfolgten, deren Unmöglichkeit ihnen Apathie und Resignation als Alibi gestatten. Es mag zum Teil auch daran liegen, daß auf Grund mangelnder Einsicht und fehlender Aufklärung Möglichkeiten und Grenzen der Mitbestimmung unter durch Gesetz gegebenen Umständen nicht immer deutlich waren und auch nicht deutlich sein konnten. Es liegt aber nicht zuletzt auch daran, daß die Chancen einer fachlichen und mitbestimmungspolitischen Unterrichtung und Fortbildung, besonders in den Bereichen des Betriebsverfassungsgesetzes, zwar nicht immer im notwendigen Umfang geboten, aber auch vorhandene Möglichkeiten keinesfalls ausreichend von den Mitbestimmungsträgern wahrgenommen werden.

Wäre dies nicht so, dann hätten sich im Mitbestimmungsalltag nicht im Laufe der Zeit Tendenzen zeigen können, die von Eigentümervertretern erdacht und gefördert werden. Sie machen den Gebrauch der — zugegeben schwachen — Mitbestimmungsmöglichkeiten nicht nur äußerst schwierig, sondern nahezu unmöglich.

Der Verfasser hat im Laufe einer über fünfjährigen Tätigkeit im Bereich der Mitbestimmung Dutzende von Fällen und praktischen Beispielen sammeln können. Aus ihnen lassen sich bestimmte Gemeinsamkeiten ableiten, die hier nur unkommentiert und katalogartig dargestellt sein mögen.

1. Die Mitbestimmung wird ausgehöhlt durch scheinbare Erfüllung. Nur Rechtsformalien werden eingehalten, reale Mitbestimmung wird verhindert.
2. Nichtanerkennung und/oder Verweigerung der den Arbeitnehmervertretern zustehenden Rechte. Hier wird auf die Unkenntnis der Rechtsnormen und ihrer Auslegungsmöglichkeiten spekuliert.
3. Verachtung der von vornherein als „dumm“ angesehenen Arbeitnehmervertreter. Daher versucht man es, sie — wie der Volksmund so plastisch sagt — übers Ohr zu hauen.
4. Versuche, die Mitbestimmungsträger durch Begünstigung und Gewährung von Sondervorteilen zu korrumpieren und gefügig zu machen.
5. Versuche, auf den verschiedenen Ebenen Uneinigkeit zu stiften. Das kann sich beziehen auf das Verhältnis Belegschaft und Betriebsrat; es sind Fälle bekannt, wo es zu gesteuerten Spannungen zwischen Betriebsrats- und Aufsichtsratsmitgliedern kam; oftmals wurden auch unterschiedliche Auffassungen zwischen Belegschaften, Mitbestimmungsträgern und den zuständigen Gewerkschaften in dieser Richtung ausgenutzt.

Vergleicht man die im Laufe dieses Beitrages dargestellten und entwickelten Gedanken und Überlegungen, so wird man keinesfalls — wenn man ein Verfechter der Mitbestimmung ist — einen zu optimistischen Eindruck gewonnen haben. Aber es wäre genauso verfehlt, daraus einen Pessimismus abzuleiten.

Die endgültige Verwirklichung der Mitbestimmungsziele kann überhaupt nur politisch, d. h. außerhalb jeder Form einer betrieblichen Mitbestimmung und sie ergänzend, gelöst werden. Wie die Chancen für eine solche Lösung aussehen, weiß jeder, der die politische Situation in der Bundesrepublik kennt.

HEINZ SEIDEL

Lehnt man aber die bisherigen Regelungen einer betrieblichen Mitbestimmung nicht überhaupt ab, so bleibt doch nur übrig, sich Gedanken darüber zu machen, wie man in Zukunft aus dem Bestehenden das Beste machen kann. Lösungsmöglichkeiten in dieser Richtung liegen in drei Bereichen: dem gewerkschaftlichen, dem betrieblichen und dem gesellschaftspolitischen.

Zum ersten Bereich gehören insbesondere alle Maßnahmen zur Nachwuchspflege, Auswahl und Fortbildung der Mitbestimmungsträger.

Der Ausbau der Mitbestimmung nach innen unter Wahrnehmung, Verstärkung und Vertiefung aller rechtlichen und organisatorischen, aller formalen und informalen, aller geistigen und meinungsbildenden Möglichkeiten im Wirtschaftsgebilde ist das zentrale Problem des zweiten Bereichs und obliegt in erster Linie den Mitbestimmungsträgern.

Die ungelösten Fragen des dritten Bereichs sind auch nur mit Hilfe politischer und gesetzgeberischer Maßnahmen lösbar. Man wird zwar kaum einen Ausbau der Mitbestimmung erreichen können; aber zumindest muß versucht werden, mitbestimmungshemmende Unternehmungsverflechtungen und mitbestimmungseinschränkende Tendenzen künftiger Gesetze zu verhindern.