

Mitbestimmung und technische Entwicklung

I

Die Mitbestimmungsdiskussion innerhalb der Gewerkschaften verzichtet allzuoft darauf, die Bedeutung erweiterter Mitbestimmungsrechte an konkreten Problemen der politischen Praxis zu demonstrieren und den Mitbestimmungsgedanken unter Rückgriff auf schon vorliegende Erfahrungen erneut zu reflektieren und weiterzuentwickeln. Neuerdings hat nun die allgemeine Diskussion gerade durch den Versuch, in die Mitbestimmungskonzeption auch die Arbeitsgruppe als unterste Betriebsebene aufzunehmen, neue Akzente erhalten. Indem der vorliegende Beitrag die Frage nach den Möglichkeiten der Mitbestimmung im Rahmen der technischen Entwicklung stellt, will er zu einem anderen Problem einige Gedanken vortragen, die in den bisherigen Überlegungen nicht angemessen berücksichtigt erscheinen.

Der Begriff *technische Entwicklung* meint den säkularen Mechanisierungsprozeß, der durch zunehmende Ausweitung der Eigenfähigkeiten der technischen Apparatur mehr und mehr die Notwendigkeit menschlicher Eingriffe in den Produktionsprozeß beseitigt. Dieser Gesamtprozeß der technischen Entwicklung zergliedert sich in eine Vielzahl technischer Neuerungen, d. h. in konkret faßbare Veränderungen betrieblicher Fertigungsabläufe, in konkrete Prozesse der Umstellung auf neue, autonomere Maschinen und Apparate. Mitbestimmung im Rahmen der technischen Entwicklung muß sich daher äußern im Einfluß der Belegschaft bzw. ihrer Vertreter auf die Entscheidungen, Planungen und Maßnahmen, die in technischer, ökonomischer und personeller Hinsicht zur Organisation betrieblicher Umstellungsprozesse notwendig sind. Die Einflußnahme kann dabei auf drei Ebenen erfolgen:

1. direkt auf der *betrieblichen Ebene* in Form einer Überwachung und Mitgestaltung der konkreten Umstellungsvorhaben;
2. auf der *Unternehmensebene* in Form einer Überwachung und Mitgestaltung der allgemeinen Geschäftspolitik, d. h. der Grundsatzentscheidung der Unternehmensführung, die den Rahmen abstecken, an dem sich die konkreten betrieblichen Umstellungen orientieren müssen;
3. auf der *gesamtwirtschaftlichen Ebene* in Form einer Überwachung und Mitgestaltung der Entscheidungen, die die Entwicklung des Wirtschaftssystems leiten, die dem Strukturwandel Ziele und im groben auch Wege vorgeben, die die Bahnen des Gesamtprozesses der technischen Entwicklung vorausplanen und in der gewünschten Weise lenken und damit indirekt auf konkrete technische Neuerungen Einfluß nehmen.

Mitbestimmung auf der *gesamtwirtschaftlichen Ebene* ist wünschenswert und notwendig. Sie setzt freilich zumindest Ansätze einer gesamtwirtschaftlichen Planung voraus und sprengt damit von vornherein den Rahmen des marktwirtschaftlich-kapitalistischen Wirtschaftssystems. Wenn man an mehr denkt, als an die allgemeinen, unverbindlichen Absprachen im Rahmen der „konzertierten Aktion“, dann wird sich Mitbestimmung auf gesamtwirtschaftlicher Ebene wohl auch auf lange Sicht nicht realisieren lassen, denn sie ist zwangsläufig an die Bedingung grundsätzlicher gesellschaftlicher Veränderungen, an die Aufhebung des bestehenden Wirtschaftssystems geknüpft. Der vorliegende Beitrag will konkret bleiben und aktuelle Probleme ansprechen; er kann deshalb die gesamtwirtschaftliche Ebene nur am Rande berühren.

Auf der *Unternehmensebene* realisiert sich Mitbestimmung heute — sieht man vom Arbeitschrektor ab, der wohl als echter Belegschaftsvertreter nur schwer angesprochen werden kann — in der Beteiligung der Arbeitnehmerseite am Aufsichtsrat im Rahmen der Vorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) bzw. des Mitbestimmungsgesetzes. Sitz und Stimme im Aufsichtsrat eröffnen allerdings nur einen begrenzten Einfluß auf die technische Entwicklung im Unternehmen. Nach den geltenden Regeln,

so wie sie sich z. B. im § 95 des Aktiengesetzes konkretisieren, verfügt der Aufsichtsrat — und auch dies nur als Kollektiv, in dem die Arbeitnehmerseite eine Minderheit darstellt — normalerweise lediglich über das Recht zur nachträglichen Überprüfung der Unternehmenstätigkeit, ohne dabei in alle Einzelheiten eindringen zu können. Zustimmungspflichtig sind lediglich diejenigen Geschäfte, „die durch ihren Gegenstand, ihren Umfang, das mit ihnen verbundene Risiko von besonderer Bedeutung sind“¹⁾. Zwangsläufig konzentriert sich der Aufsichtsrat in dieser Situation bei technischen Neuerungen auf Grundsatzentscheidungen großer Tragweite, muß aber die Konkretisierung und Ausführung dieser Beschlüsse der Betriebsebene überlassen. Der Betrieb wird damit zu der Stelle, an der technische Neuerungen — ihre Voraussetzungen, ihre Durchführung und ihre Folgen — diskutiert und behandelt werden. Und dabei wird es vorerst auch bleiben, denn realisierbare Pläne einer grundlegenden Veränderung der Unternehmensverfassung, die auch eine intensivere Kontrolle und Lenkung der Vorstandspolitik umfassen, sind nicht in Sicht, auch nicht im Zusammenhang mit der aktuellen Mitbestimmungsforderung der Gewerkschaften.

Das Verhältnis von Mitbestimmung und technischer Entwicklung heute als konkretes Problem zu diskutieren, heißt daher auch nach dem Einfluß zu fragen, den die betrieblichen Belegschaftsvertreter auf die Gestaltung technischer Neuerungen ausüben können.

II

Als Vorfrage gilt es zu klären, wie sich die Einflußnahme der betrieblichen Belegschaftsvertreter auf die Planung und Durchführung technischer Neuerungen *bisher* gestaltet hat. Zur Beantwortung kann auf Erfahrungen zurückgegriffen werden, die eine neue industriesoziologische Untersuchung zusammengetragen hat²⁾. Die Bilanz dieser Erfahrungen ist einigermäßen düster. Sie läßt sich in zwei Punkten zusammenfassen:

1. Der Einfluß der Belegschaftsvertreter auf die technisch-ökonomischen Planungen im Zusammenhang mit technischen Neuerungen ist äußerst gering. Die Rolle der Belegschaftsvertreter reduziert sich durchweg auf die passive Annahme der Informationen, die das Management zur Verfügung stellt — und selbst die bloße Unterrichtung ist oft (in 5 von 9 Betrieben) nicht in befriedigender Form sichergestellt; sie bleibt häufig global (4 von 9), manchmal fällt sie gänzlich aus (1 von 9). Um den aktiven Einfluß auf die technischen Planungen ist es noch schlechter bestellt: In keinem der erfaßten Betriebe hat die Belegschaftsvertretung die technische Gestalt der Neuerungen wesentlich beeinflusst. Nur in 3 von 9 Fällen war sie in die technischen Planungen eingeschaltet, darunter zweimal bei der Gestaltung der „Sozialräume“ sowie der Beheizung und Abdichtung neuer Gebäude, einmal als Mitinitiator der technischen Neuerung.

2. An den personellen Aspekten technischer Umstellungen sind die Belegschaftsvertretungen in der Regel stärker engagiert. In 6 von 9 erfaßten Betrieben wurde der Betriebsrat frühzeitig und umfassend über die geplanten Veränderungen im personellen Sektor unterrichtet, nur in zwei Betrieben waren starre Informationssperren beim Management feststellbar. Soweit eine Unterrichtung stattfand, bezog sie sich durchweg nur auf soziale Angelegenheiten im Sinne des § 56 I BetrVG (Neuregelungen im Schicht-, Pausen- und Entlohnungssystem) und auf Personalbewegungen im Sinne des § 60 BetrVG (Einstellungen, Umgruppierungen, Versetzungen, Entlassungen). Der tatsächliche Einfluß auf die personellen Veränderungen unterlag gewissen Schwankungen. Wo in den erfaßten Fällen Änderungen am Schicht-, Pausen- und Entlohnungssystem vorgenommen wurden, konnte sich der Betriebsrat entsprechend dem BetrVG einschalten; in Fragen wie der Personalauswahl bei Versetzungen, der Lohngruppeneinstufung neuer Arbeitsplätze, der Festlegung neuer Leistungsstandards, der Verabschiedung von Einkommensregelungen

1) Gadow—Heinichen, Aktiengesetz, 2. Aufl., Anm. 20 zu § 95.

2) Diese Studie beruht auf der Untersuchung von 20 Fällen technischer Neuerungen in 9 Betrieben unterschiedlicher Branchen und Größenklassen. Sie wurde von einer Forschungsgruppe des Soziologischen Seminars der Universität Göttingen (S. Braun, H. Kern, M. Schumann) durchgeführt. Die Untersuchungsergebnisse, die bisher nur in Forschungsberichten vorliegen, sollen zu einem späteren Zeitpunkt veröffentlicht werden.

waren in 4 von 9 Fällen Mitwirkungsmöglichkeiten gegeben, die den Belegschaftsvertretern befriedigend erschienen; in 3 Betrieben mußte beim Management auch in diesen Fragen ein restriktives Verhalten festgestellt werden. Das Schwergewicht der Aktivität der Belegschaftsvertreter im personellen Bereich lag durchweg auf: (a) der Sicherung der Beschäftigung im Betrieb; (b) der Sicherung des materiellen Besitzstandes; (c) der Sicherstellung eines materiellen Ausgleichs für Mehrbelastungen. Soweit sich das Management in diesen Fragen zu Zugeständnissen bereitfand, bestand bei den Belegschaftsvertretern eine Bereitschaft zur Kooperation, die sich häufig (in insgesamt 5 Betrieben) auch im Versuch einer Vermittlung zwischen Belegschaft und Management und einer Werbung um Zustimmung der Belegschaft äußerte.

Insgesamt zeigen sich die betrieblichen Belegschaftsvertreter bei technischen Neuerungen mehr als *Reagierende* denn als *Agierende*. Sie haben auf die technische Seite der Veränderung keinen und auf die personelle Seite nur einen begrenzten Einfluß. Sie kontrollieren und gestalten nicht den Prozeß der technischen Entwicklung, und sie beeinflussen auch nur partiell die personellen Implikationen technischer Veränderungen. Ihre Hauptaktivität liegt in der Abwehr oder im Ausgleich extrem negativer Konsequenzen für die Belegschaft (Arbeitsplatzverlust; Einkommensverlust; Belastungssteigerung), nicht in der an den eigenen Bedürfnissen orientierten freien Gestaltung technischer und personeller Probleme. Die Belegschaftsvertretungen stehen „mit dem Rücken an der Wand“ — sie versuchen den Besitzstand zu sichern, mehr aber nicht. Diese Einengung der Handlungsmöglichkeiten ergibt sich zwangsläufig aus der Art und dem Umfang der Beteiligung an Planung und Durchführung der technischen Neuerungen:

Die Belegschaftsvertreter haben keinen Einfluß auf die technischen Planungen. Ob und wie eine technische Veränderung durchgeführt wird, ist Sache des Managements. Das Management bestimmt selbständig und uneingeschränkt über die Form der technischen Veränderung. Die Belegschaftsvertreter gewinnen erst Einfluß, wenn der technische Teil der Umstellung abgeschlossen ist, wenn die Regelung der personellen Implikationen einer an sich schon perfekten technischen Neuerung ansteht. Doch mit der bereits realisierten technischen Veränderung ist auch die Richtung der personellen Veränderungen vorgezeichnet. Sind die neuen Produktionsmittel erst einmal eingeführt, dann bleibt unter den gegenwärtigen Verhältnissen im personellen Bereich nichts anderes übrig, als sich den Forderungen des technischen Systems zu fügen. Der Betriebsrat kann nur noch das Schlimmste abwehren, nicht aber noch völlig neue, von der Technik unabhängige Daten setzen. Dies aus zwei Gründen:

Erstens: Jedes Produktionsmittel ist charakterisiert durch seine *Eigenfähigkeiten*, d. h. durch die Funktionen, die es im Rahmen des Produktionsprozesses selbständig, ohne menschliche Eingriffe erledigen kann. Mit diesen Eigenfähigkeiten der Apparatur sind aber zwangsläufig auch die Interventionen festgelegt, die vom Menschen durchgeführt werden müssen, damit die Apparatur ihren Zweck erfüllt; sozusagen als Korrelat zu den Funktionen, die sie ohne menschliches Zutun erledigen kann, bestimmt die technische Apparatur die Art und das Ausmaß menschlicher Arbeitsleistungen. Über die konkrete Arbeitsverteilung ist damit sicher noch nichts gesagt. Die Technik determiniert aber die Funktionen des „Gesamtarbeiters“ (*Marx*), sie bestimmt den Rahmen, und nur innerhalb dieses Rahmens kann sich die Arbeitsorganisation betätigen und die vom Gesamtarbeiter verlangten Funktionen auf einzelne Arbeitsplätze verteilen. Sicher ist die in der neueren industriesoziologischen Literatur (*Lutz, Kluth, Knebel*) häufiger vertretene Ansicht richtige daß dabei der Spielraum der Arbeiterorganisation je nach den konkreten technischen Bedingungen unterschiedlich groß ist; die Grenzen sind zum Beispiel an einfunktionalen Einzelmaschinen, die in kurzen Zyklen gestartet und entleert werden müssen, um ein Vielfaches enger als an technisch hochentwickelten Großanlagen, an denen die Notwendigkeit permanenter, räumlich stark fixierter Interventionen entfällt. Die Rahmenbindung der Arbeitsorganisation bleibt jedoch auch an automatischen Anlagen bestehen.

An diesen durch die installierte Technik vorgegebenen Rahmen ist auch die Belegschaftsvertretung gebunden.

Zweitens: Selbst wenn ein Handlungsspielraum für die Arbeitsorganisation besteht, so ist dies für das Mitbestimmungsproblem nur von Interesse, sofern dieser Handlungsspielraum zur Verbesserung der Arbeitssituation der Beschäftigten tatsächlich auch ausgenutzt werden kann. Und hier gilt nun, daß das Management sein Verhalten vorwiegend am Prinzip der *kapitalistisch* verstandenen Rationalität orientiert und daß die Betriebsräte diese Verhaltensorientierung heute prinzipiell akzeptieren. Damit gibt es echte Handlungsalternativen auch bei einem vorhandenen Dispositionsspielraum der Arbeitsorganisation faktisch nur in den quantitativ sicher unbedeutenden Fällen, in denen ökonomisch gleichermaßen sinnvolle Möglichkeiten zur Wahl stehen bzw. gesehen werden. Die Folge ist, daß die Arbeiten an technisch homogenen Anlagen prinzipiell auch gleichartig organisiert werden. Abstrakt gesehen läßt der im Zuge des technischen Wandels erweiterte arbeitsorganisatorische Dispositionsspielraum verschiedene Arbeitssysteme zu; da jedoch die Art, in der die erweiterten Möglichkeiten genutzt werden, wegen des allgemein — auch für den Betriebsrat in seiner eigenen Interpretation — verbindlichen Prinzips möglichst rationaler Produktion in allen Unternehmen gleichen Typs im großen und ganzen identisch und auch unverändert bleibt, besteht de facto eine starke Abhängigkeit zwischen dem technischen System und der Organisation der Arbeit, eine Abhängigkeit, an die sich oft auch der Betriebsrat gebunden fühlt.

III

In dieser Situation kann die Konsequenz nur heißen: Echte Mitbestimmung bei technischen Neuerungen ist nur möglich, wenn die Belegschaftsvertretungen nicht nur im personellen Bereich intervenieren, sondern Einfluß auf den technischen Ablauf im engeren Sinne erhalten. Dazu wäre dreierlei anzustreben:

1. Institutionell gesicherte *Rechte* der Belegschaftsvertretung im technischen Bereich: Nach der Regelung des geltenden Betriebsverfassungsgesetzes liegt die Entscheidung, ob eine technische Neuerung durchgeführt werden soll oder nicht allein im Belieben des Unternehmers. Eine Beteiligung des Betriebsrates an Entscheidungen über die Einführung neuer „Arbeitsmethoden“ entfällt nach § 72 I e BetrVG, wenn die Neuerung „offensichtlich dem technischen Fortschritt dient“ oder entspricht. Diese Regelung muß beseitigt werden. Im Hinblick auf technische Planungen müssen die Rechte des Betriebsrates ebenso weit gehen wie hinsichtlich der sozialen Angelegenheiten im Sinne des § 561 BetrVG.

Die erste konkrete Forderung ist also eine Veränderung des BetrVG.

2. Stärkung der *Sachkompetenz* der Belegschaftsvertreter: In technischen und ökonomischen Fragen ist der Betriebsrat dem Sachverstand des Managements und der Managementstäbe eindeutig unterlegen. Die Betriebsräte sehen das deutlich: In 6 der 9 in der erwähnten Untersuchung erfaßten Betriebe wurde von den Belegschaftsvertretern selbst auf dieses Problem hingewiesen; einige Betriebsräte haben sich gezwungen gesehen, auf vorhandene Chancen der Einwirkung in die technische Sphäre zu verzichten, weil die fehlende Sachkompetenz die Wahrnehmung der abstrakten Möglichkeit ausschloß. Auf der Belegschaftsseite diesen Sachverstand zu schärfen, ist Aufgabe der gewerkschaftlichen Organisation. Die Gewerkschaften müssen in umfangreicher Form eigene technische Stäbe einrichten, die so stark spezialisiert sind, daß sie zu speziellen technischen Problemen einzelner Betriebe und einzelner Fertigungen konkret Stellung nehmen können. Diese technischen Stäbe wären Ersatz für den fehlenden technischen Sachverstand der Betriebsräte. Sie könnten von den Betriebsräten bei allen Umstellungsvorhaben beratend hinzugezogen werden.

3. Die systematische Ausarbeitung von *Gegenmodellen* zur technischen Planung der Unternehmensleitungen: Die Belegschaftsvertreter müssen von ihrer zumindest stillschweigenden Anerkennung des kapitalistischen Rentabilitätsprinzips abgehen. Sie sollten technische Modelle von den technischen Kadern der Gewerkschaften anfordern und gegenüber dem Management vertreten, deren Zielrichtung sich grundlegend unterscheidet von den Zielvorstellungen des Managements. Dem Prinzip der Rentabilität wären die Prinzipien der Humanität und der gemeinwirtschaftlichen Produktivität entgegenzusetzen. Unter diesen Gesichtspunkten müßten die Pläne des Managements kontrolliert werden, technisch realisierbare Alternativen zu den Managementprojekten wären zu entwickeln und vorzuschlagen. Die Belegschaftsvertreter müßten — unter voller Ausnutzung ihrer verbesserten institutionellen Rechte — rigoros eine aggressive Strategie entwickeln, die Gesetze des Handelns selbst in die Hand nehmen und sie sich nicht durch das Management vorschreiben lassen.

Diese drei Maßnahmen sind freilich nur sinnvoll im Rahmen einer politischen Konzeption mit dem Ziel grundlegender Veränderungen der Gesellschaft. Sie sind nicht mehr als konkrete, relativ schnell erreichbare Schritte hin auf eine allgemeine Humanisierung der Gesellschaft. Wenn man sie zu realisieren versuchte, müßten sich wenigstens drei Wirkungen einstellen:

Erstens würden systematisch *Konflikte* herbeigeführt werden. Die Belegschaftsvertreter würden nicht einfach die technischen Konzeptionen des Managements akzeptieren, sondern ihnen Alternativlösungen entgegenstellen, die nicht mehr am Prinzip der kapitalistisch verstandenen Wirtschaftlichkeit orientiert sind. Jede technische Neuerung — heute von den Belegschaften oft als unabweisbar hingenommen — würde den Interessengegensatz zwischen Management und Belegschaft aktualisieren und Anlaß geben für eine Auseinandersetzung um Herrschaftspositionen.

Zweitens würde bei den Arbeitnehmern ein *Problembewußtsein* im Sinne eines kritischen Verhältnisses zur Gesellschaft geschaffen werden, weil die Belegschaften erkennen müßten, daß das Management die an den Interessen der Arbeitnehmer orientierten Modelle abzublocken versucht. Dieses kritische Bewußtsein ist ein elementares Erfordernis für ein stärkeres, aktiveres gewerkschaftliches und politisches Engagement der Arbeitnehmerschaft.

Drittens schließlich würden technische Kader geschaffen werden, die für den Aufbau einer *Arbeiterselbstverwaltung* in den Betrieben — also für das langfristige Ziel — eine absolut notwendige Voraussetzung wären.

Wenn man diesen Weg nicht gehen will, wenn man die Forderung nach mehr Mitbestimmung bei technischen Neuerungen nicht versteht als einen taktischen Schritt im Rahmen einer Gesamtkonzeption zu grundlegenden Veränderungen der Gesellschaft, dann bleibt als Alternative nur der Versuch, die Einschaltung der Belegschaftsvertreter in die personellen Aspekte der technischen Umstellungen zu perfektionieren. Aber selbst unter der Voraussetzung, daß dieses Ziel erreicht werden könnte, daß z. B. die §§ 60 ff. BetrVG erweitert und verbessert werden würden, bliebe der Handlungsspielraum der Belegschaftsseite nach wie vor eng, weil die Entscheidungen über technische Veränderungen dann auch weiterhin ohne Beteiligung der Belegschaften fallen würden und ausschließlich an den Profitinteressen der Unternehmen ausgerichtet wären. Die Belegschaftsvertretungen hätten dann nicht mehr als die verbesserte Möglichkeit, in engen Grenzen die negativen personellen Konsequenzen technischer Veränderungen abzuwehren. Dies wäre freilich im Grunde keine Mitbestimmung im Rahmen der technischen Entwicklung. Die Freiheit, die dann bestünde, wäre nur noch die Freiheit der Wahl zwischen zwei Übeln: Dem Status quo und der Verschlechterung des Status quo. Mitbestimmung wäre dann keine Forderung, die der gesellschaftlichen Reorganisation, der Demokratisie-

HORST KERN

zung der Betriebe und der Gesellschaft dient, sondern mehr eine Forderung nach sozialer Vorsorge gegen schlechtere Zeiten. Die Belegschaftsvertretungen wären kein Organ zur Verbesserung der betrieblichen und gesellschaftlichen Stellung der Arbeitnehmerschaft, sie würden lediglich die Rolle eines „Rechtswahrs“, „Sozialanwalts“ spielen, mehr aber nicht. Dieses Ergebnis ist allerdings nicht befriedigend, wenn es die Gewerkschaften mit ihren eigenen Ansprüchen ernst meinen. In der Präambel des Grundsatzprogramms des DGB steht zu lesen:

„Die Gewerkschaften kämpfen um die Ausweitung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer. Damit wollen sie eine Umgestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft einleiten, die darauf abzielt, alle Bürger an der wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Willensbildung gleichberechtigt teilnehmen zu lassen.“