

Aspekte der Mitbestimmungsinitiative des DGB

Volker Jung, geb. 1942 in Berlin, ist seit 1972 Leiter der Abteilung Gesellschaftspolitik beim Bundesvorstand des DGB.

Im September 1982 hat der Bundesvorstand des DGB über die Ziele, die Inhalte und die Anlage der Mitbestimmungsinitiative beschlossen, die im Juli 1982 von seiner Kommission Gesellschaftspolitik vorgeschlagen worden waren.

Ausgangspunkt war ein Beschluß des Bundesvorstandes im April 1981, eine Konzeption zu entwickeln, mit der die vorhandenen Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer gesichert und die darüber hinausgehenden Mitbestimmungsvorstellungen der Gewerkschaften durchgesetzt werden können. Dieser Beschluß wurde in einer Situation gefaßt, als der Versuch, Mannesmann aus dem Anwendungsbereich des Montanmitbestimmungsgesetzes herauszubrechen, noch in frischer Erinnerung war und die Bemühungen, die Montanmitbestimmung dauerhaft und umfassend zu sichern, endgültig als gescheitert betrachtet werden mußten.

Vor der Bundestagswahl 1980 haben die Gewerkschaften von allen im Bundestag vertretenen Parteien eine mehr oder weniger deutliche Zusicherung erhalten, sich für die Sicherung der Montanmitbestimmung bei Mannesmann einzusetzen. Die Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl, aus der der kleinere Koalitionspartner, die FDP, relativ gestärkt hervorging, zeigten dann aber, daß die Gewerkschaften bei dieser Bundesregierung auf einen Kompromiß in der Mitbestimmung, der ihren Vorstellungen nur halbwegs entspricht, nicht rechnen können.

Die Gespräche, die der DGB Anfang 1981 mit der Bundesregierung und mit Abgeordneten des Bundestags führte, konnten nichts mehr daran ändern, daß im Mai 1981 das Montanmitbestimmungsänderungsgesetz in Kraft trat, das für die Unternehmen, bei denen die Anwendungsvoraussetzungen entfallen sind, lediglich eine Übergangsfrist von sechs Jahren vorsieht, bevor sie aus dem Anwendungsbereich der Montanmitbestimmungsgesetze herausfallen. Diese Regelung stellt die Montanmitbestimmung praktisch zur Disposition der

Unternehmensleitungen, die dies in ihre Unternehmensplanung mit einbeziehen können.

Diese zeitlich befristete Sicherung der Montanmitbestimmung wurde überdies zu dem Preis erkaufte, durch die Änderung des bewährten Bestellungsverfahrens für die außerbetrieblichen Arbeitnehmervertreter den direkten Einfluß der Gewerkschaften auf die Mitbestimmung zu schwächen und sie aus der unmittelbaren Verantwortung für die Mitbestimmung herauszudrängen.

Die Erfahrungen haben also gezeigt - wie es der ehemalige Vorsitzende des DGB, Heinz O. Vetter, ausgedrückt hat-, daß es nicht genügt, die errungenen Arbeitnehmer- und Mitbestimmungsrechte nur verteidigen zu wollen, weil dies keinen ausreichenden Schutz gegen ihren schrittweisen Abbau bietet. In der Zukunft wird es daher notwendig sein, eine umfassende Mitbestimmungsinitiative zu ergreifen, die den zentralen Stellenwert der Mitbestimmung für die deutsche Gewerkschaftsbewegung verdeutlicht.

Die Arbeitnehmer werden in der gegenwärtigen Wirtschafts- und Beschäftigungskrise aber nur dann für eine nachhaltige Unterstützung der Mitbestimmungsinitiative zu gewinnen sein, wenn sie - was der neue Vorsitzende des DGB, Ernst Breit, besonders hervorgehoben hat - in der Verteidigung und Ausweitung der Mitbestimmung eine wichtige Voraussetzung zur Sicherung ihrer eigenen Interessen - die Sicherung ihrer Arbeitsplätze, den Schutz ihrer Fähigkeiten und Qualifikationen, die Verbesserung ihrer Lebens- und Arbeitsbedingungen - erkennen können.

Bei der Mitbestimmungsinitiative wird es daher entscheidend darauf ankommen, im einzelnen darzustellen, welchen Beitrag die vorhandenen Mitbestimmungsrechte zur Verwirklichung der Ziele der Gewerkschaftsbewegung leisten können, welche Lücken diese Mitbestimmungsrechte aufweisen, wie diese Mitbestimmungsrechte ausgeweitet werden müssen und wie eine solche Ausweitung durchgesetzt werden kann.

Seit der Gründung der Bundesrepublik kämpfen die Gewerkschaften um die Verwirklichung einer wirksamen Mitbestimmung in den Betrieben, in den Unternehmen und Konzernen und in der Gesamtwirtschaft. Sie haben zweifellos wichtige Erfolge erzielt, aber ein entscheidender und dauerhafter Durchbruch ist ihnen bislang nicht gelungen. Die Gewerkschaften haben den Mitbestimmungsgedanken im Bewußtsein der Öffentlichkeit verankern können. Mitbestimmung wird in zunehmendem Maße in allen gesellschaftlichen Bereichen gefordert. Der Grundgedanke der Mitbestimmung wird auch von allen wichtigen gesellschaftlichen und politischen Kräften anerkannt. Aber die kon-

krkte Ausgestaltung der Mitbestimmung ist nicht nur zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden, sondern auch zwischen den Parteien heftig umstritten. Alle Mitbestimmungsregelungen sind daher durch Kompromisse geprägt und weisen erhebliche Lücken auf, die die Durchschlagskraft und den Erfolg des Gesamtsystems in Frage stellen.

Bei dieser Betrachtung bleibt die grundsätzliche Dimension der Mitbestimmung - durch eine wirksame Kontrolle wirtschaftlicher Macht die Demokratisierung der Wirtschaft voranzutreiben und durch eine Beteiligung der Arbeitnehmer an den wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungen ein Höchstmaß an Freiheit und Selbstverantwortung zu verwirklichen - ausgeklammert. Beide Aspekte - Mitbestimmung als Selbstzweck und Mitbestimmung als Mittel zum Zweck - müssen natürlich im Zusammenhang gesehen werden, wenn man die Bedeutung der Mitbestimmung für die deutsche Gewerkschaftsbewegung ermessen will.

Wenn hier vor allem der instrumentelle Charakter der Mitbestimmung behandelt wird, dann deswegen, weil der Ausschöpfung der vorhandenen Mitbestimmungsmöglichkeiten und der Möglichkeiten zu ihrer Ausweitung immer noch ein zu geringer Stellenwert in der Gewerkschaftspraxis beigemessen wird. Dies verdient gerade in der gegenwärtigen Situation, in der die politischen Kräfteverhältnisse derart in Fluß geraten sind, daß auch die Gewerkschaften an einer Neubestimmung ihrer Politik nicht vorbeikommen werden, besonders hervorgehoben zu werden.

Ziele der Gewerkschaftspolitik

Betrachtet man die Beschlüsse des DGB in den letzten Jahren, dann lassen sich vor allem drei Ziele ausmachen, die von den Gewerkschaften gegenwärtig vorrangig verfolgt werden und zu deren Verwirklichung die Mitbestimmung einen wesentlichen Beitrag leisten könnte:

- die Wiederherstellung und Sicherung der Vollbeschäftigung,
- eine bessere Bildung, Aus- und Weiterbildung und
- die Verbesserung der Arbeitsbedingungen.

Die Gewerkschaften fordern zunächst die Wiederherstellung und Sicherung der Vollbeschäftigung. Als politische Ansatzpunkte zur Verwirklichung dieses Zieles werden vor allem die Förderung eines qualitativen Wirtschaftswachstums, die Überwindung und Vermeidung von strukturellen Fehlentwicklungen, eine soziale Beherrschung des technologischen Wandels und die Verkürzung der Arbeitszeit in den Vordergrund gestellt.

Mit dem Gesetz zur Förderung von Stabilität und Wachstum der Wirtschaft von 1967 wurden dem Bund und den Ländern die Verpflichtung zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auferlegt und globale Instrumente an die Hand gegeben, um ein angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum zu fördern.

Zur Überwindung und Vermeidung von regionalen und strukturellen Fehlentwicklungen fehlen dem Staat aber nach wie vor wirksame Instrumente. Deswegen fordern die Gewerkschaften den Ausbau einer vorausschauenden Struktur-, Regional- und Arbeitsmarktpolitik bis hin zu einer differenzierten Investitionslenkung. Dazu bedarf es wirksamer Instrumente zur Prognose der voraussichtlichen wirtschaftlichen Entwicklung und zur Planung der gewünschten Wirtschaftsentwicklung sowie zur Erfolgskontrolle. Da die Interessen der Arbeitnehmer durch eine solche Politik ganz offensichtlich nachhaltig berührt werden würden, fordern die Gewerkschaften folgerichtig, durch geeignete Institutionen der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung an der Formulierung dieser Politik wirksam beteiligt zu werden.

Erst eine genauere Kenntnis der tatsächlichen Wirkungen neuer Technologien, insbesondere ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Qualifikation der Arbeitnehmer, macht vertretbare Entscheidungen in der Forschungs- und Entwicklungspolitik möglich. Eine soziale Beherrschung des technologischen Wandels setzt daher eine wirksame Technologiefolgenabschätzung voraus. Die Abschätzung und Bewertung der sozialen Folgen neuer Technologien liefert außerdem Maßstäbe für die Mitbestimmungspolitik, insbesondere für die Personalplanung, und für die Tarifpolitik, insbesondere für den Rationalisierungsschutz, die ihrerseits das Ausmaß, die Richtung und das Tempo des technologischen Wandels kontrollieren helfen müssen.

Eine Verkürzung der Arbeitszeit, die nach allen einschlägigen Untersuchungen einen wesentlichen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten kann, muß vor allem durch eine aktive Tarifpolitik erreicht werden. Die Absicherung ihrer Ergebnisse, insbesondere eine gleichmäßigere Verteilung der Arbeit, ist aber auch eine wesentliche Aufgabe der Mitbestimmung in den Betrieben und Unternehmen.

An diesen Problemen läßt sich demonstrieren, daß die Mitbestimmung - insbesondere ein ausgebautes System der Mitbestimmung auf allen Ebenen - einen wesentlichen Beitrag zur Beschäftigungssicherung leisten könnte, wenn sie mit anderen Instrumenten der Gewerkschaftspolitik - vor allem mit der Tarifpolitik - zielbewußt koordiniert wird.

Die Gewerkschaften fordern sodann eine Verbesserung der Bildung, Aus- und Weiterbildung grundsätzlich, um gleiche Bildungschancen zu verwirklichen, gegenwärtig vor allem, um die Probleme der Beschäftigungskrise zu entschärfen. Die technologische Entwicklung, die wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Veränderungen erfordern insbesondere einen Ausbau der Berufsbildung und der Weiterbildung, der lebenslanges Lernen erlaubt.

Notwendig ist ein ausreichendes Angebot an qualifizierten Ausbildungsplätzen. Darauf müssen die Betriebsräte und Personalräte im Rahmen der Personalplanung hinwirken. Da Einflußmöglichkeiten auf die Unternehmensplanung über die Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten und die Arbeitsdirektoren nur in großen Unternehmen gegeben sind, müssen die Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte auf alle Angelegenheiten der betrieblichen Berufsbildung ausgedehnt werden. Solange es nicht gelingt, die Mitbestimmungsrechte durch die Gesetzgebung auszudehnen, bleibt es Aufgabe einer aktiven Betriebs- und Tarifpolitik, die berufliche Aus- und Weiterbildung betrieblich oder überbetrieblich zu regeln.

Die Gewerkschaften brauchen wirksame Mitbestimmungsrechte bei der Planung, Gestaltung und Durchführung der Berufsbildung und der Weiterbildung. Dies kann am besten durch ein einheitliches und gegliedertes System der Selbstverwaltung bewerkstelligt werden. Dazu müssen den Wirtschaftskammern die öffentlichen Aufgaben in der Berufsbildung entzogen und den noch zu errichtenden Institutionen der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung übertragen werden.

Die Gewerkschaften streiten schließlich für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die gegenwärtig, wahrscheinlich aber noch sehr viel stärker in der Zukunft, durch die technologische Entwicklung gefährdet wird. Rationalisierungen führen immer zum Verlust von Arbeitsplätzen, häufig zur Entwertung von beruflichen Kenntnissen und Fähigkeiten, zu steigendem Leistungsdruck und erhöhtem gesundheitlichen Verschleiß bei den Arbeitnehmern. Neue Technologien bedingen nicht selten eine extreme Arbeitsteilung, die mit eintöniger, inhaltsleerer und unqualifizierter Arbeit, häufig mit zusätzlichen Unfallgefahren und Gesundheitsrisiken verbunden ist.

Die Gewerkschaften wenden sich gegen jede Form der Arbeitsteilung, die die Arbeitnehmer an der Entfaltung ihrer Fähigkeiten hindert. Die Arbeit muß die Lernfähigkeit wachhalten und Chancen zur beruflichen Qualifizierung bieten. Jeder Arbeitnehmer braucht ein Mindestmaß an Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten, an körperlichen und geistigen Anforderungen sowie an sozialen Kontaktmöglichkeiten.

Die Arbeitsbedingungen, Arbeitsabläufe und die Arbeitsorganisation sind so zu gestalten, daß Unfallgefahren und Gesundheitsrisiken ausgeschaltet werden. Dazu müssen umfassende Schutznormen und Richtlinien entwickelt und durchgesetzt werden. Dies ist wichtige Aufgabe der Betriebsräte, wozu die Mitbestimmung auf alle Bereiche der Gestaltung der Arbeitsbedingungen ausgedehnt werden muß.

Aber auch sachlich nicht begründete Hierarchien, Über- und Unterordnungsverhältnisse müssen abgebaut werden, um die Arbeitsplätze humaner zu gestalten. Dazu sind Planung, Vorbereitung, Durchführung und Kontrolle der Arbeit stärker zusammenzuführen. Wenn die Forderung nach Humanisierung der Arbeit mit greifbarem Inhalt gefüllt werden soll, muß sichergestellt werden, daß die einzelnen Arbeitnehmer auf die Leistungshöhe, den Arbeitsablauf und die Arbeitsorganisation Einfluß nehmen können.

Dies sind nur einige Gegenstände der Mitbestimmungspolitik, mit denen die allgemeinen Ziele der Gewerkschaftspolitik - wenn auch immer noch mit unzureichenden Mitteln - verfolgt werden können. Durchschlagskraft und Erfolg der Mitbestimmungspolitik hängen aber in entscheidendem Maße davon ab, in welchem Umfang die Mitbestimmungsrechte in den Betrieben und Unternehmen genutzt und ausgeweitet, am Arbeitsplatz und in der Gesamtwirtschaft überhaupt erst begründet werden können.

Unternehmensmitbestimmung

Den Vorstellungen der Gewerkschaften am weitesten entgegen kommt das Montanmitbestimmungsgesetz von 1951, das die bereits während der alliierten Besatzungszeit vereinbarte Mitbestimmung in der Stahlindustrie durch die Gesetzgebung der Bundesrepublik sicherte und auf den Bergbau ausdehnte. Dem waren zähe Verhandlungen zwischen der ersten Bundesregierung und dem neugebildeten Deutschen Gewerkschaftsbund vorausgegangen, die erst durch die Drohung mit einem Streik zugunsten der Gewerkschaften entschieden werden konnten.

Ihm folgte im Jahre 1956 das Mitbestimmungsergänzungsgesetz, die sogenannte Holding-Novelle, die die Mitbestimmung auf die im Zuge der fortschreitenden Rekonzentration in der Nachkriegszeit gebildeten Konzernmuttergesellschaften in der Montanindustrie ausdehnte, aber den Einfluß der Gewerkschaften bereits einschränkte. Im Jahre 1967 folgte das Mitbestimmungssicherungsgesetz, das die Mitbestimmung in den Unternehmen sicherte, die sich in Folge zunehmender Diversifizierung aus dem Anwendungsbereich der Montanmitbestimmungsgesetze hinausentwickelten, und im Jahre 1971 schließlich das auf fünf Jahre befristete Mitbestimmungsförderungsgesetz.

Außerdem verfolgen die betroffenen Gewerkschaften, die IG Metall und die IG Bergbau und Energie mit dem DGB seit 1954 eine Vertragspolitik, die die Mitbestimmung in den Unternehmen, in denen die Anwendungsvoraussetzungen für die Montanmitbestimmungsgesetze entfallen sind, sichern soll. Heute gibt es bereits mehr Unternehmen, in denen die Mitbestimmung auf der Grundlage von Vereinbarungen zwischen den Gewerkschaften und den Unternehmensleitungen gilt, als Unternehmen, auf die die Montanmitbestimmungsgesetze originär Anwendung finden. Aber die Mitbestimmungsvereinbarungen stützen sich nach der herrschenden Auffassung in der Rechtswissenschaft auf keine sichere Rechtsgrundlage.

Die Montanmitbestimmung hat sich - wie laugen Loderer in diesem Heft darlegt- insgesamt bewährt. Sie funktioniert natürlich nur dann, wenn die Arbeitnehmer auch die Macht haben, Entscheidungen, die sich gegen ihre Interessen richten, zu verhindern. Darum ist jede Lösung, die ihnen nicht die gleiche Zahl von Sitzen und Stimmen im Aufsichtsrat einräumt, keine Mitbestimmung nach den Vorstellungen der Gewerkschaften. Es ist nämlich kein wesentlicher Unterschied, ob sie mit einem Drittel der Sitze - wie nach dem Betriebsverfassungsgesetz von 1952- oder mit fast der Hälfte, aber eben nicht der Hälfte der Stimmen - wie nach dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 - vertreten sind: In jedem Fall bleiben die Arbeitnehmervertreter in der Minderheit.

Dies ist die entscheidende Schwäche des Mitbestimmungsgesetzes von 1976, das zwischen den Parteien der Regierungskoalition bis zum letzten Tag vor seiner Verabschiedung heftig umstritten war, wobei sich die FDP mit ihren Vorstellungen weitgehend durchsetzen konnte. Obwohl die SPD die Kritik der Gewerkschaften an dem Gesetzentwurf weitgehend geteilt hat, ist sie diesen Kompromiß eingegangen, weil sie - wahrscheinlich zu Recht - befürchtet hat, daß mit dem Scheitern dieses Gesetzesvorhabens die Regierungskoalition im Bundestag zerbrochen wäre. Diesem Gesichtspunkt konnten sich auch die Gewerkschaften nicht entziehen. Sie haben den Koalitionskompromiß akzeptiert, ohne sich allerdings der Illusion hinzugeben, dieses Gesetz würde ihre Einflußmöglichkeiten wesentlich ausweiten. Sie haben eine loyale Anwendung des Gesetzes zugesagt und sind entschlossen, seine bescheidenen Möglichkeiten voll auszuschöpfen.

Daß die Erfolge der Montanmitbestimmung mit dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 nicht erzielt werden können, haben die Gewerkschaften vorausgesehen und konnten sich darauf einstellen. Nicht mit der gleichen Klarheit vorausgesehen haben sie allerdings die vielfältigen Methoden der Unternehmen, sich der Anwendung des Mitbestimmungsgesetzes von 1976 zu entziehen, seine Wirkungen abzuschwächen oder die ohnehin bescheidene Mitbestimmungssubstanz noch weiter zu verwässern.

Da das Mitbestimmungsgesetz von 1976 nur bestimmte Rechtsformen und Konzernstrukturen erfaßt und auf Unternehmen einer bestimmten Größe beschränkt ist, konnten sich zahlreiche Unternehmen durch Mitbestimmungsflucht seiner Anwendung entziehen. Eine Spielart war neben der Verringerung der Belegschaften die Aufspaltung von Unternehmen in mehrere selbständige Gesellschaften, die nicht mehr die Anwendungsvoraussetzungen des Mitbestimmungsgesetzes erfüllten. Eine Variante war die Änderung der Rechtsform: So wandelten sich verschiedene Unternehmen, die bislang als Kapitalgesellschaften geführt wurden, in weniger mitbestimmungsintensive Gesellschaftsformen oder gar in Personengesellschaften um, auf die das Mitbestimmungsgesetz keine Anwendung findet. Schließlich wurde die Methode angewandt, noch vor dem Inkrafttreten des Mitbestimmungsgesetzes Besitzanteile zu verschieben oder Unternehmensteile auszugliedern und ausländischen Konzernmuttergesellschaften zu unterstellen.

Eine Möglichkeit, diese Mitbestimmungsflucht zu unterbinden, besteht darin, einen Rechtsformzwang einzuführen: Große Unternehmen und Konzerne können nur noch zwischen einer begrenzten Anzahl von Gesellschaftsformen wählen, die der Mitbestimmung unterliegen. Diese Forderung kann sich auch auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Verfassungsbeschwerden gegen das Mitbestimmungsgesetz von 1976 stützen, das die soziale Bindung des Eigentums um so weiter gezogen hat, je mehr es zu seiner Nutzung - wie beim Eigentum an Produktionsmitteln - der Mitwirkung von Arbeitnehmern bedarf, je mehr sein Gebrauch die Grundrechte der Arbeitnehmer berührt.

Aber noch eine andere Methode, die Wirkungen des Mitbestimmungsgesetzes von 1976 abzuschwächen, verdient Erwähnung: Angeleitet durch Rundschreiben der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände haben zahlreiche Unternehmen erfolgreich versucht, durch die Manipulation von Satzungen und Geschäftsordnungen die ohnehin beschränkten Einflußmöglichkeiten der Arbeitnehmer noch weiter einzuschränken. Die Anteilseigner haben die Befugnisse der Aufsichtsräte beschnitten — häufig mit dem Zweitstimmrecht des Aufsichtsratsvorsitzenden. Mitunter wurde der Katalog der zustimmungsbedürftigen Geschäfte so weit zusammengestrichen, daß die Aufsichtsräte ihre Überwachungsaufgabe kaum noch wahrnehmen können. Vielen Aufsichtsräten wurden überzogene Verschwiegenheitspflichten auferlegt, die eine angemessene Information der Betriebsräte und Belegschaften unterbindet. Dies ist besonders deswegen so gravierend, weil die Ausschöpfung der Informationsrechte eine der wenigen zusätzlichen Möglichkeiten ist, die das Mitbestimmungsgesetz von 1976 bietet.

Eine wirksame Regelung der Mitbestimmung macht es daher unumgänglich, die Autonomie der Anteilseignerversammlungen zur Gestaltung der Unternehmenssitzungen einzuschränken und der Mitbestimmung durch die Aufsichtsräte zugänglich zu machen. Ein zusätzlicher Weg, diese Satzungsmanipulationen wenigstens teilweise auszuschalten, liegt darin, einen Katalog von Mindestkompetenzen für den Aufsichtsrat wie für den Arbeitsdirektor festzuschreiben.

Ein schwieriges Problem für die Unternehmensmitbestimmung, das mit den traditionellen Instrumenten des Gesellschaftsrechts kaum in den Griff zu bekommen ist, ist die zunehmende Konzentration von Unternehmen und die damit verbundene Zentralisierung der Entscheidungsmacht. Die Verlagerung der Entscheidungsbefugnisse von Tochtergesellschaften auf in- und ausländische Konzernmuttergesellschaften, die Verschleierung der Entscheidungsstrukturen durch undurchsichtige Konzernierungen, die Spartenorganisation der Produktion in Konzernen, schränken die Reichweite einer dezentralisierten Mitbestimmung erheblich ein.

Sollen die Mitbestimmungsrechte in abhängigen Unternehmen nicht durch Konzernierungen unterlaufen werden, dann ist es notwendig, die verschiedenen Typen verbundener Unternehmen und Abhängigkeiten klar zu erfassen und rechtlich einwandfrei zu regeln. Die Einschränkung von Weisungsrechten der Konzernspitzen ist eine notwendige Voraussetzung für die relative Autonomie ihrer mitbestimmten Tochtergesellschaften.

Betriebliche Mitbestimmung

Angesichts der verwirrenden Situation der Unternehmensmitbestimmung kann es nicht verwundern, daß die Gewerkschaften das Betriebsverfassungsgesetz von 1952 - besonders seit seiner Novellierung im Jahr 1972 - als den eigentlichen Stützpfiler ihrer Mitbestimmungspolitik betrachten.

Die Betriebsräte haben abgestufte Informations-, Beratungs- und Mitbestimmungsrechte in sozialen, personellen und wirtschaftlichen Angelegenheiten. Die Mitbestimmungsrechte reichen am weitesten in sozialen Angelegenheiten. Bei personellen Angelegenheiten haben die Betriebsräte im wesentlichen nur noch Beratungsrechte und bei wirtschaftlichen Angelegenheiten schließlich allenfalls noch Informationsrechte. Das Betriebsverfassungsgesetz ist daher im wesentlichen nur dazu geeignet, die Arbeitnehmer in einem gewissen Umfang vor den unsozialen Folgen wirtschaftlicher Entscheidungen zu schützen. Auf die wirtschaftlichen Entscheidungen selbst, die die Interessen der Arbeitnehmer immer nachhaltig berühren, haben sie hingegen keinen wirksamen Einfluß.

Die Informations-, Beratungs- und Mitbestimmungsrechte werden allerdings in der Praxis in höchst unterschiedlicher Weise ausgeschöpft. Wie empirische Untersuchungen nachgewiesen haben, wurden durch gewohnheitsrechtliche Regelungen, Betriebsvereinbarungen oder Tarifverträge sogar zusätzliche Rechte der Betriebsräte begründet, die in erheblichem Maße über das Betriebsverfassungsgesetz hinausgehen. Ähnliche Beobachtungen wurden bei der Ausdehnung der Mitbestimmung über das Aktiengesetz hinaus gemacht. Diese Entwicklungen hängen entscheidend vom gewerkschaftlichen Organisationsgrad in den Betrieben sowie von der Anzahl der Gewerkschaftsvertreter in den Aufsichtsräten ab. Daraus läßt sich die Schlußfolgerung ziehen, daß der tatsächliche Einfluß der Arbeitnehmervertreter weitgehend von der Bereitschaft abhängt, gewerkschaftliche Mittel einzusetzen, um Mitbestimmungsrechte zu sichern oder zu erweitern.

Da aber noch immer umstritten ist, ob und inwieweit die betrieblichen Mitbestimmungsrechte durch Tarifverträge ausgeweitet werden können, ist es notwendig, das Tarifvertragsgesetz zur Ausgestaltung der Betriebsverfassung zu öffnen.

Mitbestimmung am Arbeitsplatz

Obwohl die Erwartungen vieler Arbeitnehmer an die Gestaltung ihrer eigenen Arbeit erheblich gestiegen sind, gibt es bis heute keine einheitlichen und verbindlichen Vorstellungen der Gewerkschaften zur Mitbestimmung am Arbeitsplatz. Das liegt nicht zuletzt daran, daß von den Arbeitgeberverbänden und ihren politischen Freunden Modelle befürwortet werden, die Arbeitsgruppensprechern eigenständige Mitbestimmungsrechte übertragen und damit die bewährte Struktur der Betriebsverfassung unterlaufen würden.

Die Gewerkschaften lehnen solche Konzeptionen ab. Die Erfahrungen mit dem Programm zur Humanisierung der Arbeit haben aber - wie Günter Döding in diesem Heft darstellt — Überlegungen nahegelegt, durch eine stärkere Beteiligung der einzelnen Arbeitnehmer an der gemeinsamen Interessenvertretung den Wirkungsgrad und die Durchschlagskraft der Mitbestimmung als Gesamtsystem zu erhöhen.

Modellversuche haben Ansätze und Möglichkeiten zur Ergänzung der repräsentativen Mitbestimmung durch eine direkte Interessenvertretung aufgezeigt, die mit den geltenden gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen vereinbar sind. Sie haben auch den Nachweis erbracht, daß die Arbeitnehmer das Interesse, die Bereitschaft und die Fähigkeit besitzen, an der Gestaltung ihrer Arbeitsbedingungen mitzuwirken. Die beteiligten Arbeitnehmer haben

nicht nur Vorschläge zur Verbesserung ihrer Arbeitssituation, sondern auch Verfahrensweisen, institutionelle Regelungen und Arbeitsformen entwickelt, die der Gestaltung und Durchsetzung von besseren Arbeitsbedingungen dienen.

In den Bereichen, in denen Gruppenarbeit möglich ist, sollten die Arbeitsgruppen die Möglichkeit erhalten, sich mit den Veränderungen des Arbeitsprozesses und der Arbeitsbedingungen durch neue Produktionstechniken auseinanderzusetzen und Alternativen zu entwickeln. Dies würde nicht nur Zwänge abbauen und Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen, dies könnte auch die Beratungs- und Mitbestimmungsrechte wirksam unterstützen und ergänzen, die das Betriebsverfassungsgesetz, die Personalvertretungsgesetze und die Mitbestimmungsgesetze den Arbeitnehmern und ihren Vertretungen einräumen.

Gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung

So lange sich Unternehmen im Wettbewerb behaupten müssen, greift die Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen zu kurz. Auf der einen Seite ist die Unternehmensmitbestimmung nicht geeignet, auf Struktur-, regional- und wirtschaftspolitische Entscheidungen Einfluß zu nehmen. Auf der anderen Seite reichen die gewerkschaftlichen Mittel nicht aus, um den Einflußmöglichkeiten der Wirtschaftsverbände auf gesamtwirtschaftlicher Ebene entgegenzuwirken, auf der die strukturbestimmenden Entscheidungen der Wirtschaft getroffen werden.

Aus diesem Grund hat der DGB mit seiner Konzeption zur Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich 1971 die Forderung der Gewerkschaften wiederbelebt, überbetriebliche Institutionen zur Beeinflussung der wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen zu schaffen, die die Interessen der Arbeitnehmer nachhaltig berühren. Nach dieser Konzeption sollten Wirtschafts- und Sozialräte, die paritätisch aus Vertretern der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände zusammengesetzt sind, in den Regionen, den Ländern und dem Bund errichtet werden. Sie sollen die Regionalverwaltungen, Regierungen und Parlamente beraten. Dazu soll ihnen ein Enquete- und Gesetzesinitiativrecht übertragen werden.

Einen empfindlichen Rückschlag hat aber die Forderung nach Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich durch den Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Bundestages im Jahr 1977 erlitten, die sich nicht wegen verfassungsrechtlicher Bedenken, sondern aus verfassungspolitischen Erwägungen gegen die Errichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates ausgesprochen hat. Darin kommt die Befürchtung aller Parteien zum

Ausdruck, Institutionen der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung könnten sich - insbesondere, wenn sich Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände einig sind - als Nebenparlamente etablieren. Die Enquete-Kommission konnte sich nicht der Auffassung der Gewerkschaften anschließen, daß durch Wirtschafts- und Sozialräte die Durchsichtigkeit des Verbandseinflusses auf Parlament und Regierung verbessert werden könnte.

Einen neuen Ansatz in der Diskussion schuf der Beschluß des Parteitag der SPD im Jahre 1977, der die Errichtung von Strukturräten vorschlägt, die die Bundesregierung bei der Planung und Durchführung ihrer Strukturpolitik beraten sollen. Es bietet sich an, diesen Vorschlag aufzugreifen und in Bund und Ländern mit Nachdruck weiter zu verfolgen. Da die Aufgaben der Strukturräte zunächst begrenzt sein würden, wird es allerdings darauf ankommen, den Aufgabenbereich der Strukturräte schrittweise auszudehnen.

Durchsetzung der Mitbestimmungspolitik

Die gegenwärtigen — und mehr noch die absehbaren — politischen Kräfteverhältnisse in der Bundesrepublik lassen es kaum wahrscheinlich erscheinen, daß es den Gewerkschaften gelingt, ihre Forderungen nach einer wirksamen Mitbestimmung auf allen Ebenen ohne Abstriche auf gesetzlichem Wege durchzusetzen. Klare Forderungen an den Gesetzgeber bleiben gleichwohl notwendig, um die Ziele der Gewerkschaften ihren Mitgliedern wie der Öffentlichkeit deutlich zu machen. Aber sie reichen nicht aus. Die Gewerkschaften müssen in der Zukunft viel stärker auf ihre eigene Kraft bauen, um ihre Ziele mit der Organisationspolitik, der Mitbestimmungspolitik und der Tarifpolitik durchzusetzen. Es gilt, das Prinzip der normativen Kraft des Faktischen gezielt zu nutzen: Eine aktive Mitbestimmungspolitik, der es gelingt, die vorhandenen Mitbestimmungsrechte auszuschöpfen und vor allem zusätzliche Mitbestimmungsrechte zu begründen, wird den Druck auf den Gesetzgeber erhöhen, die in Einzelbereichen errungenen Mitbestimmungsrechte allgemeinverbindlich festzuschreiben.

Grundlage ist die Mobilisierung mitbestimmungsgerechter Informationen, die im allgemeinen auf entschiedenen Widerstand der Unternehmensleitungen und Wirtschaftsverbände stößt. Das Informationsproblem muß daher sehr grundsätzlich angegangen werden. Ziel aller einschlägigen Bemühungen muß es sein, die Unternehmen dazu zu veranlassen, die Arbeitnehmer, ihre Vertreter und die Gewerkschaften rechtzeitig, umfassend und verständlich über die Unternehmenspolitik und ihre Auswirkungen auf die Arbeitnehmer zu informieren.

Wichtiger aber noch ist die systematische Analyse dieser Informationen, wobei den großen Konzernen, deren Entscheidungen nicht nur die in ihren Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmer betreffen, sondern darüber hinaus immer größere Bedeutung für ganze Regionen, Branchen und die Gesamtwirtschaft gewinnen, besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist. Sie sind nur noch in begrenztem Ausmaß mit den vorhandenen betrieblichen und unternehmensbezogenen Mitbestimmungsrechten zu bewältigen.

Darum sind die Gewerkschaften in der Zukunft besonders gefordert, ihre Mitbestimmungspolitik auf den unterschiedlichen Ebenen stärker zu koordinieren. Die Bemühungen der Gewerkschaften, zu einer verstärkten Zusammenarbeit aller Arbeitnehmervertreter in den Unternehmen und Konzernen, aber auch im überbetrieblichen Bereich zu gelangen, müssen erheblich verstärkt werden.

Die Zusammenarbeit kann die Gewerkschaften in größerem Maße in die Lage versetzen, Entwicklungen in der Vergangenheit, der Gegenwart und der Zukunft realistisch zu beurteilen und daraus gewerkschaftliche Forderungen zu entwickeln. Die Entwicklung und Durchsetzung betriebs-, unternehmens- und strukturbezogener Forderungen, die bereits heute eine erfolversprechende Verbindung zwischen der Mitbestimmung in den Betrieben und Unternehmen und der Tarifpolitik der Gewerkschaften darstellen könnte, muß intensiviert werden. Sinnvoll wäre es, auf allen Ebenen der Mitbestimmungs-, Tarif- und Gewerkschaftspolitik Aktionsprogramme zu formulieren, die es ermöglichen, die Instrumente, die den Gewerkschaften zur Verfügung stehen, gezielter einzusetzen und damit die Durchschlagkraft der Gewerkschaftspolitik zu erhöhen.

Die bereits vorhandenen Mitbestimmungsrechte auf der einen Seite und der Tarifvertrag auf der anderen Seite müssen vor allem stärker dazu genutzt werden, um zusätzliche Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte, der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten und der Gewerkschaften zu begründen. Dabei kann an jüngste Erfahrungen unmittelbar angeknüpft werden.

Ein anschauliches Beispiel hat der Tarifvertrag zur Sicherung der Eingruppierung und zur Verdienstsicherung bei Abgruppierung der Arbeitnehmer in der Metallindustrie von Nordwürttemberg/Nordbaden im Jahre 1978 geliefert, mit dem die Informationsrechte der Betriebsräte erweitert wurden.

Entscheidend wird es sein, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um die Betriebs- und Unternehmensverfassung durch Betriebsvereinbarungen, unternehmensbezogene Verträge sowie Tarifverträge auszugestalten. Da die recht-

lichen Möglichkeiten dazu umstritten sind, ist es notwendig - das ist der strategische Ansatz - auf eine gesetzlich eindeutige Regelung zu drängen. In Frage kommt eine Änderung des Tarifvertragsgesetzes mit dem Ziel, die Betriebs- und Unternehmensverfassung durch Tarifverträge auszugestalten oder die Einfügung von Öffnungsklauseln in die verschiedenen Mitbestimmungsgesetze mit dem Ziel, die Mitbestimmungsrechte durch Vereinbarungen zwischen Unternehmensleitungen und Gewerkschaften auszudehnen.