
Dieter Schulte

Mitbestimmung in Bewegung



Dieter Schulte, geb. 1940 in Duisburg, ist seit 1994 Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Wenn man sich mit den Entwicklungsmöglichkeiten der Mitbestimmung beschäftigt, dann kann man sich weder auf eine aktuelle Momentaufnahme beschränken, noch sich nur in nostalgischen Erinnerungen bewegen. Mitbestimmung ist etwas Lebendiges, sie passt sich an die Umstände an, aber sie formt auch die Welt mit, in der wir leben und arbeiten. Und in einer Zeit, in der sich Wertvorstellungen, Sozialstrukturen, Arbeitsorganisationen und Produktionssysteme, Managementstrategien und Finanzmärkte geradezu dramatisch verändern, können die zentralen Regulierungen des Arbeitslebens davon nicht unberührt bleiben. Wir können deshalb die Institutionen der Mitbestimmung, also die Betriebsverfassung bzw. die Personalvertretungsgesetze, die Vertretung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Arbeitsdirektoren in den Vorständen der Kapitalgesellschaften, und übrigens ebenso die traditionellen Formen von Tarifautonomie und Tarifpolitik, nicht einfach fortschreiben. Vielmehr müssen wir uns fragen, ob sie unter den gegenwärtigen Bedingungen den Grundzielen nach Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit entsprechen. Dieser offenen und auf die realen Strukturen bezogenen Diskussion müssen wir uns immer wieder neu stellen. Und wir müssen die Betroffenen, ihre Interessenvertretungen und Gewerkschaften in diesen Prozess einbeziehen. Denn sie werden das Bestehende nur dann verteidigen, wenn sie es auf ihre Lebenslage beziehen können. Sie werden darüber hinaus nur für die Forderungen kämpfen, in denen sie Lösungen für ihre Probleme erkennen.

Beispiele für diesen Prozess sind die Auseinandersetzungen um den Flächentarifvertrag, um neue Formen der Arbeit im Betrieb oder um die Rolle des Sozialstaats bei der Schaffung von Arbeitsplätzen, wie wir es jetzt mit dem Bündnis für Arbeit versuchen. Mitbestimmung oder, um es mit neuen Begriffen zu umschreiben, industrielle Bürger-

rechte, Teilhabe an Entscheidungen in Arbeitsgruppen, Mitgestaltung bei betrieblichen Umstrukturierungen, Raum für mehr Selbstorganisation auch bei bisherigen sozialstaatlichen Regelungen, Beteiligung an einer beschäftigungsorientierten Tarifpolitik – die Reihe ließe sich fortsetzen –, all das berührt fundamental die bisherigen Institutionen von Betriebsverfassung, Mitbestimmung und Tarifautonomie. Die Auseinandersetzungen um unser neues Grundsatzprogramm haben gezeigt, dass wir an dieser Art von Diskussion einen großen Nachholbedarf haben. Wir müssen lernen, dass wir zwar eine gemeinsame verbindliche solidarische Grundlage für unsere Arbeit brauchen, dass aber in diesem Rahmen je nach Lage und Branche gleiche Ziele mit durchaus unterschiedlichen Mitteln erreicht werden können. Bei solchen Klärungsprozessen sind wir auch auf die Hilfe der Wissenschaft angewiesen.

I.

Die Arbeit der Kommission Mitbestimmung der Bertelsmann Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung ist *ein* gutes Beispiel dafür, wie in einer Zeit der Umbrüche politisch kontroverse und für die wirtschaftliche wie gesellschaftliche Entwicklung zentrale Themen aufgegriffen werden können, wenn man gleichzeitig die politischen Ziele, die praktischen Erfahrungen und die wissenschaftlichen Ergebnisse zur Mitbestimmung gemeinsam diskutiert. Der bisherige Weg war, dass die Gewerkschaften, die Arbeitgeber und Unternehmer sowie andere gesellschaftliche Gruppen intern die Probleme jeweils für sich behandelt haben. Nach einem längeren Verfahren wurden die Resultate in die öffentliche Diskussion eingebracht und es begann eine mühsame und konfliktreiche Suche nach einem Kompromiss, sei es über die Tarifpolitik, über die Gesetzgebung oder über staatliche Maßnahmen, was dann oft durch die Rechtsprechung weiter zu konkretisieren war. Betriebsverfassung und Mitbestimmung auf Unternehmensebene sind dafür besonders geeignete Anschauungsobjekte.

Mit der Kommission Mitbestimmung haben wir dieses Verfahren der gesellschaftlichen und politischen Willensbildung im Vorfeld von Entscheidungen abgekürzt und eine aktuelle und systematische Bestandsaufnahme der Mitbestimmung vorgenommen. Auf dieser Grundlage hat die pluralistisch zusammengesetzte Kommission einmütig Empfehlungen ausgesprochen, die natürlich die Hüter der reinen Lehre, die in der Welt ihrer Programme leben, auf keiner Seite befriedigen konnten. Denn wenn man die Mitbestimmung in der Realität der Unternehmen, Betriebe und Verwaltungen voranbringen wollte, dann musste man gleichermaßen die Forderungen nach sozialem Schutz und persönlicher Entfaltung mit den Bedingungen von internationaler Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftlicher Effizienz verknüpfen. Aber diese Verknüpfung konnte nicht als unbegründete Machtposition auf den Tisch gelegt werden. Sie musste sich im Lichte der praktischen Erfahrungen und wissenschaftlichen Ergebnisse bewähren. Man kann deshalb der Kommission Mitbestimmung Realitätsnähe und Bodenhaftung bescheinigen. Bei ihren Empfehlungen hat sie sich natürlich auf die Punkte konzentriert, auf die sich die Mitglieder verständigen konnten, also auf das, was "die Aushandlung und Ausgestaltung eines neuen betrieblichen Sozialvertrags" genannt wird, der "dem Leitbild einer kooperativen, dezentralisierten, beteiligungsorientierten und informationsintensiven Un-

ternehmenskultur" verpflichtet sein müsse¹. Das ist nicht die Sprache traditioneller gewerkschaftlicher Programmatik, aber es bezeichnet Sachverhalte, die für die Mitbestimmung unerlässlich sind. Die Kommission legt den Hauptakzent auf die betrieblichen Möglichkeiten, auf die Initiativen der Betriebsparteien und der Tarifparteien und weniger auf neue gesetzliche Regelungen. Die Kommission hat Sachverhalte herausgestellt, die wir bisher eher vernachlässigt haben, wie die Wechselbeziehungen von Mitbestimmung und Tarifautonomie, die schon jetzt existierende Vielfalt der Mitbestimmungspraxis in Unternehmen und Branchen, die Möglichkeiten neuer Beteiligungsformen unterhalb der gesetzlich geregelten Ebene der Interessenvertretung und überhaupt die Chancen einer stärkeren Selbstorganisation der Betroffenen, nicht zuletzt die besorgniserregende Zunahme mitbestimmungsfreier Zonen in Klein- und Mittelbetrieben.

Die Kommission hat aus diesem Verständnis von Dezentralisierung, Kooperation, Beteiligungsorientierung, Selbstorganisation, Flexibilität und Vielfalt weniger Gewicht gelegt auf staatliche Regulierung und gesetzliche Festlegungen, die für uns als Rahmen, Grundlage und Mindeststandards unverändert von hoher Bedeutung sind. Aber die Kommission hat diese Sichtweise auch nicht verschlossen, wenn sie die Mitbestimmung als öffentliche Aufgabe bezeichnet und wenn sie beispielsweise das Fehlen von Mitbestimmungsmöglichkeiten in einem wachsenden Bereich von Klein- und Mittelbetrieben oder den Ausschluss neuer Formen der Beschäftigung aus der Mitbestimmung als gesellschaftspolitisch nicht akzeptabel ansieht.

Ich habe schon bei der Präsentation des Berichts darauf hingewiesen, dass Arbeitgeber wie Gewerkschaften die Mitbestimmung als ihr gemeinsames Haus akzeptieren, aber dass Mitbestimmung keine heile Welt schafft und Konflikte nicht zukleistern soll: "Es geht nicht um Schmusekurs, sondern um Rollenklarheit". Aber Mitbestimmung gibt dem Kompromiss, der Entwicklung von Vertrauen und Gemeinsamkeit eine Basis². Und mit den Empfehlungen der Kommission ist unser Nachdenken und unsere Arbeit an der Mitbestimmung nicht abgeschlossen – im Gegenteil, sie fängt erst richtig an.

II.

Es ist sinnvoll, sich an das wirtschaftliche und politische Umfeld zu Beginn der Arbeit der Kommission Mitbestimmung im Jahre 1996 zu erinnern: hohe Massenarbeitslosigkeit, Rationalisierungsdruck in den Betrieben, Personalabbau, zunehmende Flexibilisierung der Arbeitszeit, Differenzierung der Löhne (vor allem nach unten), Diskreditierung des Flächentarifvertrags, verunsicherte Belegschaften. Die Regierung Kohl wollte die Verantwortung für mehr Beschäftigung den Tarifvertragsparteien zuschieben und im Übrigen würden die Marktkräfte es schon richten. Der Sozialstaat zog sich zurück und shareholder value wurde propagiert.

1 Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen – Bilanz und Perspektiven. Bericht der Kommission Mitbestimmung. Gütersloh 1998, S. 113 (Empfehlung 1), im Original teilweise kursiv.

2 Dieter Schulte, Bewertung der Ergebnisse und Empfehlungen der Kommission Mitbestimmung aus Anlaß der Präsentation des Abschlußberichts der Kommission des gemeinsamen Projektes der Bertelsmann Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung "Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen" am 19. Mai 1998 in Bonn.

Vor diesem Hintergrund war das möglicherweise wichtigste Ergebnis der Kommissionsarbeit, auch für die Weiterentwicklung der Mitbestimmung, dass sie sich klar und unmissverständlich für die Tarifautonomie und den Flächenvertrag ausgesprochen hat. Sie hat dies allerdings mit der Empfehlung verbunden, eine "kontrollierte(n) Dezentralisierung des Tarifvertragssystems"³ vorzunehmen, die mit dem Betriebsverfassungs- und dem Tarifvertragsgesetz in Einklang steht. Die Kommission hat – erstmals für die politische Diskussion in Deutschland – deutlich herausgearbeitet, dass die bewährten kooperativen Aufgaben von Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen nur aufrechterhalten werden können, wenn die mehr konfliktuellen Fragen von Lohn und Arbeitszeit weiterhin durch die Flächentarifverträge gelöst werden. Hätten sich die Kritiker der Flächentarifverträge durchgesetzt, dann wäre damit gleichzeitig die Mitbestimmung zerstört worden, unser gesamtes System industrieller Beziehungen hätte sich fundamental verändert - mit unabsehbaren sozialen und gesellschaftspolitischen Folgen. Und ebenso hätte es dann die kooperativen, aber auch widerstandsfähigen und sachverständigen Betriebsräte für eine kontrollierte Dezentralisierung nicht mehr gegeben, weil sich der Charakter der Interessenvertretungen wie der Gewerkschaften grundlegend hätte verändern müssen.

Die Kommission hat diese Problematik erkannt und damit die zentralen Grundpfeiler für jede konstruktive Weiterentwicklung der Mitbestimmung wie der industriellen Beziehungen offen gehalten. Die Tatsache einer kontrollierten Öffnung des Flächentarifvertrages kann seit Jahren aufgrund der sehr unterschiedlichen betrieblichen Realitäten beobachtet werden. Auf unserem Programm-Kongreß im Jahre 1996 in Dresden⁴ haben wir diese Öffnung anerkannt und uns für eine Mitgestaltung entschieden, was eine enge Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Betriebsräten voraussetzt. Wie aber das Verhältnis von zentraler Regelung im Flächentarifvertrag und dezentraler Konkretisierung durch die Betriebsparteien im Einzelnen aussehen soll, ist eine Frage der politischen Entscheidung und nicht zuletzt von den jeweiligen Branchenstrukturen und der Vertrauenskultur zwischen den Tarifvertragsparteien abhängig; so etwas muss unbeschadet möglicher Konflikte durch konkretes Handeln wachsen und kann nicht verordnet werden.

Aber abgesehen von der Bekräftigung der Rolle der Tarifautonomie für die Regelung der industriellen Beziehungen in Deutschland hat die Kommission die Wechselbeziehungen zur Mitbestimmung herausgearbeitet, die stets mehr oder weniger bestanden haben, die jedoch in der öffentlichen und selbst in der gewerkschaftlichen Diskussion nur wenig wahrgenommen worden sind. Man muss der Kommission dabei nicht in allen Einzelbewertungen folgen. Wir haben natürlich die Schutzfunktion der Flächentarifverträge besonders im Blick und wissen, dass sich vor allem in kleineren und mittleren Betrieben viele Betriebsräte bei zu großen Bandbreiten und Wahlmöglichkeiten in den Tarifverträgen mit der betrieblichen Konkretisierung schwer tun, weil es um sachlich sehr komplexe Fragen geht und sie politisch von den Arbeitgebern mit dem Hinweis auf den internationalen Wettbewerb und die Notwendigkeit zu Rationalisierung und Personalabbau unter Druck gesetzt werden. Der Grundsatz, im Tarifvertrag Mindestbedingungen verbindlich festzuschreiben, muss deshalb auch in Zukunft einen hohen Stellenwert haben. Gleichzeitig müssen wir die Chancen, die eine stärkere betriebliche

3 Bericht der Kommission, Empfehlung 19 (und 18), im Original kursiv.

4 Deutscher Gewerkschaftsbund, Protokoll des 5. Außerordentlichen Bundeskongresses des DGB, Dresden vom 13. – 16. November 1996, Düsseldorf 1997.

Grundlage bietet, mehr nutzen. Hier haben wir die Verbindung zur Reform der gewerkschaftlichen Organisationsstrukturen. Wenn sich die Grenzen zwischen den Branchen auflösen, für Arbeit und Beschäftigung wichtige Entscheidungen einerseits in Konzernspitzen neuen Typs fallen, gleichzeitig aber die marktnahen Produktionen und Dienstleistungen immer mehr dezentralisiert werden, wenn auf Betriebsräte und Mitbestimmungsträger neue Aufgaben zukommen, dann müssen wir unsere nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen Strukturen so verändern, dass wir die neuen Entwicklungen auch wirklich mitgestalten können. Die Mitbestimmung ist zwar vor allem in den Betrieben und Unternehmen verankert, aber ohne betriebsübergreifende Solidarität verliert sie Richtung und Ziel.

III.

Die zentrale inhaltliche Perspektive, die die Probleme wie die Möglichkeiten von Tarifpolitik wie von Mitbestimmung bestimmt, ist die Frage von Arbeit und Beschäftigung in einer Zeit schnellen, grundlegenden, aber auch ungleichmäßigen Wandels. Traditionell haben wir bekanntlich Tarifautonomie und Mitbestimmung eher getrennt betrachtet, haben mit einer Präferenz für die (Montan-)Unternehmensmitbestimmung die Einflussnahme in Betrieb und Unternehmen für sich behandelt sowie die überbetriebliche Mitbestimmung, von Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik und beruflicher Bildung abgesehen, nur noch in unserer Programmatik bewahrt. In einer Zeit relativ stabiler Strukturen und weitgehender Vollbeschäftigung konnten wir mit dem gegebenen System der Interessenvertretung und Beteiligung gut zurechtkommen. Die Gewerkschaften hatten sich darauf konzentriert, um den materiellen Anteil am Zuwachs zu streiten und sie haben die sozialen Konsequenzen des Wirtschaftens unter Kontrolle gehalten.

Diese Zeiten sind vorbei. Durch Branchenkrisen, Standortverlagerungen, Rationalisierung und Massenarbeitslosigkeit ist die Beschäftigung in fundamentaler Weise in den Mittelpunkt nicht nur von Tarifpolitik, auch von Mitbestimmung gerückt. Und das führt zu grundlegenden Gewichtsverlagerungen innerhalb der industriellen Beziehungen von der sozialen Interessenvertretung zum strategischen Verhandlungspartner bei Standort-sicherung und Beschäftigungsentwicklung. Damit sind vor allem für die Betriebsräte neue Aufgaben verbunden. Denn die Einzelrechte bei personellen, sozialen, wirtschaftlichen und arbeitsorganisatorischen Frage können nun überhaupt nur noch sinnvoll wahrgenommen werden, wenn man das strategische unternehmenspolitische Konzept kennt, das den einzelnen Maßnahmen erst Sinn verleiht. Betriebspolitik und Unternehmenspolitik wachsen immer mehr zusammen. Das hat sich bei Vereinbarungen zur Standort- und Beschäftigungssicherung in großen Unternehmen in den letzten Jahren deutlich gezeigt, wobei auch die Tarifparteien einbezogen waren. Und das bedeutet auch, dass die Unternehmensmitbestimmung, um die es lange so still geworden war, einen neuen Stellenwert erhält⁵.

Ich kann diese Fragen an dieser Stelle nicht vertiefen. Aber es bleibt festzuhalten, dass wir nicht die Behandlung sämtlicher Probleme auf die Betriebsräte abwälzen dürfen.

5 Dieter Schulte, Reform des Aufsichtsrats aus Arbeitnehmersicht, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis 5/96, S. 292-305.

Die Kommission Mitbestimmung hebt vor allem auf neue betriebliche Sozialpakete ab und sie verweist dabei auch auf die Gestaltungsaufgaben der Tarifparteien, wobei sie praktische Erfahrungen aufgreift. Wir teilen diese Sichtweise und haben deshalb Novellierungsvorschläge für das Betriebsverfassungsgesetz vorgelegt⁶. Dass die Arbeitgeber ihre Wertschätzung des Betriebsrats nicht aus einer neuentdeckten Unterstützung von Arbeitnehmerrechten herleiten, sondern die Bedeutung des Betriebsrats bei innerbetrieblichen Umstrukturierungen, Maßnahmen zur Kostensenkung und Produktivitätssteigerung erkannt haben, muss uns nicht beunruhigen. Wichtig ist allerdings, dass unsere Vorstellungen des Arbeitnehmerschutzes, der Selbstentfaltung und Mitgestaltung dabei nicht an den Rand gedrängt werden.

Wir haben stets die Meinung vertreten, dass Mitbestimmung, Effizienz und Innovation sich nicht ausschließen, sie fördern sich gegenseitig. Bei aller Anerkennung, dass dabei die jeweiligen betrieblichen Besonderheiten beachtet werden müssen und daß das Betriebsverfassungsgesetz den Tarif- und Betriebsparteien die Möglichkeit zu vertraglichen Konkretisierungen geben sollte, was im Übrigen entsprechende Rechte und Strukturen für die Betriebsräte voraussetzt, dürfen wir jedoch auch die Betriebsräte nicht überlasten. Sie brauchen klare gesetzliche Grundlagen, sie müssen sich auf Flächentarifverträge stützen können, sie benötigen die Verknüpfung mit der Unternehmensmitbestimmung, weil sie ihre betrieblichen Entscheidungen nur vor dem Hintergrund der Unternehmensstrategien sinnvoll treffen können. Die Gewerkschaften sind das verbindende und solidarische Element hinter diesen Politikansätzen. Wenn wir deshalb unsere eigenen Organisationsformen nicht schnell genug an die neuen Realitäten anpassen, dann werden wir vom Mitgestalter nur zum Registrator oder bestenfalls zum Notar dieser Entwicklungen.

IV.

Die Mitbestimmung war und ist in Deutschland eine weitgehend gesetzlich geregelte Mitbestimmung, eine Mitbestimmung von gewählten Interessenvertretungen und nicht von einzelnen Arbeitnehmern oder Gruppen von Beschäftigten. Diese repräsentative Mitbestimmung der Betriebs- und Personalräte hat sich bewährt und die Akzeptanz der Beschäftigten gefunden. Die Betriebsräte sind heute die zentrale Institution der deutschen Mitbestimmung. Aber es hat bei uns schon seit langem eine Diskussion um die Mitbestimmung am Arbeitsplatz gegeben, die dann Mitte der achtziger Jahre als formelles Konzept verabschiedet worden ist⁷. Allerdings haben die Gewerkschaften nur sehr zögerlich auf diese Ansätze reagiert, obwohl wir aus Umfragen wissen, dass die Arbeitnehmer am meisten eine stärkere Einflussnahme auf die Bedingungen wünschen, die ihren Arbeitsplatz und ihre Arbeitsumgebung bestimmen. Die Gewerkschaften haben jedoch befürchtet, dass eine innerbetriebliche Differenzierung der Interessenvertretung nach einzelnen Beschäftigtengruppen die Solidarität und den Zusammenhalt unter den

6 Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand (Hrsg.), Novellierungsvorschläge des DGB zum Betriebsverfassungsgesetz 1972, Düsseldorf 1998.

7 Deutscher Gewerkschaftsbund, Konzeption zur Mitbestimmung am Arbeitsplatz, in: DGB-Schriftenreihe Mitbestimmung, Düsseldorf 1985.

Belegschaften schwächen würde, was jedoch nur solange richtig war, wie die Interessenlagen der Belegschaften noch weitgehend einheitlich waren. Inzwischen wissen wir, wie es im Schlussabschnitt unseres neuen Grundsatzprogramms heißt, dass wir sensibel werden müssen "für die Vielfalt der Interessen in einer Organisation, in der sich Menschen mit unterschiedlichen Biographien, verschiedenen Bildungswegen und mit divergierenden Wünschen über ihre Arbeitswelt und ihr Leben zusammenfinden. Erst die Anerkennung unterschiedlicher Interessen macht eine solidarische Interessenpolitik der Gewerkschaft möglich". Diese Einsicht stellt einen tiefgreifenden Wandel gegenüber dem bisherigen Verständnis der Interessenvertretung dar, gleichermaßen bedeutsam für die Weiterentwicklung von Mitbestimmung wie von Tarifpolitik.

Die Arbeitgeber haben aus einem ganz anderen Blickwinkel schon vor Jahren erkannt, dass wesentliche Verbesserungen der Effizienz und der Produktivität bei modernen Produktionsprozessen unter Einsatz neuer Technologien oft nur noch dann möglich sind, wenn man den Beschäftigten oder einzelnen Gruppen Möglichkeiten der Beteiligung und der Mitgestaltung dieser Prozesse einräumt. Denn solche Veränderungen können am besten ihre produktive Wirksamkeit entfalten, wenn die Arbeitnehmer ihre Kreativität, ihr Engagement und ihre Kooperationsbereitschaft in solche Entwicklungen einbringen. Solche neuen Konzepte der Team-, Gruppen- oder Projektarbeit werden oft mit dem Oberbegriff der "neuen Unternehmenskulturen" umschrieben und weisen eine große Vielfalt auf. Auch wenn sie normalerweise vom Management ausgehen, tun sich die betrieblichen Hierarchien mit der Umsetzung schwer. Für Gewerkschaften und Betriebsräte stellen sich ebenfalls ganz neue Aufgaben, denn es eröffnet sich gewissermaßen eine neue Ebene der Interessenvertretung unterhalb der Regelungen, die die gesamte Belegschaft betreffen.

Die Kommission Mitbestimmung hat besonders diese neuen Strukturen im Auge. Während bisher die Gewerkschaften die neuen Unternehmenskulturen vor allem als Rationalisierungsinstrument der Arbeitgeber betrachtet haben, hebt die Kommission die Chancen einer solchen vielfältigen und differenzierten Entwicklung unter Einbeziehung der Betroffenen als Chance hervor und schlägt Regeln für die Gestaltung dieses Prozesses durch die Betriebs- und die Tarifparteien vor. Wir sollten uns mehr noch als bisher bei diesen Fragen engagieren. Denn die Eröffnung von Partizipation und Beteiligung bei neuen Formen der Arbeitsorganisation kann nie nur eine ökonomische Komponente haben. Partizipation und Beteiligung ist stets auch eine Form von Demokratisierung und hat insofern eine gesellschaftspolitische Komponente, über deren Ausgestaltung wir allerdings wachen müssen. Die direkte Beteiligung der Betroffenen ist im Übrigen nicht nur eine zusätzliche Ebene für Entfaltung; sie stellt zugleich einen enormen "Vitalisierungsschub" für die repräsentativ angelegte Interessenvertretung dar, die damit in unmittelbarer Rückkopplung zu den konkreten Veränderungen betrieben werden kann.

Wenn wir deshalb die vor allem betriebsbezogene Sichtweise als einen wichtigen Schwerpunkt der Mitbestimmungsentwicklung akzeptiert haben, dann bedeutet das keine Aufgabe unserer Zielsetzungen. Denn der Betrieb ist für uns wesentlicher Bestandteil der Gesellschaft. Noch vor wenigen Jahrzehnten wurden betriebliche Strukturen und technischer Wandel weitgehend als Sachzwänge dargestellt. Heute sind Arbeits- und Betriebspolitik als Gestaltungsaufgaben erkannt, die nicht dem Markt überantwortet werden können, sondern von den Betroffenen und Beteiligten ausgehandelt werden müssen – ein Prozess, der ohne die Mitbestimmung und Tarifpolitik sowie die Rolle der Gewerkschaften nicht vorstellbar ist.

Doch die Entwicklung ist im Fluss. Wir haben in unseren Novellierungsvorschlägen zum Betriebsverfassungsgesetz auf die Erosion des Arbeitnehmer- und des Betriebsbegriffs hingewiesen, die neuen Aufgaben des Betriebsrats bei der Veränderung der innerbetrieblichen Strukturen wie der Beschäftigungsförderung und der Beschäftigungsentwicklung hervorgehoben. Wir erkennen die Notwendigkeit an, die Vielfalt der betrieblichen Regelungen in stärkerem Umfang vertraglich zu regeln, verweisen auf die Notwendigkeit entsprechender Arbeitsgrundlagen der Betriebsräte und auf eine enge Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften. Einen für uns wichtigen Aspekt hebe ich stärker als die Kommission Mitbestimmung hervor: Wir können und müssen den Gewerkschaften, den Betriebs- und Personalräten und den Arbeitsgruppen in den Betrieben und Verwaltungen durchaus Flexibilität und Differenzierung zumuten. Aber diese Beweglichkeit braucht einen gesetzlich fixierten Rahmen, klare Prozeduren und inhaltliche Mindestbedingungen, die sozialstaatlich verankert werden müssen.

V.

Einen wichtigen Hinweis hat die Kommission Mitbestimmung mit dem Stichwort "mitbestimmungsfreie Zone" geliefert⁸. Wir wissen zwar seit langem, dass in ausgesprochenen Kleinbetrieben des privaten Sektors kaum Betriebsräte existieren, dass es dort auch mit der Beachtung der Tarifverträge nicht zum Besten bestellt ist, und dass schließlich eine Weiterentwicklung der Tarifpolitik nicht möglich ist, wenn ihr in den Betrieben die Ansprechpartner fehlen. Das Problem ist deshalb so bedrohlich, weil sich der Zuwachs an Beschäftigung vor allem in kleinen und mittleren Betrieben vollzieht, und zwar durch Dezentralisierung größerer betrieblicher Einheiten, durch die Ausbreitung netzwerkartiger Zusammenarbeit kleinerer Betriebe, durch Existenzgründungen und durch die Ausweitung der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich, in dem der gewerkschaftliche Organisationsgrad in der Vergangenheit nur wenig entwickelt war. Hinter der mitbestimmungsfreien Zone verbergen sich also differenzierte Sachverhalte und deshalb wird es auch keine schematische Lösung geben können. Zwar muss man die Empfehlungen der Kommission beachten, wonach einerseits die Tarifparteien besonders gefordert sind, vertragliche Lösungen zu suchen, wobei sie andererseits auf die besonderen Bedingungen kleiner Unternehmen Rücksicht nehmen und eine zu starke Formalisierung von Entscheidungsprozessen vermeiden sollen. Dazu müssten im Betriebsverfassungsgesetz die Voraussetzungen geschaffen werden.

Aber wenn sich für Kleinbetriebe als Betriebsteile von größeren Betrieben noch am ehesten effektive Lösungen finden lassen, so sind in den anderen Bereichen wirksame Ansätze schwieriger, weil die Tarifparteien schwach sind und Betriebsräte bei der geringen Betriebsgröße häufig nicht zustande kommen werden. Man sollte deshalb Wege prüfen, um auf regionaler überbetrieblicher Ebene Plattformen für das zu schaffen, was offensichtlich in vielen Fällen innerbetrieblich nicht zu leisten ist: Schutz vor Willkür, Information und Hilfe bei der Durchsetzung individueller Rechte, Beachtung der Umsetzung von Tarifverträgen, Vermittlung von Qualifikation, Beratung von Betrieben. Hierzu wäre jedoch staatliche Hilfe notwendig, die solche Aufgaben zusammenführt, bündelt, Modellvorhaben ermöglicht und wissenschaftlich begleitet lässt. Nicht alle von den Betrieben ausgehenden Probleme lassen sich auch in den Betrieben selbst lösen.

VI.

Die Mitbestimmung ist in Bewegung. Sie wird heute konkreter, problemnäher und direkter auf Arbeit und Beschäftigung bezogen als je zuvor. Die Konzentration auf die realen Entwicklungen hat uns auch den Blick geöffnet für die Schnelligkeit des Wandels und die Vielfalt der Veränderungen.

⁸ Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen – Bilanz und Perspektiven, S. 53 f, S. 116 f.

Bisher haben wir traditionell die Risiken dieser Perspektiven betont, weil wir in Kategorien der Gleichheit gedacht haben und darauf sind unsere Strukturen und Instrumente noch sehr stark ausgerichtet. Aber wenn unsere Mitglieder selbst mehr persönliche Entfaltung, individuelle Wahlmöglichkeiten und Mitgestaltung im Arbeitsleben wünschen, dann können wir das nur begrüßen und müssen die Chancen dieser Entwicklung begreifen. Dieses "neue Denken" ist vielleicht der schwierigste Schritt, der uns abverlangt wird, weil er unser weiteres Vorgehen und Handeln strukturieren muss, wozu primär die Ausgestaltung von Tarifpolitik und Mitbestimmung gehört. Allerdings können wir, zumal in einer Zeit der Massenarbeitslosigkeit mit andauerndem Rationalisierungsdruck, den Arbeitnehmern nur dann mehr Engagement und Beteiligung zumuten, wenn sie wissen, dass sie sich nicht selbst wegrationalisieren und der Innovationsprozess nicht zu ihren Lasten geht.

Die letzten Jahre haben uns gezeigt, dass ein sich selbst überlassener Markt die Probleme der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung aus sich allein nicht lösen kann. Das war aus gewerkschaftlicher Sicht der entscheidende Grund für die Unterstützung eines Bündnisses für Arbeit. Der Staat muss einen Rahmen setzen und Mindestbedingungen für Arbeit und Beschäftigung ermöglichen, die uns von der hohen Arbeitslosigkeit herunterbringen. Wir betrachten diesen Weg als einen mittelfristigen Prozess, weil er strukturelle Verknüpfungen zwischen Bereichen erfordert, die bisher weitgehend voneinander getrennt waren. Die Systeme der beruflichen Bildung und Qualifizierung, die Verbindung von Arbeitsmarktpolitik und sozialer Sicherung, die mögliche Anreizfunktion von Steuerpolitik in Bezug auf Arbeitszeitverteilung und neue Tätigkeitsstrukturen, all das sind Beispiele, die ein Zusammenwirken von Staat, Arbeitgebern und Gewerkschaften erfordern. Dabei müssen die Voraussetzungen gestärkt werden, die die Tarifautonomie sichern, die Mitbestimmung und Beteiligung stärken und die vor allem die Beschäftigung im Rahmen eines breiten Verständnisses von Arbeit und unter Nutzung der Möglichkeiten von Arbeitszeitpolitik fördern. In der Mitbestimmung geht es dabei um die Novellierung der Betriebsverfassung, um die Verbindung der Betriebsverfassung mit der Unternehmensmitbestimmung, um (tarif-)vertragliche Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen an die vielfältigen betrieblichen Realitäten, aber auch um öffentlich geförderte Initiativen, insbesondere im Bereich kleinerer und mittlerer Unternehmen und im Dienstleistungssektor, analog vielleicht zum Programm Humanisierung der Arbeit in den siebziger Jahren, wenn auch heute mit anderen Schwerpunkten.

Das Bündnis kann von der Spitzenebene her nur die Prioritäten setzen und Voraussetzungen für eine Konkretisierung in Regionen, Branchen und Unternehmen, Betrieben und Verwaltungen schaffen. In diesem Sinne ist eine offene, bewegliche, kompetente und durchsetzungsfähige Mitbestimmung über ihren gesellschaftspolitischen Eigenwert hinaus eine wichtige Hilfe für eine Förderung der Beschäftigung – und nicht zuletzt müssen die Gewerkschaften mit ihren Strukturen dieser Entwicklung folgen.

Es ist hinreichend bekannt, dass wir diese Politikansätze in einen europäischen Zusammenhang stellen. Beispiele dafür sind unsere Rolle bei der Einführung und Arbeit der Europäischen Betriebsräte sowie unsere Position zur Europäischen Aktiengesellschaft, auch unsere Forderung nach der stärkeren Beachtung der sozialen Dimension des Europäischen Binnenmarktes. Aber das darf uns nicht abhalten, unser Haus selbst in Ordnung zu bringen. Auf nationaler und nationalstaatlicher Ebene ist noch viel zu tun. Mitbestimmung und Beteiligung gehören dabei zu den zentralen Elementen, um persönliche Entfaltung, soziale Gerechtigkeit und wirtschaftliche Innovation miteinander zu verbinden.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1999 zur Neuregelung der Montanmitbestimmung bei Konzernobergesellschaften am Beispiel von Mannesmann ist es dabei auch an der Zeit, im Lichte dieses Urteils und im Rahmen der von mir vorgetragenen Überlegungen die Neuregelung der gesamten Unternehmensmitbestimmung durch den Gesetzgeber anzupacken. Der in der deutschen Mitbestimmung verankerte Grundsatz der Parität und die Öffnung für Verhandlungslösungen, wie sie in der Europäischen Aktiengesellschaft vorgesehen sind, können dabei wichtige Leitlinien sein. Die soziale und wirtschaftliche Bewältigung des Strukturwandels wie die Sicherung der Innovationskraft brauchen auch in der Zukunft eine verlässliche und gesetzlich abgesicherte Grundlage. Man kann nicht neue Aufgaben und Verantwortlichkeiten von uns abfordern und gleichzeitig die rechtlichen Grundlagen für ihre Bewältigung der Erosion aussetzen. Dies dient im Übrigen auch der Umsetzung des Bündnisses für Arbeit.