

Hans G. Nutzinger

## Betriebsverfassung und Mitbestimmung: Soziale Beziehungen im Unternehmen\*

\* Für hilfreiche Diskussionen danke ich insbesondere Bernhard Nagel (Gesamthochschule Kassel) und Wolfgang Neumann (Deutsch-Französisches Institut)

# Gliederung

1. Elemente der historischen Entwicklung	189
2. Das gegenwärtige System der sozialen Beziehungen im Unternehmensbereich	195
2.1. Montanmitbestimmung und Betriebsverfassung	195
2.2. Das Mitbestimmungsgesetz von 1976 und die Frage der Kumulation verschiedener Einflußmöglichkeiten der Arbeitnehmerseite	200
3. Grenzen der institutionalisierten Mitbestimmung und neue Ansätze	205
3.1. Mitbestimmung am Arbeitsplatz und die „menschengerechte Gestaltung der Arbeit“	205
3.2. Humanisierung des Arbeitslebens im Zusammenwirken zwischen Staat und Tarifparteien	208
4. Abschließende Bemerkungen	211

## 1. Elemente der historischen Entwicklung

Gemeinsamkeiten und Besonderheiten der industriellen Arbeitsbeziehungen, insbesondere auf Unternehmensebene, müssen auf dem Hintergrund der spezifischen wirtschaftlichen und politischen Entwicklung Deutschlands vor allem im 19. Jahrhundert gesehen werden. Zentrale Besonderheiten der deutschen Entwicklung im Rahmen des allgemeinen Industrialisierungsprozesses in Westeuropa und Nordamerika sind vor allem in folgenden Aspekten zu sehen:

- Im Gegensatz zu den führenden politischen und wirtschaftlichen Mächten in der Mitte des 19. Jahrhunderts, England und Frankreich, aber auch zu zahlreichen wirtschaftlich weniger entwickelten Ländern hatte Deutschland zu jener Zeit die geschichtlich tradierte territoriale Zersplitterung noch nicht überwunden und befand sich erst noch auf dem schwierigen Wege zu einem modernen Nationalstaat, dessen Schaffung durch den sich herausbildenden Gegensatz zwischen Preußen und Österreich weiter erschwert wurde.
- Auf der politisch-gesellschaftlichen Ebene entsprach dieser territorialen Zersplitterung die weiterbestehende Dominanz der alten Feudalmächte, die unter weitgehendem Ausschluß anderer gesellschaftlicher Kräfte nahezu unter sich den Konflikt um die Art der späteren nationalstaatlichen Einigung austrugen.
- Diesem nach Zeitpunkt und Art verspäteten Prozeß der Nationalstaatsbildung entsprach ein verspäteter Industrialisierungsprozeß, der durch eine Vielzahl von Beschränkungen für die Mobilität der Produktionsfaktoren (z. B. zahlreiche Binnenzölle, Handelsschranken, Fehlen einheitlichen Währungsgebiets usw.) weiter erschwert wurde.
- Im Zusammenhang mit den drei erstgenannten Faktoren ist besonders eine relative Schwäche des deutschen Bürgertums zu sehen, dessen Wirkungsfeld im wesentlichen auf den – ohnehin erst schwach entwickelten – wirtschaftlichen Bereich beschränkt war, und damit ein weitgehender Ausschluß von der politischen Macht, der selbst nach der nationalstaatlichen Einigung im Bismarck-Reich von 1871 nur abgeschwächt, nicht aufgehoben wurde.
- Die verspätete Heranbildung einer industriellen Arbeiterschaft auf breiter Grundlage ergibt sich unmittelbar aus den zuvor genannten Faktoren; darüber hinaus ist von Interesse, daß überkommene ständische und zünftlerische Vorstellungen nicht nur im Bewußtsein von Bürgertum und Adel, sondern auch weiter Teile der Arbeiterschaft noch eine wichtige Rolle spielten und die Tendenz zur institutionellen Regulierung sozialer Konflikte begünstigten.

In gewissem Gegensatz also zu einer oberflächlichen Betrachtungsweise, die den hohen Institutionalisierungsgrad der Konfliktregelungen im industriellen Bereich einer „deutschen“ oder „germanischen“ Tendenz zu „Recht und Ordnung“

zuschreibt<sup>1</sup>, ist es die zentrale These dieses Beitrags, daß die spezifische Form der Konfliktregulierung im industriellen Bereich in Deutschland<sup>2</sup> verstanden werden muß als Ausdruck einer relativ schwachen Stellung des deutschen Unternehmertums zwischen den bis ins 20. Jahrhundert weiterhin dominierenden Feudalmächten einerseits und der allmählich politisch und auch wirtschaftlich erstarkenden Arbeiterbewegung andererseits, die institutionalisierte und im Ansatz integrative Formen der Konfliktlösung erzwang: Die relativ instabile Stellung des deutschen Bürgertums, das im Gegensatz zu England und Frankreich keine führende politische Rolle hatte ergreifen können, zwang zu institutionalisierten Kompromissen, die über eine partielle Einbindung der Arbeiter in das betriebliche Herrschaftssystem, ja sogar eine ansatzweise Beteiligung daran, den Kooperations- und Konsensbereich gegenüber dem Konfliktbereich vergrößerten. Dieser erhöhten Konsensfähigkeit entsprach aber auch ein erhöhter Konsensbedarf: Offene, überbetriebliche Formen der Konfliktaustragung gefährdeten in höherem Maße als etwa in England oder Frankreich den labilen und ständigen Veränderungen unterworfenen Gleichgewichtszustand zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen. Insofern ist die Betonung institutionalisierter, auf Integration angelegter Formen der Konfliktregelung in Deutschland, bildlich gesprochen, zugleich Ausdruck von Stärke und Schwäche.

Diese generellen Thesen lassen sich an einigen für die Thematik charakteristischen einzelnen Ereignissen illustrieren<sup>3</sup>:

1. Die Frankfurter Nationalversammlung („Paulskirche“), zustandegekommen als vorübergehender Erfolg der im wesentlichen gescheiterten Revolution von 1848, konnte bei ihren Beratungen über eine Gewerbeordnung sowohl im konservativen Mehrheitsentwurf als auch insbesondere im fortschrittlichen Minderheitenentwurf von Karl-Georg Winkelblech auf vorindustrielle, ständische und zünftlerische Formen der Interessenvertretung zurückgreifen, als sie „den Gesellen und Gehülfen . . . eine angemessene Beteiligung bei der Wahl einzuräumen“ bereit war (§ 13 des Hauptentwurfs zur Gewerbeordnung); darüber hinaus forderte der Minoritäts-Gegenentwurf in Artikel III „besondere Fabrikordnungen“, die nicht mehr vom „Fabrikinhaber“ einseitig erlassen werden konnten, und weiterhin die Einführung von „Fabrikausschüssen“, besetzt mit gewählten Repräsentanten der Fabrikarbeiter und der Werkmeister sowie dem Inhaber der Fabrik oder dem von ihm bestimmten Stellvertreter. Auch überbetriebliche Elemente der Interessenkoordinierung waren vorgesehen, und zwar als System von Gewerberäten (Mehrheitsentwurf) bzw. von Fabrikräten (Minderheitsentwurf); diese Elemente der

<sup>1</sup> Ein naheliegendes Gegenbeispiel für diese oberflächliche These ist etwa die Schweiz, in der sich ähnliches „law and order“-Denken feststellen läßt, ohne daß dies zu einer vergleichbaren institutionellen Regulierung industrieller Konflikte – wie etwa in der deutschen Mitbestimmung – geführt hätte.

<sup>2</sup> Bis zu einem gewissen Grade lassen sich ähnliche Tendenzen auch für Österreich feststellen; wir gehen hierauf jedoch im folgenden nicht weiter ein.

<sup>3</sup> Zur historischen Entwicklung im einzelnen siehe vor allem Hans J. Teuteberg, *Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland*, Tübingen 1961 sowie ergänzend Helga Grebing, *Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung. Ein Überblick*. München 1974<sup>5</sup>; Bernhard Muszynski, *Wirtschaftliche Mitbestimmung zwischen Konflikt- und Harmoniekonzeptionen*, Meisenheim am Glan 1975 und Dieter Schneider/Rolf Kuda, *Mitbestimmung. Weg zur industriellen Demokratie?* München 1969.

alten Gewerbeordnung finden sich teilweise wieder im heutigen System der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern<sup>4</sup>.

2. Paternalistische Denkstrukturen zeigten sich auch in den fakultativen Beschränkungen von Unternehmergewalt, die auf Unternehmensebene von einzelnen, sozial gesonnenen Industriellen durchgeführt wurden, zum Teil – so etwa im Fall des sächsischen Industriellen Carl Degenkolb – in enger Anlehnung an den Minoritätsentwurf der Nationalversammlung von 1848/49<sup>5</sup>. Aber auch in verschiedenen gesetzgeberischen und administrativen Aktivitäten des – bis zum Ende des Ersten Weltkriegs wesentlich von den Feudalmächten beherrschten – Staates zeigen sich ähnliche, von einem allgemeinen „Fürsorgegedanken“ bestimmte Denkkonzeptionen, die eine begrenzte Interessenartikulation der abhängig Beschäftigten zuließen, so etwa in der ersten preußischen Gewerbeordnungs-novelle von 1850, in dem Bericht einer paritätisch besetzten Kommission im damaligen Königreich Sachsen, der u. a. gleichgewichtig besetzte Gewerberäte vorschlug, in den bekannt gewordenen „Februar-Erlassen“ Wilhelms II. von 1890, die zu einer Novellierung der Gewerbeordnung (Arbeiterschutzgesetz von 1891) mit fakultativen Arbeiterausschüssen führten. Seit der Jahrhundertwende kam es im Bergbau (Bayern 1900, Preußen 1905) zur gesetzlich vorgeschriebenen Einrichtung von Arbeiterausschüssen und zu gesetzlich festgelegten Mitwirkungsrechten der Arbeitnehmer; ein weiterer Grund für die Ausnahmeregelung ist auch in der überragenden Schlüsselstellung dieses Wirtschaftszweiges zu sehen, der eine weitgehende Vermeidung von offenen Arbeitskonflikten als besonders wünschenswert erscheinen ließ.
3. Das wohl anschaulichste Beispiel einer staatlich verfügten Mitwirkung von Arbeitnehmern im Interesse der Konsolidierung des politischen Bereichs ist das auf Betreiben der Obersten Heeresleitung in der Mitte des Ersten Weltkriegs eingeführte „Gesetz betreffend die Vaterländischen Hilfsdienste“ in der deutschen Rüstungsindustrie: Im Interesse eines reibungslosen Nachschubs an Waffen und Munition wurden einerseits Vertragsrechte der Arbeitnehmer eingeschränkt (Pflichtarbeitsdienst, Verbot von Arbeitsplatzwechseln in kriegswichtigen Bereichen). Andererseits aber, auch um daraus resultierenden Konfliktmanifestationen vorzubeugen, wurden für alle kriegswichtigen Betriebe mit mehr als 50 ständig Beschäftigten obligatorische Arbeiterausschüsse eingerichtet, die zwar im allgemeinen nur Konsultations- und Anhörungsrechte hatten; da aber beim Scheitern innerbetrieblicher Einigungsversuche ein paritätisch besetzter Schiedsausschuß unter dem Vorsitz eines Beauftragten des Kriegsammtes tätig wurde, ergaben sich daraus effektive Mitwirkungsrechte der Arbeiter, zumal da die Arbeitgeber bei Konflikten häufig die innerbetriebliche Einigung auch mit hohen Zugeständnissen einer Lösung durch die Schiedsstelle vorzogen, weil die dort vorsitzenden Militärs im Interesse reibungsloser Rüstungsproduktion oft genug zugunsten der Arbeitnehmer entschieden. Dieses letztgenannte Beispiel macht vielleicht die Ambiguität des Gedankens institutionalisierter Konfliktregelung am deutlichsten.

<sup>4</sup> In der Tat läßt sich nachweisen, daß die heute geltende Handwerksordnung von 1955 in wesentlichen Elementen Gedankengut des alten Minoritäts-Gegenentwurfs wieder aufgreift. Vgl. Muszynski, a.a.O., S. 40.

<sup>5</sup> Vgl. dazu Muszynski, a.a.O., Kap. 2.4.

Das Ende des Ersten Weltkriegs brachte neben der Abschaffung des überholten feudalen Obrigkeitsstaates und der Einführung einer bürgerlichen Republik auch, so schien es jedenfalls, eine wesentliche Verschiebung des Kräfteverhältnisses zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen, und zwar besonders zugunsten der Arbeitnehmer und ihrer Vereinigungen, den „freien“, der Sozialdemokratischen Partei nahestehenden Gewerkschaften. Diese erreichten in der „Zentralen Arbeitsgemeinschaft“ mit den Arbeitgebern die Durchsetzung einer Reihe schon lange erhobener praktischer Forderungen, insbesondere ihre Anerkennung als Tarifpartei und Vertretung der Arbeitnehmer, während zuvor die Arbeitgeber die wirtschaftsfriedlichen „gelben Gewerkschaften“ als Gegenorganisation unterstützt und anerkannt hatten. An die Stelle einer weitgehend einseitigen Fixierung der Arbeitsbedingungen durch die Unternehmer trat jetzt die kollektivvertragliche Regelung der Arbeitsbedingungen mit einer täglichen Höchstarbeitszeit von 8 Stunden als wesentlichem unmittelbarem Erfolg. Weiterhin vereinbarte diese „zentrale Arbeitsgemeinschaft“ die Einrichtung von Arbeiterausschüssen in allen Betrieben mit mehr als 50 Beschäftigten<sup>6</sup>. Gemessen an den vorherrschenden Gedanken und Konzeptionen einer grundlegenden demokratischen Umgestaltung der wirtschaftlichen Verhältnisse, wie sie sich in der verbreiteten Forderung nach Sozialisierung zumindest der Großindustrie und in der Idee einer umfassenden rätedemokratischen Organisation von Wirtschaft und Gesellschaft auf allen Stufen, ausgehend von den bereits existierenden Arbeiter- und Soldatenräten, niederschlugen, waren diese Erfolge nicht nur bescheiden, sondern in ihrer faktischen Wirkung auch wieder integrativ: So wurde bereits mit dem *Betriebsrätegesetz* von 1920 zwar einerseits die Forderung nach Bildung von Arbeiterausschüssen in der Form von Betriebsräten eingelöst, andererseits diente dies Gesetz aber auch dazu, die auch politisch-praktische Rätebewegung mit ihren weitergehenden Forderungen nach wirtschaftlicher Demokratie in enge und institutionalisierte Bahnen zu leiten, und zwar in einem Konzept, das zumindest implizit von einer Akzeptierung der bestehenden wirtschaftlichen Herrschaftsverhältnisse ausging und nurmehr deren Modifikation erstrebte<sup>7</sup>. Das Betriebsrätegesetz, das teilweise gegen heftigen Widerstand der Arbeiter in Kraft gesetzt wurde, diente als legaler Ausdruck der in den Jahren 1918 und 1920 abgelaufenen Veränderungen, die zu einer neuen Kräftekonstellation in der „Weimarer Republik“ geführt hatten. Im Bereich der industriellen Beziehungen sind sie durch folgende wesentliche Ebenen der Interessenartikulation und -vertretung gekennzeichnet<sup>8</sup>:

Auf der überbetrieblichen Ebene hatte sich, wie in anderen Industrieländern, die Regelung industrieller Konflikte über Kollektivvereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften durchgesetzt, und damit war lediglich ein Niveau der Interessenvertretung erreicht worden, wie es in anderen entwickelten Industrieländern bereits bestand;

<sup>6</sup> S. dazu im einzelnen etwa Schneider/Kuda, a.a.O., S. 82 bis 86.

<sup>7</sup> Andere Versuche, den Sozialismus durch „Sozialisierung von oben“ einzuführen, wie der Reichskohlerat und der Reichskalirat, degenerierten rasch zu staatlich legitimierten Kartellen dieser Branche und trugen noch weniger zur Wirtschaftsdemokratie bei als die begrenzten Absätze des Betriebsrätegesetzes.

<sup>8</sup> In der Zentralarbeitsgemeinschaft, in der Weimarer Verfassung und in anderen Vereinbarungen festgelegte Institutionen überbetrieblicher Interessenvertretung der Arbeitnehmer außerhalb der Kollektivvertragsebene werden hier bewußt nicht berücksichtigt, da sie entweder gar nicht gebildet wurden oder ohne reale Macht blieben oder auch, wie im Fall des Reichskohle- und des Reichskalirates (vgl. Fn. 7 oben) zu Interessenvertretungen der Industrie degenerierten.

- die Interessenvertretung der Arbeitnehmer nach dem Betriebsrätegesetz blieb im wesentlichen auf die Institution des Betriebsrates begrenzt, der zwar (im Gegensatz zur späteren Regelung von 1952) nicht an eine spezifische Friedenspflicht gebunden war, jedoch im wesentlichen auf Mitwirkungsrechte in personellen und sozialen Fragen begrenzt blieb<sup>9</sup>; damit blieb die Beteiligung der Arbeitnehmer und ihrer Vertretungsorganisationen weit hinter dem Anspruch einer Gleichgewichtigkeit von Arbeit und Kapital in der Weimarer Verfassung zurück;
- die Vertretung der Arbeitnehmer im politischen Raum blieb auf das parlamentarisch-demokratische System beschränkt, ergänzende rätendemokratische Konzeptionen kamen nicht zum Zug.

Diese Elemente, deren eigentümliche und durchaus ambivalente historische Grundlagen wir eben kurz umrissen haben, kennzeichnen die institutionelle Regelung der industriellen Beziehungen, insbesondere im Unternehmensbereich, bis zum Ende der Weimarer Republik, und sie haben darüber hinaus, wie im nächsten Abschnitt noch gezeigt wird, einen wesentlichen Einfluß auf die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg gehabt. Dabei entwickelte sich die Mitbestimmung auf Betriebsebene als ein keineswegs widerspruchsfreies Konzept: Auf der einen Seite wurde angestrebt, den Arbeitern ein gewisses Maß von Einflußnahme auf die betrieblichen Entscheidungen zu geben, und zwar im Rahmen einer gesetzlich festgeschriebenen Struktur der Arbeitnehmervertreter in Gremien auf Betriebsebene; andererseits aber geht diese Form der Interessenartikulation wesentlich von einem Kooperationsgedanken aus, der letztlich auf die Stabilisierung der bestehenden sozialen Ordnung über diese gesetzliche Limitierung der Einflußnahme von Arbeitnehmern hinausläuft. Gleichwohl hat der Betriebsrätegedanke durchaus seine dynamischen, gesellschaftsverändernden Implikationen, wie dies auch die Nationalsozialisten mit ihrem entwickelten Gespür für Macht bald herausfanden: Auf der theoretischen Ebene war der Betriebsrätegedanke trotz seiner gesetzlichen Limitierung insofern „revolutionär“, als das Interesse des Unternehmens nicht mehr unmittelbar mit dem des Unternehmers gleichgesetzt wurde, und überdies institutionelle Artikulationsmöglichkeiten für Arbeitnehmerinteressen geschaffen wurden. Diese Anerkennung gesonderter – wenn auch in den Augen des Gesetzgebers nachrangiger und integrierbarer – Arbeitnehmerinteressen (und die Schaffung entsprechender realer Institutionen) hat aber noch wichtige dynamische Implikationen: Auf der theoretischen Ebene erhebt sich damit die Frage, ob die Artikulationsmöglichkeiten der grundsätzlich anerkannten Interessen hinreichend sind, ob also nicht eine weitere Ausdehnung – institutioneller oder außerinstitutioneller – Einflußmöglichkeiten erforderlich ist; gestützt wurden derartige theoretische Überlegungen durch die praktischen Erfahrungen der Betriebsräte, die oftmals aufgrund der begrenzten Kompetenzen den Gesetzesanspruch – „Wahrnehmung der gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen der Arbeitnehmer (Arbeiter und Angestellte) dem Arbeitgeber gegenüber“ (§ 1) sowie „die Aufgabe . . . für möglichste Wirtschaftlichkeit der Betriebsleitung zu sorgen und den Betrieb von Erschütterungen zu bewahren“ (§ 66) – in der Praxis nicht einzulösen vermochten. Die implizite Dynamik jeder

<sup>9</sup> Nach dem Gesetz vom 15. Februar 1922 ergab sich eine bescheidene Einflußnahme auf wirtschaftliche Entscheidungen durch die Delegation von ein oder zwei Betriebsratsmitgliedern in den Aufsichtsrat des Unternehmens.

auch noch so begrenzten Idee (und Praxis) von Partizipation zeigt sich vielleicht am deutlichsten in den zwanziger Jahren an der Diskussion innerhalb der deutschen Gewerkschaften, die damals versuchten, die gewerkschaftliche Alltagspraxis mit dem langfristigen Ziel der „Wirtschaftsdemokratie“ oder des „demokratischen Sozialismus“ in Verbindung zu bringen. Einen ersten Abschluß fand diese Diskussion mit der gleichnamigen Monographie von Fritz Naphtali (1928), die einen graduellen und langfristig konzipierten Übergang zur „Wirtschaftsdemokratie“<sup>10</sup> konzipierte, ausgehend von den vorhandenen Ansätzen betrieblicher und überbetrieblicher Mitbestimmung der Arbeitnehmer.

Es war also durchaus folgerichtig, daß die Nationalsozialisten 1933 in ihren ersten Maßnahmen nicht nur die freien Gewerkschaften verboten, sondern auch das Betriebsrätegesetz außer Kraft setzen und es durch das faschistische Prinzip von „Führer und Gefolgschaft“ auch auf der Unternehmensebene ersetzen: Sie taten dies nicht nur aus ideologischen Gründen, da die Idee der Partizipation in direktem Gegensatz zur faschistischen Führerideologie stand, sondern auch aus praktischen Erwägungen, weil die Institutionen des Betriebsrätegesetzes, besonders die Betriebsräte, die Möglichkeit zu nichtfaschistischer und sogar zu antifaschistischer Organisation der Arbeiter auf Unternehmensebene boten.

<sup>10</sup> Dabei ist für Naphtali „Wirtschaftsdemokratie“ sowohl ein Weg, um zum unverändert proklamierten Ziel des „Sozialismus“ zu gelangen, als auch eine Konkretisierung dieses Ziels selbst: „Wenn die deutschen Gewerkschaften die Forderung der Wirtschaftsdemokratie aufstellen, so bedeutet das für sie keinen Verzicht auf das sozialistische Ziel und keinen Ersatz für den Sozialismus, sondern es bedeutet eine Ergänzung der sozialistischen Idee in der Richtung der Klärung des Weges zur Verwirklichung. Sozialismus und Wirtschaftsdemokratie sind als Endziel untrennbar miteinander verknüpft. Es gibt keine vollendete Wirtschaftsdemokratie ohne sozialistisches Wirtschaftssystem, und das Ideal des Sozialismus ist ohne demokratischen Aufbau der Wirtschaftsführung nicht zu verwirklichen“ Fritz Naphtali, *Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel.* (1928) Köln – Frankfurt/M. 1976<sup>5</sup> S. 25.



## 2. Das gegenwärtige System der sozialen Beziehungen im Unternehmensbereich

### 2.1. *Montanmitbestimmung und Betriebsverfassung*

Die Wiederbelebung und Weiterentwicklung wirtschaftsdemokratischer Konzeptionen nach dem Zweiten Weltkrieg und dem Ende der nationalsozialistischen Herrschaft wurde durch verschiedene Faktoren begünstigt. Die zum Teil sehr enge Kooperation zwischen Teilen der Großindustrie und dem nazistischen Regime, der militärische, politische und auch wirtschaftliche Zusammenbruch des Jahres 1945 hatten das Unternehmertum nicht nur in moralischer Hinsicht schwer diskreditiert: „Gemeinwirtschaft“ und „demokratischer Sozialismus“ waren die von nahezu allen politischen Parteien bis hin zur CDU (Ahlemer Programm von 1947) erhobenen Forderungen für eine unabwendbare „Neugestaltung“ der Wirtschaft. Auf der anderen Seite erfuhren jetzt gerade die von den Nationalsozialisten verfolgten Gewerkschaften eine besonders hohe gesellschaftliche Anerkennung. So war es nur folgerichtig, wenn die Unternehmer der Stahlindustrie einerseits zur Vermeidung weitergehender Sozialisierungsforderungen, andererseits zur Abwehr alliierter Demontagen und Entflechtungen den Gewerkschaften von sich aus eine paritätische Besetzung des Aufsichtsrats und eine Beteiligung im Vorstand anboten. Die gesetzliche Absicherung dieser Position und ihre Ausweitung auf den mit der Stahlindustrie eng verbundenen Bergbau gelang 1951 im Zeichen des verschärften Ost-West-Gegensatzes und einer damit einhergehenden antikommunistischen Propaganda nur noch durch eine massive Streikdrohung der betroffenen Gewerkschaften (IG Metall und IG Bergbau), deren Mitglieder zuvor in zwei Urabstimmungen mit jeweils sehr großer Mehrheit ihre Kampfbereitschaft für den Erhalt und den Ausbau der paritätischen Mitbestimmung bekundet hatten. Das weitergehende Ziel allerdings, eine Ausdehnung dieser „Montanmitbestimmung“ auf andere Wirtschaftsbereiche durchzusetzen, scheiterte jedoch bereits ein Jahr später: Das *Betriebsverfassungsgesetz* von 1952, wesentlich revidiert 1972, das generell die industriellen Beziehungen im Unternehmensbereich gesetzlich regelt<sup>11</sup>, sah keine Beteiligung der Arbeitnehmer bzw. der Gewerkschaften im Vorstand vor und beschränkte die Vertretung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat auf ein Drittel<sup>12</sup>.

In erster Annäherung lassen sich die Wirkungen von Mitbestimmung und Betriebsverfassung auf vier wesentlichen Ebenen lokalisieren:

1. Die Ebene des Arbeitsplatzes betrifft Mitwirkungs- und Mitgestaltungsmöglich-

<sup>11</sup> Das Gesetz gilt auch für Unternehmen der Montanindustrie, soweit das Montanmitbestimmungsgesetz von 1951 keine weitergehenden Regelungen vorsieht.

<sup>12</sup> Zu den Regelungen des Mitbestimmungsgesetzes von 1976 für Großunternehmen mit mehr als 2000 Beschäftigten siehe Abschnitt 2.2.

keiten des einzelnen Arbeitnehmers bzw. des kooperierenden Teams in der jeweiligen Arbeitsumgebung.

2. Die Betriebsebene umfaßt vor allem personalwirtschaftliche, technische, organisatorische und soziale Regelungen wie Einstellung, Versetzung, Entlassung; Arbeitszeitregelungen; Unfallschutz; soziale Leistungen des Betriebes usw.
3. Die Unternehmensebene umfaßt die wesentlichen wirtschaftlichen Entscheidungen, wie Produktionsprogramme, Investitionspolitik, Betriebsstillegungen, Eigentums- und Rechtsformenwechsel usw.

Diesen drei mehr oder weniger von der Mitbestimmungsgesetzgebung erfaßten Ebenen kann noch eine vierte Ebene, die der überunternehmerischen oder überbetrieblichen Mitbestimmung hinzugefügt werden, die allerdings institutionell nur in wenigen Ansätzen vorhanden ist (wie den Arbeiterkammern einiger Länder), die aber z. T. programmatisch gefordert wird, wie etwa in der bereits erwähnten Diskussion zur „Wirtschaftsdemokratie“, bis hin zu auch gegenwärtig immer wieder auftauchenden Sozialisierungsforderungen<sup>13</sup>; eine rechtliche Regelung dieses Bereichs erfolgt vor allen Dingen über das Kollektivvertragssystem<sup>14</sup>.

Hinsichtlich der rechtlichen Durchsetzbarkeit von Arbeitnehmerinteressen – die in der Praxis keinesfalls mit ihrer faktischen Durchsetzbarkeit konform zu gehen braucht<sup>15</sup> – hat sich folgende sprachliche Unterscheidung eingebürgert:

1. Von „erzwingbaren Mitbestimmungsrechten“ oder von „Mitentscheidung“ als stärkster Form der Mitbestimmung spricht man, wenn eine Entscheidung der Zustimmung durch die Arbeitnehmervertreter bedarf und diese die Möglichkeit haben, im Falle der Nichteinigung externe Institutionen, wie Arbeitsgerichte oder paritätisch besetzte Einigungsstellen anzurufen.
2. Von Mitwirkungsrechten spricht man in all den Fällen, in denen zwar eine Beteiligung der Arbeitnehmer (Anhörung, Beratung, Stellungnahme usw.) gesetzlich vorgeschrieben ist, bei denen aber im Konfliktfall nach Ausschöpfung der gesetzlichen vorgeschriebenen Beratungsprozeduren letztlich die Unternehmensleitung auch ohne Zustimmung der Mitbestimmungsträger entscheiden kann.
3. Am schwächsten ausgeprägt sind die bloßen Informationsrechte der Mitbestimmungsinstitutionen (Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat, Betriebsrat, vom Betriebsrat bestellter Wirtschaftsausschuß<sup>16</sup>), die einerseits begrenzt werden durch „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des Unternehmens“ und die zum anderen keine unmittelbaren rechtlichen Konsequenzen für den Betriebsablauf haben.

<sup>13</sup> Die z. T. auch von gewerkschaftlicher Seite erhobenen Sozialisierungsforderungen müssen allerdings danach unterschieden werden, ob sie entweder (1) *als Drohung* für den Fall erhoben werden, daß gewerkschaftliche Mitbestimmungsforderungen nicht zum Zuge kommen, oder (2) ob sie als *ergänzende* Forderung zur Mitbestimmung erhoben werden, etwa im Hinblick auf den Bankensektor oder die Schlüsselindustrien, und es gibt schließlich (3) die Forderung von Sozialisierung *anstelle* von Mitbestimmung, da nur so die Machtverhältnisse grundlegend geändert werden können.

<sup>14</sup> Vgl. dazu den Beitrag von Wolfgang Neumann in diesem Band.

<sup>15</sup> In der Praxis kommt es häufig vor, daß zustehende Mitbestimmungsrechte nicht durchgesetzt werden, und umgekehrt gibt es den Fall, daß – über bestimmte Strategien der Gewerkschaften und/oder der Betriebsräte (vgl. Abschnitt 3 unten) – faktische Mitbestimmungsrechte auch in Bereichen wahrgenommen werden, in denen eine gesetzliche Absicherung nicht vorliegt.

<sup>16</sup> Nach §§ 106, 107 des Betriebsverfassungsgesetzes von 1972.

Was die wirtschaftlichen Entscheidungen auf Unternehmensebene betrifft, so enthält das Montan-Mitbestimmungsgesetz von 1951 bis heute die am weitesten reichenden institutionellen Regelungen, da es einerseits eine paritätische Beteiligung der Arbeitnehmer – oder in der Praxis der sie repräsentierenden Industriegewerkschaft – im Kontrollorgan der Unternehmung, dem Aufsichtsrat, vorschreibt und da es außerdem in Gestalt des Arbeitsdirektors ein Vorstandsmitglied der Arbeitnehmerseite vorsieht, das vor allem für Personalfragen zuständig ist. Im Falle eines insgesamt elfköpfigen Aufsichtsrates sieht das folgendermaßen aus: Die Hauptversammlung der Anteilseigner wählt neben fünf Vertretern der Anteilseigner fünf Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat, von denen zwei vom Betriebsrat und drei von der zuständigen Industriegewerkschaft bindend vorgeschlagen werden. Das neutrale Mitglied des Aufsichtsrats, entsprechend dem gewählten Zahlenbeispiel häufig auch „elfter Mann“ genannt, wird von den Vertretern der Kapitaleignern und der Arbeitnehmer gemeinsam gewählt und hat bei Patt-Situationen die ausschlaggebende Stimme<sup>17</sup>.

Aber nach den praktischen Erfahrungen der letzten dreißig Jahre versucht der „elfte Mann“ seiner Rolle als „neutrales Mitglied“ meist dadurch zu entsprechen, daß er im Vorfeld von Patt-Situationen mehrheitsfähige Kompromißvorschläge zustande zu bringen sucht. Die bislang umfangreichste Untersuchung der Mitbestimmung in Deutschland, der sogenannte Biedenkopf-Bericht (1970), kommt bei insgesamt durchaus positiver Bewertung der Montanmitbestimmung, auch im Hinblick auf betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Zielsetzungen, zu einer erheblichen Kritik an der Rolle des „neutralen Aufsichtsratsmitglieds“, das mit dieser Entscheidungsfunktion überlastet sei.<sup>18</sup>

Positiver wird demgegenüber die Rolle des Arbeitsdirektors gesehen, eines wesentlich für Personalfragen zuständigen Vorstandsmitglieds, der faktisch als Repräsentant der Arbeitnehmerseite auf Vorschlag der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat gewählt wird<sup>19</sup>. Nach Angaben der meisten Betroffenen ist der zu vermutende (und anfänglich wohl auch bedeutende) Loyalitätskonflikt in der Rolle des Arbeitsdirektors als Mitglied der Unternehmensleitung und gleichzeitig Vertreter der Arbeitnehmerseite heute kaum mehr von Bedeutung, da sich die Arbeitsdirektoren jetzt wesentlich als Vorstandsmitglieder verstehen und ihre weiterbestehenden Verbindungen zu Belegschaften und Gewerkschaften im Sinne vertrauensvoller Koopera-

<sup>17</sup> Auch bei größeren Aufsichtsräten ist nach dem skizzierten Bestellungsverfahren die Gesamtzahl der Aufsichtsratsmitglieder immer ungeradzahlig.

<sup>18</sup> „Nach dem Eindruck, den die Kommission aufgrund der Anhörungen gewonnen hat, haben sich die an die Institution des „Neutralen“ geknüpften Erwartungen nicht erfüllt. Nach der übereinstimmenden Auffassung der von der Kommission gehörten Personen ist man allgemein darum bemüht, das neutrale Mitglied des Aufsichtsrats nach Möglichkeit nicht mit der Entscheidung zu belasten, falls zwischen den Vertretern der Anteilseigner und den Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat keine Einigung zustande kommt. Die Aufgabe des Neutralen wird mehr darin gesehen, zwischen den beiden Gruppen auszugleichen und in strittigen Fragen zu vermitteln ... Die in den Anhörungen Befragten erklärten übereinstimmend, daß das neutrale Mitglied des Aufsichtsrates bei schwerwiegenden Entscheidungen überfordert sei, wenn sich unter den Aufsichtsratsmitgliedern im übrigen keine Einigung erzielen lasse.“ (Biedenkopf-Bericht, 1970, III BI Ziff. 29).

<sup>19</sup> Die gesetzliche Regelung, daß der Arbeitsdirektor nicht gegen die Mehrheit der Stimmen der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat gewählt werden kann, wirkt faktisch dahingehend, daß der Arbeitnehmerseite ein Vorschlagsrecht eingeräumt wird (Biedenkopf-Bericht, 1970, III B. III., Ziff. 60, 61).

tion, jedoch nicht zu Lasten der Unternehmensleitung nutzen. Eine Reihe weiterer Gesetze und vertraglicher Vereinbarungen, darunter das Mitbestimmungsergänzungsgesetz von 1956, traten seit 1951 in Kraft, um die Montanmitbestimmung in einem Teil der Unternehmen praktisch beizubehalten, in denen durch Konzernzusammenschlüsse und Produktionsumstellungen die Geltungsvoraussetzungen des Montanmitbestimmungsgesetzes nicht mehr gegeben waren.

Im Vergleich zum Montanmitbestimmungsgesetz sind die betriebsverfassungsrechtlichen Mitbestimmungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer in wirtschaftlichen Angelegenheiten wesentlich schwächer, wenn auch die Reform dieses Gesetzes von 1972 die Stellung der Arbeitnehmervertreter in sozialen Angelegenheiten und in Personalfragen erheblich gestärkt hat. Im Bereich wirtschaftlicher Mitbestimmung blieb es aber bei der Entsendung von nur einem Drittel Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat, und auch die Informationsrechte der Arbeitnehmervertreter in wirtschaftlichen Fragen wurden nicht entscheidend ausgedehnt; andererseits regelt dies Gesetz für *alle* Unternehmen, einschließlich des Montanbereichs, die Mitwirkungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer auf der Ebene des Betriebes und des Arbeitsplatzes<sup>20</sup>. Das Gesetz unterscheidet zwischen erzwingbaren Rechten der *Mitbestimmung*, den letztlich nicht erzwingbaren *Mitwirkungsrechten* und bloßen *Informations-* und *Anhörungsrechten*. In dem Maße, wie die Unternehmung als nach außen handelnder Rechtsträger – und damit die Wirtschaftsordnung insgesamt – berührt wird, nehmen tendenziell die Einflußmöglichkeiten der Arbeitnehmer ab. Deswegen kann man als grobe Regel festhalten, daß die Mitbestimmungsrechte am ausgeprägtesten sind, wenn es um soziale Angelegenheiten und Fragen der internen Arbeitsorganisation (wie z. B. Arbeitszeiten) geht. In den wichtigen Personalangelegenheiten (wie z. B. Einstellungen, Umgruppierungen, Versetzungen, Entlassungen), stehen den Arbeitnehmervertretern relativ ausgeprägte Mitwirkungsrechte zu, in einigen Fällen sogar ausgesprochene Mitbestimmungsrechte (z. B. bei Beurteilungs- und Auswahlgrundsätzen, sowie Entlassungen, insbesondere dann, wenn diese im Zusammenhang mit Betriebsänderungen erfolgen). Wie bereits angedeutet, sind die Einflußmöglichkeiten am schwächsten ausgeprägt im wirtschaftlichen Bereich, wo zwar eine ausgedehnte Informationspflicht der Unternehmensleitung gegenüber dem Betriebsrat und dem von ihm bestellten Wirtschaftsausschuß<sup>21</sup> besteht, die aber einerseits kaum zu rechtlichen Konsequenzen führt und deren Umfang faktisch dann doch wieder durch ein nicht näher bestimmtes Geheimhaltungsinteresse des Unternehmens erheblich eingeschränkt werden kann. Weitere Informationsmöglichkeiten haben die Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat infolge der grundsätzlich unbeschränkten Informationspflicht des Vorstands gegenüber dem Aufsichtsrat und auch dessen einzelnen Mitgliedern; die praktische Handhabung ist allerdings wesentlich schwieriger, als einerseits in der Praxis die Informationserteilung durch den Vorstand in verschiedener Hinsicht beschränkt werden kann, und weil es zudem umstritten ist, in wieweit die so erhaltenen Informationen an andere Arbeitnehmer weitergegeben werden dürfen, falls der Vorstand sie als vertraulich erklärt hat<sup>21a</sup>.

<sup>20</sup> Es bestehen allerdings erhebliche Einschränkungen für sogenannte Tendenzbetriebe und Religionsgemeinschaften, die politischen, konfessionellen, karitativen, erzieherischen, wissenschaftlichen, künstlerischen Bestimmungen oder Zwecken der Berichterstattung oder Meinungsäußerungen dienen; s. dazu § 118 des BetrVG von 1972.

<sup>21</sup> Bzw. einem Betriebsratsausschuß mit gleicher Funktion (§ 107 Betriebsverfassungsgesetz 1972).

Wie bereits erwähnt, ist die zentrale Institution des Betriebsverfassungsgesetzes der *Betriebsrat*, der in allen Betrieben mit mindestens fünf ständig beschäftigten Arbeitnehmern zu bilden ist<sup>22</sup>. Besteht ein Unternehmen aus mehreren Betrieben, so wird ein *Gesamtbetriebsrat* aus dazu bestimmten Vertretern der einzelnen Betriebsräte gebildet. Die Größe des Betriebsrats hängt ab von der Beschäftigtenzahl, wobei die verschiedenen Beschäftigtengruppen (Arbeiter und Angestellte) nach ihrer relativen Größe im Betriebsrat repräsentiert sein müssen; darüber hinaus gibt es noch einen besonderen Schutz für die jeweilige Minderheitsgruppe, in der Praxis meistens die Gruppe der Angestellten. Weitere Institutionen des Gesetzes sind der bereits genannte *Wirtschaftsausschuß*, dessen Mitglieder vom Betriebsrat für die Dauer seiner Amtszeit bestimmt werden und der ein – faktisch nicht sehr wirksames – Recht auf Unterrichtung in wirtschaftlichen Angelegenheiten durch die Unternehmensleitung hat, sowie der zur Führung der laufenden Geschäfte in größeren Unternehmen zu bildende *Betriebsausschuß*, dem der Betriebsratsvorsitzende und sein Stellvertreter sowie, je nach Unternehmensgröße, drei bis neun weitere Mitglieder angehören<sup>23</sup>.

Der Betriebsrat nimmt nicht nur die meisten im Gesetz vorgesehenen Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer wahr, zugleich ist er auch ein wichtiger Akteur im Rahmen des Kollektivvertragssystems<sup>24</sup>. Dies gilt insbesondere in dreierlei Hinsicht:

1. Im Rahmen seiner generellen Aufgabe, über die Einhaltung der zugunsten der Arbeitnehmer geltenden rechtlichen Regelungen zu wachen, ist er auch für die Einhaltung tarifvertraglicher Bestimmungen auf Betriebsebene zuständig.
2. Im Rahmen von Betriebsvereinbarungen zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat können – über die gesetzlichen Mitwirkungsrechte hinaus – alle diejenigen Arbeitsbedingungen geregelt werden, die nicht schon überbetrieblich durch Tarifverträge geregelt sind.
3. Soweit der jeweilige Tarifvertrag dies ausdrücklich zuläßt, können auch Arbeitsentgelte und andere, üblicherweise tarifvertraglich geregelte Arbeitsbedingungen durch ergänzende Betriebsvereinbarungen zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat festgelegt werden<sup>25</sup>.

Die für den einzelnen Arbeitnehmer besonders wichtige Ebene der Mitbestimmung am Arbeitsplatz ist zwar ansatzweise in einigen Bestimmungen des revidierten Betriebsverfassungsgesetzes von 1972 betroffen; da sich aber gerade diese Ebene einer indirekten, institutionalisierten Repräsentation von Arbeitnehmerinteressen, wie sie der Montanmitbestimmung und der Betriebsverfassung zugrunde liegt, weitgehend entzieht, werden wir diese Frage in einem gesonderten Abschnitt und in Verbindung mit dem Problembereich „Humanisierung des Arbeitslebens“ behandeln.

<sup>21a</sup> Zur Folge der Informationspflicht der Unternehmensleitung siehe auch den Beitrag von Bernhard Nagel zum Sammelband von H. Diefenbacher/H. G. Nutzinger (Hrsg.), *Mitbestimmung. Probleme und Perspektiven der empirischen Forschung*, Frankfurt/M. 1981.

<sup>22</sup> Faktisch werden allerdings in den meisten Kleinbetrieben entgegen der gesetzlichen Vorschrift keine Betriebsräte gebildet.

<sup>23</sup> Weitere Institutionen sind die *Betriebsräteversammlung*, die *Betriebsversammlung*, die *Jugendvertretung* (für Arbeitnehmer unter 18 Jahren), in Konzernen der *Konzernbetriebsrat* sowie fakultativ zu bildende *Betriebsratsausschüsse*.

<sup>24</sup> Zu den Einzelheiten des Kollektivvertragssystems s. den Beitrag von Wolfgang Neumann in diesem Band.

<sup>25</sup> S. dazu auch Abschnitt 2.2. unten.

## 2.2. *Das Mitbestimmungsgesetz von 1976 und die Frage der Kumulation verschiedener Einflußmöglichkeiten der Arbeitnehmerseite*

Wie bereits dargestellt, blieben die Mitwirkungsmöglichkeiten der Arbeitnehmerseite insbesondere in wirtschaftlichen Fragen nach den Betriebsverfassungsgesetzen von 1952 und auch von 1972 ganz erheblich hinter den Erwartungen der Gewerkschaften (und auch hinter den Regelungen einiger zuvor bestehender Ländergesetze nach dem Zweiten Weltkrieg) zurück. Auf der politischen Ebene wurden die Chancen für eine Erweiterung der Mitbestimmung mit dem Eintritt der SPD in die große Koalition (Ende 1966) wesentlich verbessert. Die Anfang 1968 konstituierte Sachverständigenkommission zur Prüfung der Mitbestimmungsfrage, nach ihrem Vorsitzenden häufig kurz „Biedenkopf-Kommission“ benannt, legte nach zweijähriger Tätigkeit einen ausführlichen Bericht vor, der entsprechend dem Regierungsauftrag eine Auswertung der bisherigen Erfahrungen mit der Mitbestimmung und darauf aufbauende Empfehlungen weiterer gesetzlicher Regelungen auf diesem Gebiet enthielt (Biedenkopf-Bericht, 1970). Obwohl die Erhebungs- und Auswertungsmethoden nicht den Standards moderner empirischer Wirtschafts- und Sozialforschung entsprechen<sup>26</sup>, handelt es sich um die bislang umfangreichste empirische Untersuchung auf diesem Gebiet, wesentlich basierend auf einer gründlichen Auswertung des damals vorliegenden schriftlichen Materials und ergänzt um zahlreiche Anhörungen führender Repräsentanten der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite, insbesondere aus dem Montanbereich. Die Ergebnisse der Kommissionsarbeit belegen insgesamt nahezu uneingeschränkt die positiven Erfahrungen mit der Montanmitbestimmung und widerlegen zentrale Einwände der Unternehmer gegen eine angeblich wirtschaftsfeindliche „Gewerkschaftsmitbestimmung“: Nach den Erkenntnissen der Mitbestimmungs-Kommission hat die Montanmitbestimmung im wesentlichen zu einer erfolgreichen Kooperation im Aufsichtsrat geführt und die Rentabilität und Handlungsfähigkeit der montanmitbestimmten Unternehmen keineswegs verschlechtert. Für eine „Fernsteuerung“ der Mitbestimmungsträger durch die Gewerkschaften gab es keinerlei Beleg. In bemerkenswerter Diskrepanz zu diesem positiven Befund schlug die Kommission gleichwohl eine unterparitätische, wenn auch gegenüber dem Betriebsverfassungsgesetz verbesserte Vertretung der Arbeitnehmerseite im Aufsichtsrat vor, nach eigenem Bekunden von der Erwägung geleitet, „daß sich die Politik des Aufsichtsrates ungeachtet der sozialen und sozialpolitischen Bindungen des Unternehmens an der Rentabilität als der primären unternehmerischen Zielfunktion orientieren sollte“ (Biedenkopf-Bericht 1970, Abschnitt V. B. II. 2., Ziff. 15). Sie nimmt damit auch bewußt in Kauf, daß im Konfliktfalle die Bestellung des Vorstands auch gegen die Arbeitnehmerseite möglich ist und sieht auch keine Sonderregelung mehr für einen „Arbeitsdirektor“ vor; auch das für Personalfragen zuständige Vorstandsmitglied kann im Konfliktfall gegen die Stimmen der Arbeitnehmervertreter gewählt werden (s. ebenda Ziff. 21).

Die Praxis der Mitbestimmung zehn Jahre später ist nicht allzu weit von diesen

<sup>26</sup> Vgl. etwa die konservative Kritik von Hans G. Monissen, *The Current Status of Labor Participation in the Management of Business Firms in Germany*, in: S. Pejovich (Hrsg.), *The Codetermination Movement in the West*, Lexington, Mass. – Toronto. 1978 S. 57–84.

Vorschlägen der Biedenkopf-Kommission entfernt. Nachdem zunächst die Mitbestimmungsfrage in der sozialliberalen Koalition 1969 ausgeklammert blieb, wurde sie zu einem der zentralen Reformvorhaben in der Legislaturperiode 1972/76. Das schließlich am 18. 3. 1976 vom Bundestag mit großer Mehrheit (unter Einschluß der meisten CDU/CSU-Abgeordneten) verabschiedete Gesetz bekannte sich zwar noch formal zum Prinzip der Parität, modifizierte dies aber in mehrfacher Hinsicht zugunsten der Anteilseignerseite. Gleichwohl legten die Arbeitgeber 1977 Verfassungsbeschwerde gegen dieses Gesetz ein, gestützt auf Argumente, die bereits vorher zu einer Abschwächung der Parität zugunsten der Kapitaleignerseite geführt hatten, und wohl mit dem eigentlichen Ziel, vom Bundesverfassungsgericht Grenzen der Mitbestimmung festlegen zu lassen und damit auch Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des weiterhin gültigen Montanmitbestimmungsgesetzes zu begründen. Da die Argumentation der Beschwerdeführer wesentlich auf der vermuteten Kumulation verschiedener Mitwirkungsmöglichkeiten der Arbeitnehmerseite basierte und damit auch ein theoretisches Grundsatzproblem der sozialen Beziehungen im Unternehmensbereich ansprach, wollen wir im Anschluß an eine kurze Darstellung der wichtigsten Regelungen und der ersten praktischen Erfahrungen darauf kurz eingehen<sup>26a</sup>.

Das neue Mitbestimmungsgesetz gilt für alle Kapitalgesellschaften – typischerweise in der Rechtsform der Aktiengesellschaft oder der Gesellschaft mit beschränkter Haftung – mit mehr als 2000 Beschäftigten, ausgenommen die Unternehmen des Montanbereichs, in denen das Montanmitbestimmungsgesetz von 1951 weiterhin gilt, und unter Ausschluß der Tendenzunternehmen und Einrichtungen der Religionsgemeinschaften, für die ja auch das Betriebsverfassungsgesetz 1972 nur sehr eingeschränkt gilt. Insgesamt werden derzeit rund 460 große Kapitalgesellschaften erfaßt, die nach Beschäftigung, Umsatz, Wertschöpfung und Firmkapital einen erheblichen Anteil an der deutschen Wirtschaft repräsentieren. Von der Struktur her, sind die Bestimmungen dem alten Montanmitbestimmungsgesetz von 1951 sehr ähnlich, aber in allen entscheidenden Fragen sind die Rechte der Arbeitnehmerseite abgeschwächt. Der wesentliche Unterschied ist dabei in der Zusammensetzung des Aufsichtsrates zu sehen, dessen Größe wiederum von der Beschäftigtenzahl abhängt. Analog zu unserem Beispiel in der Montanmitbestimmung wollen wir die Zusammensetzung wieder an dem Beispiel der kleinsten Größenklasse, zwischen 2000 und 10000 Beschäftigten, veranschaulichen: Im Regelfalle hat der Aufsichtsrat dann 12 Mitglieder, von denen insgesamt 6 Mitglieder die Arbeitnehmerseite repräsentieren. Zwei Arbeitnehmervertreter werden von den betreffenden Gewerkschaften nominiert und vier Mitglieder vertreten die entsprechenden Gruppen der Beschäftigten, nämlich Arbeiter, Angestellte, leitende Angestellte, wobei jede Gruppe Anspruch auf mindestens einen Sitz im Aufsichtsrat hat. Dieser „Minderheitenschutz“ begünstigt natürlich in der Praxis die Vertretung der leitenden Angestellten, die auf jeden Fall einen Vertreter in den Aufsichtsrat entsenden können. Diese Sondervertretung der leitenden Angestellten und die damit zusammenhängende Aufteilung der Belegschaft in drei statt zwei Gruppen, macht einen wichtigen Unterschied zum Betriebsverfassungsgesetz aus, das seinerseits gerade die leitenden Angestellten von der

<sup>26a</sup> Eine ausführliche Übersicht gibt B. Nagel, Unternehmensmitbestimmung. Eine problemorientierte Einführung, Köln 1980, bes. Kap. III.

aktiven und passiven Wahl zum Betriebsrat und anderen Vertretungsorganen dieses Gesetzes *ausschließt*.

Eine weitere Schwächung der Arbeitnehmerseite ist in dem komplizierten und entsolidarisierenden Wahlverfahren zu sehen, das für Arbeiter und Angestellte und in bestimmten Fällen sogar für die leitenden Angestellten getrennte Wahlverfahren vorsieht. Überdies ist in allen Unternehmen mit mehr als 8000 Beschäftigten ein indirektes Wahlverfahren mit Wahlmännern vorgeschrieben. Die Durchführung der Wahlen nahm daher sehr viel Zeit in Anspruch und war auch mit erheblichen Rechtsstreitigkeiten zwischen Unternehmen und Gewerkschaften verbunden.

Zweifellos müssen die Vertreter der leitenden Angestellten mindestens teilweise als Vertreter der Unternehmensleitung, und damit indirekt auch der Kapitaleigner, gesehen werden, und schon aus diesem Grunde gibt es keine vollständige Gleichberechtigung von „Arbeit und Kapital“ im Aufsichtsrat. Eine weitere Abschwächung erfährt die Position der Arbeitnehmerseite bei der Wahl des Aufsichtsratsvorsitzenden, der nun kein „neutrales Mitglied“ mehr ist: Erhält kein Kandidat eine Zweidrittelmehrheit, so wird der Aufsichtsratsvorsitzende mit der Mehrheit der Stimmen der Anteilseignervertreter gewählt. Er ist daher – die Ergebnisse der Aufsichtsratswahlen von 1977 bis 1979 im Anwendungsbereich dieses Gesetzes bestätigen dies – nahezu ausnahmslos ein Vertreter der Anteilseignerseite. Der Vorsitzende des Aufsichtsrates hat bei Patt-Situationen ein Doppelstimmrecht, so daß selbst bei einer gemeinsamen einheitlichen Stimmabgabe aller Vertreter der abhängig Beschäftigten (einschließlich des Vertreters der leitenden Angestellten) die Anteilseignerseite eine Mehrheit im Konfliktfalle hat. Zwar ist der stellvertretende Aufsichtsratsvorsitzende regelmäßig ein Vertreter der Arbeitnehmerseite, aber er hat – auch dann, wenn er den abwesenden Aufsichtsratsvorsitzenden vertritt – kein Doppelstimmrecht.

Diese ungleichgewichtige, wenn auch gegenüber dem Betriebsverfassungsgesetz erhöhte Beteiligung der Arbeitnehmerseite schlägt sich auch bei der Bestellung des Vorstandes durch, und zwar sowohl nach den gesetzlichen Regelungen als auch nach den bisherigen praktischen Erfahrungen. Die Vorstandsmitglieder müssen mit Zweidrittelmehrheit des Aufsichtsrats gewählt werden; kommt diese nicht zustande, genügt eine einfache Mehrheit, gegebenenfalls mit dem Doppelstimmrecht des Aufsichtsratsvorsitzenden. Ähnlich wie im Mitbestimmungsergänzungsgesetz von 1956 gibt es einen Arbeitsdirektor als Vorstandsmitglied für Personalfragen, der nicht der Mehrheit der Arbeitnehmerstimmen, sondern nur des Aufsichtsrates bedarf. Während aber im Anwendungsbereich des Mitbestimmungsergänzungsgesetzes regelmäßig (in Anlehnung an die Praxis des Montanmitbestimmungsgesetzes) ein Vorschlagsrecht der Arbeitnehmerseite akzeptiert wurde, zeigen die Ergebnisse bei der Bestellung des Arbeitsdirektors nach dem neuen Mitbestimmungsgesetz ganz deutlich, daß in der überwältigenden Mehrzahl der Fälle ein Vertreter der Anteilseignerseite gewählt wird, notfalls mit dem Doppelstimmrecht des Aufsichtsratsvorsitzenden. Damit besteht nach dem neuen Gesetz also auch faktisch keine Vertretung der Arbeitnehmer mehr im Vorstand, da der Arbeitsdirektor regelmäßig kein Vertreter der Arbeitnehmerseite ist; die wenigen Ausnahmen finden sich in Unternehmen, die zu einem erheblichen Teil im Besitz der öffentlichen Hand sind.

Das Gesetz hat trotz der leichten Überparität der Kapitaleseite eine Vielfalt von Reaktionen im Unternehmensbereich ausgelöst, deren Umfang im einzelnen noch nicht genau bestimmt werden kann, zumal da in zahlreichen Fällen noch Rechtsstrei-



tigkeiten anhängig sind. Neben einigen wenigen Fällen der „Flucht aus der Mitbestimmung“ durch Rechtsformänderung oder Unternehmensaufteilung ist es vor allem zu Satzungs- und Geschäftsordnungsänderungen gekommen, stets mit dem Ziel, die Rechte des Aufsichtsrates und insbesondere der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat zu beschränken. Andererseits nutzen nach den bisherigen empirischen Erfahrungen die Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat ihre weitgehenden gesellschaftsrechtlichen Befugnisse, wie etwa umfassende Informationsrechte, jetzt in weitaus höherem Maße, als dies unter dem früheren Betriebsverfassungsgesetz der Fall war. Obwohl nach der Konstruktion des Gesetzes und nach den ersten Erfahrungen diese abgeschwächte Mitbestimmung die grundlegenden Entscheidungs- und Kontrollstrukturen nicht infragestellen kann, hat sie doch die Verhandlungsposition der Arbeitnehmervertreter und der Gewerkschaften erheblich gestärkt, da auch die Anteilseignerseite und die Unternehmensleitung bestrebt sind, konfliktäre Entscheidungen und die dauernde Anwendung des Doppelstimmrechtes zu vermeiden. Beim „logrolling“, dem Zusammenschnüren konsensfähiger Abstimmungspakete, können jetzt die Arbeitnehmervertreter in höherem Maße eigene Vorstellungen einbringen. Wenn auch der „Einigungspunkt“ gegenüber dem Betriebsverfassungsgesetz jetzt etwas zugunsten der Arbeitnehmervertreter verschoben ist, zeigt sich doch, daß bei grundlegenden Konflikten die Anteilseigner von der gesetzlichen Möglichkeit der Majorisierung auch Gebrauch machen. Begrenzt wird diese Majorisierungsstrategie unter anderem jedoch durch den formal noch beibehaltenen Anspruch der paritätischen Vertretung von „Kapital“ und „Arbeit“, der eine permanente Ausnutzung der Majorisierungsmöglichkeit durch die Vertreter der Kapitaleigner in gewissem Maße diskreditiert und damit auch praktisch verhindert. Im Ergebnis blieb das Mitbestimmungsgesetz wesentlich hinter den Erwartungen des DGB zurück, der in seinen Entwürfen (1960 u. 1968) von dem in seinen Augen bewährten Montanmodell ausgegangen war; auch der Gesetzentwurf der SPD hatte sich weitgehend an diesem Modell orientiert. Gleichwohl legten die Arbeitgeber, wie bereits erwähnt, Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz ein, und sie stützten sich dabei auf rechtspolitische Argumente, die ansatzweise schon zuvor in den Anhörungen und in Gutachten zum Gesetzentwurf vorgetragen worden waren und die dann auch mit zu den dargestellten Abschwächungen des Paritätsgrundsatzes geführt hatten<sup>27</sup>. Gestützt auf das sog. Kölner Gutachten der Rechtsprofessoren Badura, Rittner und Rühers (1977), trugen die Beschwerdeführer vor, das Mitbestimmungsgesetz führe im Zusammenwirken mit anderen Ebenen der Einflußnahme zu einem Übergewicht der Arbeitnehmerseite und verletze damit wesentliche Grundrechte (Eigentumsgarantie des Artikels 14, Vereinigungsfreiheit und Koalitionsfreiheit nach Artikel 9, Freiheit der unternehmerischen Berufsausübung als Bestandteil der von Artikel 12 generell geschützten Berufsfreiheit). Im Zusammenwirken mit bereits bestehenden Möglichkeiten der Arbeitnehmereinflußnahme führe das Mitbestimmungsgesetz also zu einer grundlegenden Veränderung der Wirtschafts- und Arbeits-

<sup>27</sup> Weitere Gründe waren der Widerstand des Koalitionspartners, der FDP, gegen eine volle Arbeitgeberparität und ihre Forderung nach einer Sondervertretung der leitenden Angestellten, die als „dritter Faktor Disposition“ in die Debatte eingeführt wurden, sowie die auch aus der konservativen Urteilspraxis des Bundesverfassungsgerichtes genährte Befürchtung, dieses werde ein paritätisches Mitbestimmungsgesetz für verfassungswidrig erklären und damit auch der zuvor nicht ernstlich in Frage gestellten Montanmitbestimmung den Boden entziehen.

verfassung, die nur durch verfassungsänderndes Gesetz zulässig gewesen wäre. Nach dieser Argumentation wurde das Übergewicht der Arbeitnehmerseite im wesentlichen auf zwei Ebenen gesehen: Das Zusammenwirken der Mitbestimmung nach dem Mitbestimmungsgesetz (über die zumindest dem Grundsatz nach paritätische Besetzung des Aufsichtsrates) und nach dem Betriebsverfassungsgesetz von 1972 (mit den Mitbestimmungsrechten des Betriebsrates) führe zu einer kombinierten, „überparitätischen“ Repräsentation der Arbeitnehmerinteressen. Auf der Ebene des Tarifvertragssystems wurde argumentiert, daß die im Mitbestimmungsgesetz enthaltene paritätische Arbeitnehmervertretung im Aufsichtsrat über kurz oder lang auch zu einer paritätischen Besetzung der Unternehmensleitung aus Arbeitnehmer- und Kapitalvertretern führen werden. Derartige paritätische Unternehmensvorstände als Mitglieder der Arbeitgeberseite führten dazu, daß Arbeitnehmervertreter bei Tarifaussinandersetzungen „auf beiden Seiten des Verhandlungstisches“ stünden, und damit sei die Gegnerfreiheit von Koalitionen verletzt. Faktisch bringe also die Unternehmensmitbestimmung die Arbeitgeberverbände in die Abhängigkeit ihres Kontrahenten, der Gewerkschaften, und mache damit das bestehende Tarifvertragssystem funktionsunfähig.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seiner Zurückweisung der Verfassungsbeschwerde strikt auf das Mitbestimmungsgesetz von 1976 beschränkt, das letztlich nicht paritätisch ist und schon deswegen der auf einer Paritätsvermutung aufgebauten Argumentation der Arbeitgeberseite den Boden entzieht. Obwohl das Gericht die Verfassungsmäßigkeit des Mitbestimmungsgesetzes von 1976 uneingeschränkt anerkannt und auch dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum bei der Gestaltung der industriellen Beziehungen eingeräumt hat, so bleibt auch nach dem Spruch des Gerichts weiterhin offen, ob das Montanmitbestimmungsgesetz aufgrund der vollen Parität, wenn auch nur im Kontrollorgan Aufsichtsrat, im Konflikt zu den genannten Grundrechten kommen könnte. Gleichwohl wurde in der öffentlichen Diskussion der Spruch des Verfassungsgerichts wesentlich als Erfolg der Bundesregierung und der Gewerkschaften (als Beschwerdegegner) empfunden, und zwar vor allem aus folgenden Gründen:

- Die These von der „Kumulation“ oder „Addition“ verschiedener Einflüßebenen wurde vom Verfassungsgericht zurückgewiesen, da durch das Mitbestimmungsgesetz, das Betriebsverfassungsgesetz und das Tarifvertragssystem jeweils im wesentlichen unterschiedliche Bereiche geregelt werden, so daß es schon von daher nicht zu einer „Überparität“ kommen kann.
- Entgegen den Hoffnungen der Mitbestimmungsgegner hat das Bundesverfassungsgericht weder Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Montanmitbestimmungsgesetzes erkennen lassen noch dem Gesetzgeber Verfassungsrechtsschranken für eine Ausdehnung der Mitbestimmung im Sinne einer vollen Parität gesetzt.
- In Bestätigung früherer Rechtsprechung hat das Gericht auch der Auffassung der Bundesregierung zugestimmt, das Grundgesetz schreibe keine bestimmte Wirtschafts- und Sozialordnung vor, so daß schon aus diesem Grunde keine unzulässige Änderung einer solchen Ordnung durch das Mitbestimmungsgesetz vorliegen könne.

### 3. Grenzen der institutionalisierten Mitbestimmung und neue Ansätze

#### 3.1. *Mitbestimmung am Arbeitsplatz und die „menschengerechte Gestaltung der Arbeit“*

Die bisher dargestellten institutionellen Regelungen sind trotz ihrer Unterschiede im einzelnen mehr oder weniger von der meist impliziten Vorstellung bestimmt, daß die interne Struktur des Unternehmens im wesentlichen durch funktionale, organisatorische und technische Bedingungen des modernen Produktionsprozesses bestimmt ist. Die betrieblichen Entscheidungsabläufe und die sozialen Strukturen, in denen sie sich vollzogen, wurden deshalb als letztlich wenig veränderbar angesehen. Daher war es wesentliches Ziel der gewerkschaftlich verfochtenen Mitbestimmung, an den vorgegebenen Entscheidungsstrukturen beteiligt zu werden und die zuvor alleinige Entscheidungsmacht des Unternehmers durch eine partielle Umverteilung zugunsten der Arbeitnehmer und der sie repräsentierenden Gewerkschaften zu beschränken. Da somit die grundlegenden Entscheidungsstrukturen nicht in Frage gestellt wurden, wurde auch keine grundlegende Änderung von Inhalt und Ablauf der Entscheidungen selbst angestrebt, sondern nur deren Modifikation durch Beteiligung von Arbeitnehmervertretern und die Einbeziehung von Arbeitnehmerinteressen, insbesondere im Hinblick auf die Beschäftigungswirkungen unternehmerischer Entscheidungen. Ein deutlicher Ausdruck dieser meist impliziten Grundvorstellung einer „Strukturkonstanz“ im Produktionsbereich ist die Tatsache, daß die Beteiligung der Arbeitnehmer sowohl auf der Ebene der institutionalisierten Mitbestimmung als auch im Bereich der Kollektivvereinbarungen im wesentlichen auf indirekte Interessenartikulation über gewählte Vertreter und institutionalisierte Gremien beschränkt blieb. Noch deutlicher zeigt sich dies in der weitgehenden Berücksichtigung der für den einzelnen Arbeitnehmer besonders wichtigen Ebene des unmittelbaren Arbeitsplatzes, die lange Zeit nahezu vollständig außer acht gelassen wurde: Bis zum Beginn der 70er Jahre wurde die Mitbestimmung am Arbeitsplatz sowohl in der öffentlichen wie in der innergewerkschaftlichen Diskussion allenfalls am Rande behandelt, und sie war auch kaum Gegenstand wissenschaftlicher Analysen oder empirischer Untersuchungen<sup>28</sup>. Dementsprechend blieb auch eine gesetzliche Regelung dieses Bereichs lange Zeit nahezu völlig ausgespart; erst die Revision des Betriebsverfassungsgesetzes von 1972 hat einige Ansatzpunkte in dieser Richtung geschaffen und damit den Weg zu einer Neuorientierung eröffnet. Zwar sind auch jetzt noch die praktischen Einflußmöglichkeiten des einzelnen Arbeitnehmers und auch seiner Vertretungsorgane auf dieser Ebene in vieler Hinsicht beschränkt, aber es wurden wenigstens

<sup>28</sup> Selbst der Biedenkopf-Bericht von 1970 nimmt kaum Notiz von diesem Problembereich und setzt damit die Tradition früherer Untersuchungen in den 50er und zu Beginn der 60er Jahre fort.

grundsätzlich die unmittelbaren Arbeitsbedingungen als Problemfeld erkannt und in einigen Regelungen vom Gesetz erfaßt. Die Mitwirkungsmöglichkeiten des einzelnen Arbeitnehmers an seinem Arbeitsplatz beschränken sich zwar weitgehend auf Informations-, Anhörungs- und Beschwerderechte (§§ 81–84), sie bieten darüber hinaus aber die Möglichkeit, einzelne Betriebsratsmitglieder oder auch die Institution insgesamt zur Vertretung der individuellen Arbeitnehmerinteressen mit heranzuziehen (§ 85).

Weitere, z. T. schon in der Praxis genutzte Möglichkeiten der Gestaltung der unmittelbaren Arbeitsbedingungen bieten die internen *Betriebsvereinbarungen* zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat, in denen zusätzliche Regelungen zum Schutz und zur besseren Vertretung individueller Arbeitnehmerinteressen verabredet werden können (§§ 86, 88). Hierbei ergibt sich wiederum eine Berührung mit dem Tarifvertragssystem: Die Mitwirkung an den unmittelbaren konkreten Arbeitsbedingungen wird seit Beginn der 70er Jahre auch in zunehmendem Maße Gegenstand von Rahmentarifvereinbarungen<sup>29</sup>, und dabei können Betriebsvereinbarungen auch wichtige ergänzende Funktionen auf der Unternehmensebene haben. Andererseits können Betriebsvereinbarungen über die Gestaltung der Arbeitsabläufe in einigen Unternehmen auch einen wichtigen Ansatzpunkt für eine spätere generelle kollektivvertragliche Regelung solcher Problembereiche bilden.

Die wohl wichtigste Neuorientierung des Betriebsverfassungsgesetzes ist die Einbeziehung der „Qualität der Arbeitssituation“, die als Problembereich Mitbestimmungsregelungen nur begrenzt zugänglich ist. Wie bereits erwähnt, gibt das Gesetz dem Betriebsrat entscheidende Mitbestimmungsrechte in sozialen Angelegenheiten (§ 87) und in eingeschränkterem Maße in Personalangelegenheiten (§§ 92–95)<sup>30</sup>, und insoweit hat es im alten Betriebsverfassungsgesetz bereits grundsätzlich anerkannte Rechte lediglich ausgedehnt. Ein grundlegend neuer Ansatz zeigt sich jedoch in der Forderung des Gesetzes an Arbeitgeber und Betriebsrat, daß bei der Planung von betrieblichen Änderungen „die gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse über die menschengerechte Gestaltung der Arbeit (zu) berücksichtigen (sind)“ (§ 90). Welche juristischen Befugnisse sich daraus für den Betriebsrat im Hinblick auf Innovationsprozesse und auf technischen Wandel ergeben, ist in der rechtswissenschaftlichen Literatur noch umstritten. Immerhin wird die Unternehmensleitung bei derartigen Planungen nicht nur zur rechtzeitigen gemeinsamen Beratung mit dem Betriebsrat verpflichtet, sondern auch zu einer Abschätzung der Wirkungen geplanter Veränderungen auf die Art der Arbeit und die Anforderungen an die Arbeitnehmer. Ein über die Einigungsstelle erzwingbares Mitbestimmungsrecht wird für besonders gravierende Fälle festgelegt: „Werden die Arbeitnehmer durch Änderungen der Arbeitsplätze, des Arbeitsablaufs oder der Arbeitsumgebung, die den gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen über die menschengerechte Gestaltung der Arbeit offensichtlich widersprechen, in besonderer Weise belastet, so kann der Betriebsrat angemessene Maßnahmen zur Abwendung, Milderung oder zum Ausgleich der Belastung verlangen“ (§ 91).

Trotz der – z. T. noch umstrittenen – legalen Grenzen dieser Mitwirkungsrechte läßt sich als wichtiger theoretischer Punkt festhalten, daß erstmals die konkrete Arbeitssi-

<sup>29</sup> Vgl. dazu den Beitrag von Wolfgang Neumann in diesem Band.

<sup>30</sup> Diese Rechte des Betriebsrats können noch durch Verbindung mit den individuellen Arbeitnehmerrechten nach §§ 81–85 etwas verstärkt werden.

tuation, verbunden mit einem Anspruch auf ihre „menschengerechte Gestaltung“, zum Gegenstand eines Mitbestimmungsgesetzes geworden ist. Inwieweit eine angemessene Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen bei technischen Veränderungen, insbesondere Innovationsprozessen, im konkreten Fall gelingt, hängt u. a. von der Fähigkeit des Betriebsrates ab, die Initiative auf diesem Gebiet zu ergreifen und sich zumindest ein *faktisches* Mitbestimmungsrecht dadurch zu verschaffen, daß er die Zustimmung zu anderen, unzweifelhaft mitbestimmungspflichtigen Regelungen von entsprechenden Zugeständnissen der Arbeitgeberseite in diesem Bereich abhängig macht. Zusätzliche, bislang aber wohl wenig praktizierte Einflußmöglichkeiten ergeben sich über die Arbeitnehmervertreter im paritätisch besetzten Aufsichtsrat von Montanunternehmen und auch von beinahe paritätisch besetzten Aufsichtsräten von großen Kapitalgesellschaften, etwa in der Form, daß der Aufsichtsrat derartige betriebliche Änderungen von seiner Zustimmung abhängig macht<sup>31</sup>. Auch hierbei kommt es nicht zu einer Kumulierung von Mitbestimmungsrechten i. S. einer Überparität, und inwieweit ein derart abgestimmtes Verhalten in der Praxis gelingt, hängt wesentlich vom Informationsfluß zwischen Betriebsrat und Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat ab, der seinerseits auch gesetzlichen Beschränkungen durch die entsprechenden gesellschaftsrechtlichen Regelungen über Verschwiegenheit der Aufsichtsratsmitglieder unterliegt.

Die gesteigerte Bedeutung, die nicht nur vom Gesetzgeber, sondern von den Arbeitnehmern selbst den qualitativen Aspekten der Arbeit beigemessen wird, verglichen mit traditionellen Behandlungsgegenständen, wie Arbeitslohn und Arbeitszeit, zeigt sich auch außerhalb des Rahmens der institutionalisierten Mitbestimmung im Bereich der Tarifaueinandersetzen und sogar bei spontanen Kampfmaßnahmen der Arbeitnehmer selbst. In diesem Zusammenhang ist der „wilde Streik“ im Automobilunternehmen Ford in Köln im Sommer 1973 bekannt geworden, weil sich dort vor allem die wenig qualifizierten, überwiegend ausländischen Arbeitnehmer spontan erhoben, die in den traditionellen Mitbestimmungsinstitutionen und auch z. T. in den gewerkschaftlichen Organisationen<sup>32</sup> erheblich unterrepräsentiert waren. Interessanterweise war eine der zentralen Streikforderungen gerade die Verringerung der Fließbandgeschwindigkeit. Noch deutlicher wurde diese neue Tendenz im Arbeitskonflikt in der Metallindustrie in Württemberg-Baden im Herbst 1973, als zum erstenmal qualitative Forderungen, wie die Verbesserung und Beeinflussung der Arbeitsbedingungen, zum Gegenstand eines Streiks und einer darauf folgenden Kollektivvereinbarung wurden: Im Manteltarifvertrag und im Lohnrahmentarifvertrag II für die Beschäftigten dieses Bezirks konnte die IG Metall einen gewissen Einfluß auf die konkreten Arbeitsbedingungen, wie etwa die Bandgeschwindigkeit, erreichen. Diese Tendenz hat sich selbst in der Rezession seit dem Herbst 1974 fortgesetzt, insbesondere in solchen Branchen, die raschem technologi-

<sup>31</sup> Siehe etwa die Möglichkeiten des § 3 Aktiengesetz.

<sup>32</sup> Zusätzlich zur gewerkschaftlichen Vertretung als Tarifpartei auf Branchenebene und zur institutionalisierten Mitbestimmung der Betriebsräte gibt es in zahlreichen Unternehmen ein informelles duales System der Arbeitnehmervertretung durch gewerkschaftliche Vertrauensleute (in der Metallindustrie) und durch betriebliche Vertrauensleute (in der Chemischen Industrie), das in gewisser Hinsicht dem englischen shop steward system ähnlich ist und eine wichtige Rolle bei der partiellen Behebung von Funktionsdefiziten der institutionalisierten Mitbestimmung spielt, da die Vertrauensleute nicht den Handlungsbeschränkungen durch die Friedenspflicht des Betriebsverfassungsgesetzes unterworfen sind und oft auch in engerem Kontakt mit den einzelnen Arbeitnehmern und Arbeitssituationen stehen.

schen Wandel unterworfen waren. Dies gilt vor allem für die Auseinandersetzungen in der Druckindustrie 1976 und 1978, wo als Folge der verschlechterten Arbeitsmarktsituation zwar der Einfluß der Gewerkschaften und der Arbeitnehmer vorwiegend defensiver Natur war und insbesondere auf eine Absicherung der älteren Beschäftigten abzielte, die durch die dort stattfindenden Rationalisierungs- und Automatisierungsprozesse besonders betroffen waren. Gleichwohl muß man festhalten, daß das Ergebnis dieser veränderten Einstellung in den letzten Jahren sowohl im Bereich institutionalisierter Mitbestimmung als auch im Bereich der Tarifaueinbarung die Verbesserung und Mitgestaltung der Arbeitsbedingungen zu einer Forderung geworden ist, die gegenüber traditionellen Lohnforderungen zunehmend an Bedeutung gewinnt<sup>33</sup>.

### *3.2. Humanisierung des Arbeitslebens im Zusammenwirken zwischen Staat und Tarifparteien*

Die zunehmende Bedeutung qualitativer Forderungen beschränkt sich natürlich keinesfalls auf Deutschland. In nahezu allen Industrieländern kam es zu teilweise erheblichen Veränderungen der internen Arbeitsorganisation als Konsequenz auf die allgemein gewachsene Arbeitsunzufriedenheit. Die unterschiedlichen Versuche mit neuen Formen der Arbeitsorganisation wurden z. T. von der Unternehmenseite selbst angeregt und auf jeden Fall so lange willkommen geheißen, als sie eine Abmilderung der unmittelbaren Manifestationen der Arbeitsunzufriedenheit versprachen, die sich von häufigem Arbeitsplatzwechsel, Leistungszurückhaltung, „Krankfeiern“ und niedriger Produktivität zeigten und in einigen Ländern sogar die drastischen Formen von Sabotage, Boykott und Fabrikbesetzungen annahm. Obwohl diese extremen Ausdrucksformen in Deutschland eine rare Ausnahme blieben, hatten die Unternehmer doch genügend Gründe, nach neuen Wegen der Arbeitsgestaltung zu suchen, und sei es auch nur, um ein weiteres Ansteigen der Kosten der Arbeitsunzufriedenheit für die Unternehmen zu senken.

Die verschiedenen Versuche, der Monotonie repetitiver und fragmentierter Arbeitstätigkeiten (und der damit verbundenen Unzufriedenheit) zu begegnen, blieben freilich weitgehend in dem traditionellen Rahmen, wie er in den Vereinigten Staaten entwickelt worden war, und konzentrierten sich zunächst auf die verschiedenen Formen der Erweiterung des Tätigkeitsfeldes durch job rotation, job enlargement und job enrichment. Weitergehende Versuche, wie etwa die bekanntgewordenen Experimente mit teilautonomen Arbeitsgruppen in skandinavischen Ländern, haben in Deutschland nur in einigen wenigen Fällen stattgefunden<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Zu diesen neueren Entwicklungen siehe etwa Andrei S. Markovits/Christopher Allen, *The Human Experience of Labor in a Changing Market Economy: The Ambivalence of West German Trade Unions*, Beitrag zum 11. Weltkongreß der IPSA, Moskau 12.–18. 8. 1979 sowie Hans Matthöfer, *Humanisierung der Arbeit und Produktivität in der Industriegesellschaft*, Köln – Frankfurt/M. 1978, der diese Entwicklungen als wesentlichen Anlaß für die Einrichtung eines Programms zur Humanisierung des Arbeitslebens bezeichnet.

<sup>34</sup> Zu einer Übersicht über die praktischen Experimente siehe Ulrich Gärtner, *Mitarbeiterbeteiligung – Wege zur Wirtschaftsdemokratie? Eine kritische Übersicht*, in: J. Huber/J. Kosta (Hrsg.), *Wirtschaftsdemokratie in der Diskussion*, Köln – Frankfurt/M. 1978 S. 11–43.

Angesichts dieser generellen Tendenzen – der Neuorientierung des Betriebsverfassungsgesetzes, besonders in den §§ 90, 91, der Betonung qualitativer Forderungen im Kollektivvertragssystem, dem weltweiten Interesse an neuen Formen der Arbeitsorganisation und Arbeitsplatzgestaltung, nicht zuletzt bei den deutschen Unternehmen selbst – wurde die öffentliche Koordinierung und Unterstützung der verschiedenen Tätigkeiten in diesem Bereich immer dringender. 1974 stellte die Bundesregierung ein Aktionsprogramm auf, das in den folgenden Jahren, unter Federführung des Bundesministers für Forschung und Technologie praktisch umgesetzt und weiter entwickelt wurde. Mit einem Betrag von derzeit 120 Millionen DM ist es eines der größten Forschungsprojekte überhaupt. Angesichts der Komplexität und auch Unbestimmtheit von Konzepten wie „menschengerechte Gestaltung der Arbeits-schlußzeiten“ oder „Humanisierung des Arbeitslebens“, umfassen die vom Forschungsprogramm angeregten unterstützten Aktivitäten ein sehr weites Spektrum. Trotz der bislang unzureichenden konzeptionellen Klärung des Gegenstandes wird im Zeichen einer betonten Praxisorientierung der Grundlagenforschung zur Operationalisierung der Humanisierungskonzeption und zur Entwicklung integrierter Anwendungsstrategien nur wenig Gewicht beigemessen. Vorrang haben unmittelbar praxisbezogene Forschungsprogramme, seien es handlungsorientierte Forschungsexperimente in einzelnen Betrieben oder die ebenso aufwendige wie unmittelbar nützliche Abschaffung besonders belastender und schädigender Produktionsverfahren durch die Entwicklung neuer Maschinen, Prozesse und Materialien. Dabei sollen Aspekte der Grundlagenforschung insofern zum Zuge kommen, als die geförderten Projekte eine über den Einzelfall hinausweisende generelle Perspektive eröffnen. Der so geforderte „Modellcharakter“ von Humanisierungsprojekten wirft allerdings erhebliche Probleme auf, als er zum einen konzeptionell nicht hinreichend geklärt ist und zum anderen sich bei vielen Forschungsvorhaben gar nicht im vornherein der erwartete Allgemeinheitsgrad der Ergebnisse abschätzen läßt. In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion ist deshalb schon mehrfach der Verdacht geäußert worden, daß hinter der Forderung nach „Modellcharakter“ von förderungswürdigen Forschungsvorhaben sich häufig nur das Bestreben der entsprechenden staatlichen Stellen verbirgt, die Auswahl der Projekte und deren inhaltliche Festlegung nach eigenen, politischen Kriterien vorzunehmen.

Wichtiger als faktische Unvollkommenheit in der Durchführung des Forschungsprogramms ist aber ein grundsätzliches Problem, das sich aus der Struktur der industriellen Beziehungen ergibt: Die dort auftretenden Konflikte und Unzufriedenheitsäußerungen lassen sich nicht nur zurückführen auf naturwissenschaftlich identifizierbare Belastungsfaktoren, wie Lärm, Gestank, Erschütterungen, Beleuchtungsverhältnisse oder andere chemisch-physikalischen Einwirkungen auf die Arbeitnehmer in bestimmten Arbeitssituationen. Elemente der sozialen Organisation des Betriebes sind schon unverkennbar bei den physischen und den nur schwer identifizierbaren psychischen Belastungsfaktoren aufgrund übermäßiger oder einseitiger Beanspruchung im Arbeitsprozeß. Das Interesse der Beschäftigten an erweiterten Tätigkeitsbereichen und Eigenverantwortung kann auch dann in Konflikt mit der Sozialstruktur des Betriebs kommen, wenn die Herstellung befriedigender Arbeitsbedingungen die Zufriedenheit erhöht und damit die Kosten senkt, wenn dadurch Entscheidungskompetenzen von Funktionsträgern und damit die betriebliche Hierarchie infrage gestellt wird. Die Erfahrungen mit teilautonomen Arbeitsgruppen in Skandinavien belegen diese organisationsbedingten Grenzen erhöhter Handlungsmöglichkeiten der Arbei-

ter<sup>35</sup>. Ähnliche Grenzen ergeben sich auch für qualifikatorische Versuche einer Erhöhung der Handlungskompetenz der Arbeitnehmer, etwa durch Schulung in Fragen der Personalplanung oder der Arbeitsbewertung und -entlohnung, wenn diese Qualifikationen die betriebliche Hierarchie zu gefährden scheinen.

Diese wesentlich sozialstrukturell bedingten Grenzen zeigen sich auch bei der praktischen Durchführung von Forschungsprojekten, die mit der Unternehmensleitung und dem Betriebsrat abgesprochen werden müssen. Faktisch bedeutet dies natürlich, daß Humanisierungsprojekte letztlich nur dann und solange stattfinden werden, als die Rentabilität der beteiligten Unternehmen nicht in Gefahr gerät. Andernfalls wird das Projekt entweder gar nicht angefangen oder von der Unternehmensleitung abgebrochen oder aber nach Auslaufen der staatlichen Förderung nicht mehr weiter in der Praxis umgesetzt. Ähnliche Reaktionen sind in solchen Fällen von den Arbeitern selbst zu erwarten, wenn sie als Folge verringerter Rentabilität den Verlust ihres Arbeitsplatzes oder auch nur Lohneinbußen erwarten. Die ambivalente Rolle des Betriebsrates als „Grenzinstitution“ zwischen Arbeitnehmerinteressen und institutionalisiertem Bestandteil der betrieblichen Hierarchie zeigt sich auch hier: Mitbestimmung am Arbeitsplatz, auch außerhalb des Forschungsprogramms zur Humanisierung des Arbeitslebens, wird häufig genug von den Mitbestimmungsträgern, besonders den Betriebsräten, als drohender Funktionsverlust betrachtet und demzufolge nicht unterstützt oder sogar bekämpft.

Ein weiterer Konfliktbereich ergibt sich aus der Befürchtung, daß staatlich geförderte Humanisierungsprojekte häufig den Unternehmern nur die Kosten für Maßnahmen ersparen, die sie im wesentlichen ohnehin selbst durchgeführt hätten, um einen weiteren Anstieg der Kosten aufgrund von verbreiteter Unzufriedenheit der Arbeitnehmer zu verhindern. Eine weitere Gefahr ist auch, daß im Zusammenhang mit der Beseitigung physischer und technischer Belastungsfaktoren alternative Technologien eingeführt werden, die nicht nur die Belastungssituation, sondern im Extremfall den Arbeitsplatz selbst beseitigen, so daß hier eher Rationalisierungs- als Humanisierungspunkte zum Zuge kommen und damit das Arbeitnehmerinteresse an einer Fortdauer der Beschäftigung verletzt wird. So berechtigt solche Einwände und Befürchtungen auch sein mögen, so weisen sie doch nur auf ein generelles Phänomen hin, das die industriellen Beziehungen insgesamt charakterisiert: Die Tatsache nämlich, daß es aufgrund der Eigenart der industriellen Beziehungen, die stets eine wie auch immer modifizierte Unterordnung der Arbeitnehmer unter die unternehmerische Weisungsbefugnis enthalten, nicht möglich ist, eine gleichgewichtige Vertretung von Arbeitnehmerinteressen mit Hilfe einer einzelnen, isolierten Strategie zu erreichen, unabhängig davon, ob man sich innerhalb des Rahmens der institutionalisierten Mitbestimmung bewegt, ob man auf die verschiedenen Formen gewerkschaftlicher Aktivität oder auch auf Maßnahmen des Staates abzielt.

<sup>35</sup> Vgl. etwa Fritz Vilmar/Karl-Otto Sattler, *Demokratisierung der Wirtschaft und Humanisierung der Arbeit*, Köln – Frankfurt/M. 1978 und Gärtner a. a. O.



## 4. Abschließende Bemerkungen

Es kann nicht der Sinn dieses Beitrages sein, „optimale Strategiekombinationen“ zum Zwecke einer „angemessenen Vertretung“ von Arbeitnehmerinteressen zu entwickeln oder aus wertender Sicht die institutionalisierte Mitbestimmung als ungeeignete, weil integrative Form der Interessenartikulation zu denunzieren<sup>36</sup>. Auch eine umfassende systemtheoretische oder strukturfunktionalistische Erfassung der betrieblichen Mitbestimmung als wichtiges Teilelement in einem komplexen, interagierenden Netz sozialer und rechtlicher Austauschbeziehungen konnte hier nicht geleistet werden. Schließlich erscheint eine komparatistische Darstellung der sozialen Beziehungen im Unternehmensbereich, etwa zum Zwecke des europäischen Vergleichs, gegenwärtig problematisch, da sie zwar auf der abstrakten Ebene der „funktionalen Äquivalenz“ unterschiedlicher Konfliktregelungsmechanismen grundsätzlich möglich ist, aber beim derzeitigen, wenig entwickelten Stand der empirischen Mitbestimmungsforschung meist nur auf komplizierte semantische Anstrengungen zur Benennung der elementaren Tatsache hinausläuft, daß unter verschiedenartigen historischen, politischen und sozialen Bedingungen sich unterschiedliche Mechanismen (und diese begleitende Theorien und Ideologien) zur Regulierung ähnlicher Konfliktsituationen im Produktionsbereich heranzubilden<sup>36a</sup>.

Der bewußt einfache theoretische Hintergrund unserer stark an Rechtsstatsachen orientierten, im wesentlichen deskriptiv intendierten Darstellung war die Anerkennung der Arbeitsbeziehungen als wesentliche, durch die genannten Charakteristika der modernen „industriellen“ oder „kapitalistischen“<sup>37</sup> Gesellschaft bestimmten Konfliktbeziehungen. Die relative Stabilität dieser Konfliktbeziehungen erklärt sich entscheidend aus der Tatsache, daß das industrielle Arbeitsverhältnis aber zugleich auch in zentralen und gesellschaftlich einflußbaren Aspekten eine Kooperationsbeziehung darstellt. Die institutionelle Mitbestimmung in Deutschland ist daher wesentlich als ein Versuch aufzufassen, den Kooperationsbereich gegenüber dem Konfliktbereich auszudehnen, historisch entstanden aus der relativ schwachen Stellung des deutschen Bürgertums während und unmittelbar nach der industriellen Revolution in Deutschland. Als geschichtlich gewachsene institutionelle Reaktion auf die relativen Besonderheiten des Industrialisierungsprozesses in Deutschland, ist

<sup>36</sup> Zu den in die Mitbestimmungsforschung eingehenden Werthaltungen und zur praktischen Rezeption dieser Forschung siehe den informativen Übersichtsartikel von Heinz Hartmann, Soziologische Ergebnisse zur Mitbestimmung und die Reaktion der Praxis, in: Soziologie und Sozialpolitik (= Sonderheft 19 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie), Opladen 1977 S. 331–352.

<sup>36a</sup> In diesem Rahmen bewegt sich die komparatistische Perspektive in der lesenswerten Studie von Karlheinz Nagels, Überbetriebliche Partizipation in Europa, Frankfurt/M. 1978, sowie ders./A. Sorge Industrielle Demokratie in Europa, Frankfurt/M. 1977.

<sup>37</sup> Aus der skizzierten Perspektive des Autors bedeutet der Staatssozialismus keine Änderung des Arbeitsverhältnisses an sich, sondern wesentlich einen monopolistischen Eigentumswechsel auf der Kapitaleseite.

die formalisierte Mitbestimmung notwendig in einem gewachsenen Zusammenhang mit anderen Formen der betrieblichen und überbetrieblichen Artikulation von Arbeitnehmerinteressen zu sehen, wobei als generelle Tendenz ein zunehmender Öffentlichkeitsgrad *sämtlicher* Regulierungsmechanismen auffällt. Wird so die sozialtechnische Effektivität der verschiedenen Konfliktregelungsmechanismen erhöht (z. B. durch Belehnung „privater“ Vereinbarungen der Tarifparteien mit staatlicher Geltung oder durch die auch rechtlich abgesicherte Stellung der Betriebsratsmitglieder), so zeigen sich doch weite und z. T. neue Problemfelder, die nach neuen, flexiblen Lösungen verlangen, ohne daß damit das Konfliktregulierungspotential bestehender Institutionen in anderen Bereichen zwangsläufig erschöpft wäre.

Man hat das deutsche System der Koexistenz gesetzlich-institutioneller und kollektivvertraglicher Regelungen auch als duales System der Interessenvertretung bezeichnet; das gleichzeitige Bestehen von Betriebsräten und Vertrauensleuten in zahlreichen Unternehmen der Metallindustrie und der chemischen Industrie ist ein anschaulich Beispiel für diese These. Tatsächlich ist das historisch gewachsene System der sozialen Beziehungen in der Bundesrepublik Deutschland aber in mindestens zweierlei Hinsicht wesentlich komplizierter:

Zum einen gibt es weit mehr als nur zwei Interessenvertretungsmechanismen, denn neben den Akteuren der institutionalisierten Mitbestimmung (wie Betriebsrat, Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat) und den gewerkschaftlichen Akteuren (Vertrauensleute, Tarifkommissionen usw.) gibt es eine Vielzahl anderer Regelungsmechanismen und Akteure, insbesondere auf der Ebene des Arbeits- und Sozialrechts, im Bereich der fakultativen betrieblichen Beteiligungsmodelle (auch als „Modellunternehmen“ bezeichnet) und generell in der Form des Hineinwirkens zunächst getrennt erscheinender gesellschaftlicher Bereiche (Gesetzgeber, Sozialleistungssystem, Vermögensbildung usw.).

Die zweite, noch wesentlichere Komplikation besteht darin, daß die Funktionsweise der verschiedenen Teilelemente nicht a priori bestimmt und aufaddiert werden kann, sondern daß sich Funktion und Interaktion der einzelnen Teilelemente erst innerhalb des komplexen Gesamtzusammenhangs ergibt, dessen Analyse ein wohl noch auf lange Zeit uneingelöstes Desiderat sozialwissenschaftlicher Forschung bleiben wird.