

Hans Diefenbacher / Hans Nutzinger

MITBESTIMMUNG IN EUROPA - EINE EINFÜHRUNG

1. ZUR ÜBERGREIFENDEN FRAGESTELLUNG DES BANDES

Die in diesem Band vorgestellten Beiträge sind aus einer Konsultation hervorgegangen, die im Mai 1990 in der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft in Heidelberg stattgefunden hat. Unter dem Thema "Mitbestimmung in Deutschland, Österreich und der Schweiz" wurden bei dieser Tagung neuere Entwicklungen in der Praxis der Mitbestimmung in den drei Ländern sowie neuere Initiativen für eine Regelung der Mitbestimmung auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft diskutiert. Die Diskussionen konzentrierten sich zunächst auf die Deskription der Entwicklungen und arbeiteten darauf aufbauend Fragestellungen zu Problemen der weiteren Entwicklung der Mitbestimmung wie auch zu Aufgaben für die zukünftige Forschung heraus; beide Aspekte werden in den vorliegenden Beiträgen dokumentiert.

Im Verlauf dieser Diskussionen wurde sehr schnell deutlich, daß es heute nicht mehr nur darum gehen kann, den Gründen für die unterschiedlichen Entwicklungen der Mitbestimmung in vergleichsweise "ähnlichen" Ländern wie Deutschland, Österreich und der Schweiz nachzuspüren, so unerläßlich eine sorgfältige Behandlung dieser Frage als Grundlage für weitergehende Betrachtungen sein mag. Die Planungen für den Binnenmarkt der Europäischen Gemeinschaft zum 1.1.1993 werfen nämlich schon jetzt ihre Schatten weit voraus; manche für den Binnenmarkt ins Auge gefaßten Veränderungen - etwa im Verkehrsbereich - sind durch die Wirtschaft bereits antizipiert worden. Daher stellen sich heute schon eine Reihe von immer dringlicher werdenden Fragen: Wie wird die Entwicklung der Mitbestimmung im EG-Rahmen weitergehen? Werden die Mitbestimmungsrechte für die Beschäftigten in der Bundesrepublik Deutschland ausgebaut, eingeschränkt oder quasi auf indirektem Wege unterlaufen werden? Wie werden sich die "kleinen" Länder als Nichtmitgliedsstaaten verhalten? Werden sie sich nolens volens den EG-Regelungen anpassen oder

weiterhin einen eigenständigen Weg zu gehen versuchen? Werden sie, bei einem derartigen Versuch dem enormen Druck dieses übermächtigen Nachbarn standhalten können? Das sind Beispiele für die übergreifenden Fragen, die bei der Tagung immer wieder auftauchen und die auch in diesem Band in verschiedenen Zusammenhängen thematisiert werden.

2. DIE BEITRÄGE IM EINZELNEN

2.1 Zur Gliederung der Beiträge

Wie bereits erwähnt, sind die vorliegenden Beiträge aus einer Konsultation an der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft in Heidelberg im Mai 1990 hervorgegangen, die unter dem Thema "Mitbestimmung in Deutschland, der Schweiz und Österreich, Erfahrungen und Perspektiven" stand. Dieses Prinzip der Länderbezogenheit haben wir auch bei der Gliederung der vorliegenden Beiträge in vier Themenblöcken im wesentlichen beibehalten: Der erste Themenblock "Österreich und Vergleich Deutschland - Österreich" umfaßt fünf Beiträge, die sich teils der Erörterung von bestimmten Aspekten der Mitbestimmung in Österreich, teils aber auch einer vergleichenden Untersuchung von Fragen der Mitbestimmung in Deutschland und in Österreich widmen. Dasselbe gilt im Prinzip auch für den zweiten Themenblock "Schweiz und Vergleich Deutschland - Schweiz", in dem sich allerdings nur einer der insgesamt vier Beiträge mit einer vergleichenden Perspektive beschäftigt.

Etwas außerhalb der länderbezogenen Gliederung steht der dritte Themenblock über "Mitbestimmung und direkte Arbeitnehmerbeteiligung", weil hier eine generelle Fragestellung angesprochen wird, die prinzipiell länderübergreifend ist. Allerdings bildet bei den beiden Beiträgen dieses Themenblocks doch in erster Linie die bundesdeutsche Praxis den wesentlichen Erfahrungshintergrund. Der vierte Themenblock "Mitbestimmung in der Bundesrepublik und die Entwicklung in der EG" umfaßt zwei Beiträge zu neueren Entwicklungen in der Arbeitswelt und deren Konsequenzen für die Mitbestimmung in der Bundesrepublik sowie einen grundsätzlichen Beitrag zur Frage

der Erosion oder der Ausweitung der Mitbestimmung in dem vielbeschworenen europäischen Binnenmarkt 1992.

2.2 Österreich und Vergleich Deutschland - Österreich

Die Darstellungen dieses Themenblocks beginnen mit der Untersuchung von Olaf Schneider (Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim) über "Demokratie - Sozialismus - Sozialpartnerschaft: ein historisch-ökonomischer Vergleich der Stunde Null zwischen Deutschland und Österreich". An vielen Facetten der Problematik zeigt Schneider überzeugend, daß nur in langer historischer Sichtweise typische Unterschiede und Gemeinsamkeiten von betrieblicher und überbetrieblicher Mitbestimmung in Österreich und Deutschland verstanden werden können. Die "Stunde Null" im Jahre 1945 hatte eben doch eine sehr lange Vorgeschichte in beiden Ländern, und diese macht dann auch einsichtig, warum es neben auffälligen Gemeinsamkeiten - wie etwa im Bereich der betrieblichen Interessenvertretung - auch deutliche Unterschiede, vor allem im Hinblick auf die überbetriebliche "Sozialpartnerschaft" sowie die doppelte Vertretung der Arbeitnehmer durch Gewerkschaften und Arbeiterkammern als österreichische Spezifika gibt. Gerade weil die beiden Länder die "Stunde Null" so unterschiedlich erlebten - Deutschland vor allem als besiegtes, Österreich vor allem als befreites Land - gestaltete sich auch die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen auf politischer und gesamtwirtschaftlicher Ebene so unterschiedlich. Da den politischen und gewerkschaftlichen Repräsentanten der Arbeiterschaft in Deutschland Erfolge auf der Makroebene weitgehend versagt blieben, wurde dort die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen stärker dezentral auf Unternehmensebene, im Arbeitsrecht und im Tarifvertragssystem ausgebaut, während in Österreich eine stärkere Zentralisierung von Mitbestimmung, vor allem auch auf der politischen Ebene, stattfinden konnte.

Danach folgt ein grundsätzlicher Beitrag von Peter Ulrich Lehner von der Arbeitsgemeinschaft zur Demokratisierung der Arbeitswelt in Wien über "Mitbestimmung in Österreich - Geschichtliche Entwicklungen und Schwerpunkte". Lehner beginnt seinen Beitrag mit einer

allgemeinen Darstellung menschlicher Arbeit und ihrer Konkretisierung als Lohnarbeitsverhältnis; in diesen Kontext ordnet er die Mitbestimmung generell und deren österreichische Ausprägung im besonderen ein. Als institutionelle Besonderheit, verglichen mit der bundesdeutschen Praxis, sind hier vor allem die doppelte Interessenvertretung der Arbeitnehmer über Gewerkschaften *und* Arbeiterkammern sowie die Ebene der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung durch die Paritätische Kommission aus Vertretern der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, der Landwirtschaftskammern, des Österreichischen Gewerkschaftsbundes und der Arbeiterkammern hervorzuheben. Im Bereich der betrieblichen Mitbestimmung zeigen sich dagegen sowohl bei den formalen Regelungen als auch bei deren praktischer Handhabung ganz ähnliche Probleme wie in der Bundesrepublik. Dafür gibt es unter anderem auch historische Gründe: Das erste österreichische Betriebsrätegesetz vom 15. Mai 1919 lag zeitlich noch vor der gleichnamigen Regelung der Weimarer Republik (Betriebsrätegesetz 1920) und hat dieses zweifellos in inhaltlicher Hinsicht mit beeinflußt. Insgesamt dürften auch auf der betrieblichen Ebene die österreichischen Mitbestimmungsregelungen weitergehend sein als die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen in der Bundesrepublik. Aber auch in Österreich stellt Peter Ulrich Lehner ein Defizit fest, das auch in der bundesdeutschen Mitbestimmungsliteratur der letzten 20 Jahre immer wieder thematisiert wurde: Trotz mancher konzeptioneller und praktischer Versuche ist es bisher im allgemeinen kaum gelungen, die einzelnen Beschäftigten auf der Ebene des unmittelbaren Arbeitsplatzes in die Mitbestimmung mit einzubeziehen. So besteht auch in Österreich die Gefahr, daß Mitbestimmung nicht durch die Arbeiter, sondern für sie durch Experten und Funktionäre wahrgenommen wird.

Jörg Flecker und Gerd Schienstock vom Institut für Höhere Studien (Wien) untersuchen im darauffolgenden Beitrag den Wandel betrieblicher Verhandlungssysteme am Beispiel von Betriebsübernahmen durch ausländische Unternehmen in Österreich. Gerade im Bereich der kleinen und mittelgroßen Privatunternehmen sehen sie eine Tendenz zu einer gewissen "Versachlichung" der Arbeitsbeziehungen vor allem dadurch, daß viele traditionelle Eigentümer-Unternehmer

ihren Betrieb an ausländische Konzerne verkaufen oder eine Kapitalbeteiligung in das Unternehmen hineinnehmen. Das neue Management ist nach den vorliegenden Befunden eher geneigt, auf der Grundlage (arbeits)rechtlicher Regelungen ein Kooperationsverhältnis mit dem Betriebsrat aufzubauen. Eine Versachlichung findet aber auch in der bisherigen verstaatlichten Industrie Österreichs statt, in der die Möglichkeit der politischen Einflußnahme und des politischen Drucks auf das Management jenseits formeller rechtlicher Regelungen früher erheblich waren; diese "Politisierung" der betrieblichen Interessenvertretungsmöglichkeiten wird nunmehr durch die Umstrukturierung der verstaatlichten Industrie in Richtung auf eine größere Autonomie der einzelnen Unternehmen wie auch durch Privatisierungen von solchen Unternehmen geringer werden. Insgesamt erwarten die Autoren von beiden Trends eine gewisse "Versachlichung" der Austauschbeziehungen zwischen Arbeit und Kapital, bei der sich allerdings der bislang bedeutende Einfluß des Österreichischen Gewerkschaftsbundes auch auf Betriebs- und Unternehmensebene abschwächen wird.

Franz Traxler (Verwaltungsakademie des Bundes, Wien) untersucht, gestützt auf die Daten einer schriftlichen Befragung von Betriebsräten und Vertretern der Betriebsleitung in 130 österreichischen Firmen des Druckgewerbes und der Maschinenbauindustrie, welche Rolle dem Betriebsrat angesichts des ökonomisch-technischen Strukturwandels nun konkret zukommt. Die rechtlichen Rahmenbedingungen von Mitbestimmung sind ja für beide Branchen prinzipiell dieselben, und es stellt sich daher die Frage, in welchem Maße und unter welchen Bedingungen die betrieblichen Interessenvertretungen die ihnen zur Verfügung stehenden Mitbestimmungsrechte auch tatsächlich ausschöpfen können. Nach seinen Befunden kommt der Gewerkschaft hierbei eine entscheidende Rolle zu, denn vom gewerkschaftlichen Organisationsgrad und von der kollektivvertraglichen Absicherung betrieblicher Mitbestimmungsrechte hängt es vor allem ab, wie stark die Stellung des Betriebsrats als Interessenvertretung der Beschäftigten auf Betriebs- und Unternehmensebene ist.

Der letzte Beitrag des ersten Themenblocks von Winfried Mengelkamp (Sozialforschungsstelle Dortmund) untersucht am Beispiel der

österreichischen verstaatlichten (Stahl-)Industrie die Beziehung zwischen Mitbestimmung und Vergesellschaftung. Mengelkamp thematisiert hier eine Frage, die auch in Theorie und Praxis öffentlicher Unternehmen generell von zentraler Bedeutung ist, nämlich die, ob derartige Unternehmen unter politischen Auflagen (und mit dementsprechend vergrößerter Kostenbelastung) gleichwohl erfolgreich und effizient operieren können. Er fordert geeignete Verfahrensregeln für die Berücksichtigung politischer Zielsetzungen, die es erlauben, die Kosten politischer Auflagen gesondert zu bilanzieren und entsprechend zu verringern, so daß eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit prinzipiell möglich wird. Eine derartige Trennung ist allerdings aus einer Vielzahl von Gründen schwierig: In der Praxis wird es oftmals neben verbindlichen politischen Auflagen, denen man entsprechende Mehrkosten zurechnen kann, auch informelle politische Einflußnahmen geben, welche ebenfalls die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens beeinträchtigen können, aber offiziell gar nicht ausgewiesen sind; zum anderen besteht - vor allem bei besonders geschützten Marktstellungen - auch immer die Gefahr, daß die Kosten einer unwirtschaftlichen Betriebsführung dann als politisch bedingte Mehrkosten ausgewiesen werden, obwohl sie eben nicht auf externen politischen Vorgaben beruhen. Im Zuge der Umstrukturierung der verstaatlichten Industrie Österreichs wurde aus dem treuhänderischen Verwalter des staatlichen Eigentums (der Österreichischen Industrieverwaltungsholding AG) eine Konzernholding, und damit stellt sich auch für Österreich die bisher noch nicht gesetzlich geregelte Frage einer Konzernmitbestimmung (wie sie die bundesdeutsche Betriebsverfassung schon kennt). In einem knappen Abschnitt geht Mengelkamp überdies auch kurz auf die Vergesellschaftungsvorstellungen der bundesdeutschen IG Metall ein, die bei der Entwicklung ihrer konzeptionellen Vorstellungen ihrerseits wiederholt auch positiv Bezug auf die österreichische verstaatlichte Industrie genommen hat.

2.3 Schweiz, Vergleich Deutschland - Schweiz

Dieser Themenblock beginnt mit einer sehr sachkundigen Übersicht von Armin Jans (Universität Zürich) über die verschiedenen, meist kollektivvertraglich vereinbarten Mitbestimmungsregelungen in der

privaten Wirtschaft der Schweiz sowie über die Bestimmungen im öffentlichen Sektor. Die betrieblichen Mitbestimmungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten werden von den *Betriebskommissionen* wahrgenommen, die in etwa den deutschen und österreichischen Betriebsräten vergleichbar sind, aber im allgemeinen aufgrund der vertraglichen, nicht-gesetzlichen Grundlage ihrer Tätigkeit über weniger erzwingbare Rechte verfügen. Stärker ausgeprägt sind da schon die Mitbestimmungsmöglichkeiten im öffentlichen Sektor. Armin Jans gibt schließlich noch eine knappe Übersicht über die praktischen Erfahrungen mit der Mitbestimmung in der Schweiz, vor allem im Hinblick auf Arbeitszeitgestaltung und Rationalisierung. Insgesamt ist, vor allem aufgrund der derzeit guten Arbeitsmarktlage, Mitbestimmung gegenwärtig kein Diskussionsthema in der Schweiz.

Diesem Befund stimmt auch Benno Hardmeier von Schweizerischen Gewerkschaftsbund (Bern) in einer kurzen Stellungnahme zu, in der er auch als gemeinsamen Nenner der verschiedenartigen vertraglich vereinbarten Mitbestimmungsregelungen ein Schwergewicht der Betriebskommissionstätigkeit im Bereich personeller und sozialer Fragen erkennt; das allerdings sind auch jene Bereiche, in denen in Deutschland und Österreich die gesetzlich verbrieften Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates am deutlichsten ausgeprägt sind. Von daher werden vermutlich in der Praxis die Unterschiede zu den beiden anderen Ländern jedenfalls auf betrieblicher Ebene weniger ausgeprägt sein, als man dies "nach der Papierform" erwarten würde. Bezeichnend bleibt allerdings, daß Mitbestimmung auf Unternehmensebene - durch gewählte Arbeitnehmervertreter im Verwaltungsrat (Aufsichtsrat) von Aktiengesellschaften - nur ausnahmsweise vorkommt. Schließlich gibt es so gut wie keine Ansätze für eine gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung, und in dieser Hinsicht sind wiederum die Schweiz und Deutschland gegenüber der österreichischen Form der Sozialpartnerschaft abzugrenzen.

Thomas Baumgartner (Belfort/Zürich) präsentiert in seinem Beitrag grundlegende Gedanken zum Ablauf der Mitbestimmungsdiskussion in der Schweiz, die er unter das Motto stellt: "Die Schweiz geht früh zu Bett und wacht spät auf". Interessant ist seine Darstellung der Umstände, die im Jahre 1976 (wegen der damals bestehenden Unzulässig-

keit eines doppelten "Ja") zu einer Ablehnung jeglicher gesetzlicher Mitbestimmungsregelung führte, obwohl sich ein Drittel der Wähler für eine gewerkschaftliche Mitbestimmungsinitiative und ein weiteres Drittel für einen (schwächeren) Mitbestimmungsvorschlag der Schweizerischen Bundesversammlung aussprachen; nur das restliche Drittel war gegen jede Form von Mitbestimmung. Auch die danach einsetzenden parlamentarischen Initiativen versandeten nach einigen Jahren. Allerdings ist das Thema Mitbestimmung insofern nicht gänzlich aus der politischen Diskussion verschwunden, als es sich nunmehr erneut im Hinblick auf den gemeinsamen europäischen Binnenmarkt 1992 stellt, in den sich auch die Schweiz in irgendeiner Form integrieren müssen. Deshalb wurde durch Beschluß des Nationalrats der Bundesrat um einen Bericht ersucht, welche der von der EG-Kommission vorgeschlagenen Mitbestimmungsvarianten für die Schweiz im Rahmen dieses Integrationsprozesses in Aussicht zu nehmen ist.

Anhand einer recht detaillierten Analyse des politischen Systems der Schweiz macht Baumgartner deutlich, warum die Chancen für eine gesetzlich normierte Mitbestimmung auf absehbare Zeit schlecht sein werden. Ein Erklärungselement dafür sind die historischen Traditionen, nämlich die des Primats von vertraglicher vor gesetzlicher Regelung; dies läuft auf Betriebsebene auf einen Vorrang der Mitwirkung vor einer vollen Mitbestimmung hinaus. Sichtbarster Ausdruck dafür ist das erste Friedensabkommen von 1937 in der Schweizerischen Metall- und Uhrenindustrie, das von den Gewerkschaften als Instrument "zur streiklosen Wahrung materieller Interessen" verstanden wurde; es läuft im Kern auf einen Verzicht von Arbeitskämpfmaßnahmen im Austausch gegen vertraglich vereinbarte Mitwirkungsrechte hinaus. Diese Tradition der vertraglichen Vereinbarung ist in der Zwischenzeit so sehr Bestandteil der politischen Kultur der Schweiz geworden, daß hier auf absehbare Zeit eine Änderung allenfalls unter dem Druck des europäischen Integrationszwangs zu erwarten ist.

Der letzte Beitrag dieses Themenblocks von Walter Oechsler und Carlo Burschel (Universität Bamberg) befaßt sich mit dem Schlichtungswesen in der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz.

Dabei werden nicht nur die rechtlichen Schlichtungsverfahren untersucht, sondern es wird auch über die Funktionsweise und die empirischen Resultate von Schlichtungsverfahren berichtet. Die in der Schweiz weitgehend vertraglich vereinbarte allgemeine Friedenspflicht erscheint Oechsler für das System der industriellen Beziehungen in der Bundesrepublik nicht wünschenswert, da unter dem Druck einer derartigen Verpflichtung Konflikte nicht sozialverträglich gelöst, sondern eher unterdrückt würden. Nach seiner Auffassung sind aber gerade anstehende industrielle Konflikte, etwa bei der Einführung neuer Technologien, auf sozialverträgliche Lösungen angewiesen. Interessanterweise ist das im Schweizer Friedensabkommen geregelte Verfahren zur Behandlung von Meinungsverschiedenheiten und Streitigkeiten in vieler Hinsicht dem bundesdeutschen Schlichtungsverfahren analog; der zentrale Unterschied ist darin zu sehen, daß diese Schlichtung das Entstehen von Arbeitskämpfen verhindern soll, während die entsprechenden deutschen Regelungen meist erst dann praktiziert werden, wenn es bereits zum offenen Konflikt gekommen ist.

2.4. Mitbestimmung und direkte Arbeitnehmerbeteiligung

Zwischen der direkten Beteiligung der Arbeitnehmer auf der einen und der Mitbestimmung durch gewählte Arbeitnehmervertreter auf der anderen Seite besteht ein Spannungsverhältnis, das schon in den ersten Jahren erkannt wurde, in denen empirische Forschungsprojekte über die Praxis der Mitbestimmung durchgeführt wurden. Vor allem die Debatte um die Mitbestimmung am Arbeitsplatz, die mit großer Intensität Mitte der siebziger bis Mitte der achtziger Jahre geführt wurde, hat gezeigt, daß direkte Formen der Arbeitnehmerbeteiligung sowohl zu wertvollen und wirksamen Ergänzungen der Mitbestimmung führen als auch einer verstärkte Einbindung der Arbeitnehmer in die Interessen des Managements zur Folge haben können.

Ralph Greifenstein, Peter Jansen und Leo Kißler (Fernuniversität Hagen) untersuchen in ihrem Beitrag speziell die Folgen der Implementation von Qualitätszirkeln für die Entwicklung der betrieblichen Arbeitsbeziehungen. In einer vergleichenden Auswertung von Fallstu-

dien aus der bundesdeutschen und der französischen Automobilindustrie wird gezeigt, auf welche unterschiedliche Weise Qualitätszirkel die Rollen und die Funktionen der verschiedenen Gruppen von Beschäftigten in Unternehmen verändern können. Die Autoren stellen dabei die These auf, daß die direkte Partizipation in Form der Qualitätszirkel nicht zur Paralyse der betrieblichen Interessenvertretung, wohl aber zu einer neuen Aufgabenteilung zwischen den Beschäftigten und ihrer Arbeitnehmervertreter führen kann. In diesem Sinne können Qualitätszirkel als Nebeneffekt die Entlastung der Betriebsräte von Routinearbeiten zur Folge haben. Auf der anderen Seite scheinen sie jedoch die Polarisierung zwischen Rationalisierungsgewinnern und -verlierern zu verstärken. Auf diesem Hintergrund entwerfen die Autoren eine Typologie verschiedener Typen der Beteiligung durch direkte Formen der Partizipation und untersuchen jeweils deren Konsequenzen für die Machtverteilung im Betrieb.

Auch Friedrich Fürstenberg (Universität Bonn) untersucht die Möglichkeiten kooperativer Beteiligung von Arbeitnehmern an Problemlösungen. Durch den Einsatz neuer Technologien und durch die innovative Entwicklung der Arbeitsorganisation werden mitbestimmungsrelevante Probleme von Arbeitsflexibilisierung und Arbeitsqualifizierung zunehmend wichtiger. In diesem Zusammenhang untersucht Fürstenberg die unterschiedlichen Partizipationspotentiale, die sich im Blick auf die Folgen der flexiblen Arbeitsgestaltung für die Beschäftigten im Rahmen der Mitbestimmung durch Arbeitnehmervertreter einerseits und durch die direkte Beteiligung der unmittelbar Betroffenen andererseits ergeben können. Der Beitrag kommt zu dem Schluß, daß eine Erweiterung der Betriebsratsaktivitäten auf diesem Feld die bisherigen Strukturen und Zielsetzungen der flexiblen Arbeitsgestaltung in sehr umfassender Weise herausfordern würde. Zur direkten Beteiligung der Arbeitnehmer werden Erfahrungen mit teilautonomen Gruppen ausgewertet, und es wird die These aufgestellt, daß nur unter besonders günstigen Bedingungen, wie hoher Qualifikation der Beteiligten, geringer Fluktuation und Interessenausgleich zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat, teilautonome Gruppen eine reelle Chance der wirksamen Gestaltung ihrer Arbeitsverhältnisse haben. Eine Möglichkeit, die Position der Beschäftigten bei der Um-

gestaltung von Technik und Arbeitsorganisation zu stärken, wird in einer partizipativen Qualifizierungsstrategie gesehen.

2.5 Mitbestimmung in der Bundesrepublik und die Entwicklung in der EG

Neue Formen der Arbeitsorganisation durch veränderte Anforderungen aufgrund des Einsatzes neuer Technologien und der Flexibilisierung der Arbeit sind auch Themen der folgenden Beiträge. Diese Probleme werden im letzten Themenblock des vorliegenden Bandes jedoch in ihrem Zusammenhang mit der vielleicht tiefgreifendsten Veränderung der Unternehmensstrukturen in den letzten Jahren behandelt. Gemeint ist der Trend zu einer immer weitere Bereiche umfassenden Internationalisierung der Unternehmens- und Arbeitsstrukturen, die nicht zuletzt dazu führen, daß die Verhältnisse, für die bestehende Mitbestimmungsregelungen gedacht sind, immer mehr zur Ausnahme werden: die Erosion des Normal-Unternehmens und des Normal-Arbeitsverhältnisses sind die Stichworte, unter denen diese Entwicklungen verhandelt werden.

Robert Price und Siegfried Steininger (Dornier Friedrichshafen) beschäftigen sich im ersten Beitrag dieses Themenblocks mit den Mitbestimmungsproblemen bei "mobilen Arbeitsplätzen". Die Autoren konstatieren zunächst, daß sich unter diesem Begriff höchst unterschiedliche Tätigkeitsprofile verbergen, vor allem aber, daß es sich, quantitativ betrachtet, keineswegs um eine kleine Minderheit der Beschäftigten handelt, die unter diesen Bedingungen arbeitet. Dabei sind der Transportsektor, aber auch andere Bereiche mobiler Arbeitsplätze von der Vereinheitlichung des EG-Binnenmarktes in besonderer Weise betroffen; erst in den letzten Jahren hat hier eine Tendenz zu größeren Betriebseinheiten eingesetzt. Nach einer Beschreibung der Probleme, unter denen die Mitbestimmung bei diesen Arbeitsplätzen realisiert werden muß, gehen die Autoren auf die unterschiedlichen Strukturen der Interessenvertretung bei mobilen Arbeitsplätzen in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu Großbritannien und Frankreich ein. Die sehr unterschiedlichen Strategien bei der Durchsetzung von Forderungen der Arbeitnehmer

werden mit der Verschiedenartigkeit der gesetzlichen Rahmenbedingungen, aber auch mit der Geschichte und der Haltung der Gewerkschaften erklärt. Die steigende Zahl mobiler Arbeitsplätze in allen Ländern ist jedoch ein Indikator dafür, daß die industrielle Arbeitsteilung und die wirtschaftliche Kooperation in ein neues Stadium getreten ist, das die Entwicklung daran angepaßter, komplexerer Formen der Interessenvertretung der Arbeitnehmer erforderlich macht. Es entstehen Konsortien mit komplexen Macht- und Entscheidungsstrukturen, in denen nationalstaatliche gesetzliche Regelungen oder tarifvertragliche Bestimmungen zum Teil faktisch außer Kraft gesetzt sind. Die Systeme der Arbeitsbeziehungen sowie deren Organe und Funktionsträger sind, so die These des Beitrages, für die Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen noch keineswegs ausreichend qualifiziert. Bei mobilen Arbeitsplätzen wird daher vorgeschlagen, die bisherigen betriebs- und branchenbezogenen Partizipations- und Aushandlungsmuster zugunsten horizontaler beziehungsweise funktionaler Partizipationskonzepte zu ergänzen.

Auch Matthias Knuth (Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen) setzt seine Analyse mit einer Beschreibung von neuen Formen der Unternehmenskooperation an. Durch netzwerkartige Strukturen im Produktionssystem, so Knuth, würden Abhängigkeiten ohne Eigentumsverflechtungen und ohne die explizite Übertragung von Leitungsmacht geschaffen. Diese Formen der Kooperation gehen über die Grenzen von Unternehmen, Tarifbereichen oder Staaten hinaus und lassen sich durch die hergebrachten Mitbestimmungsregelungen, mit denen in der Hierarchie eines einzelnen Unternehmens Einfluß auf die Entscheidungen gewonnen werden, nicht mehr bewältigen. Auf dem Hintergrund dieser Analyse legt Knuth dann Vorschläge und Überlegungen zur Erhaltung und Weiterentwicklung gewerkschaftlicher Gestaltungsmacht vor, die den Veränderungen im Produktionssystem in verschiedener Weise - durch Umbau und Ergänzung der Strukturen betrieblicher Interessenvertretung - gerecht werden sollen. Wenn die "Branche" immer mehr zum statistischen Artefakt mit abnehmender Aussagekraft wird, schwindet der industrielle Hintergrund, auf dem das klassische Industrieverbandsprinzip und die föderale Struktur der deutschen Gewerkschaften beruht. Die heutigen Organisationsgrenzen sind nach Knuth aufgrund des industriellen

Strukturwandels in vielen Bereichen willkürlich und für die Lösung der anstehenden Probleme eher hinderlich. Daher ist es erforderlich, über eine Aufweichung der starren Organisationsgrenzen zwischen den Einzelgewerkschaften und über neue, "netzwerktaugliche" Formen flexibler Dezentralisierung unter einem mächtigeren Dach nachzudenken.

Im abschließenden Beitrag befaßt sich Bernhard Nagel (Gesamthochschule Kassel) mit den Bedingungen der europäischen Integration, besonders im Hinblick auf die Konzern-Strategien und die EG-Kommissionsentwürfe zur europäischen Aktiengesellschaft. Aus juristischer Perspektive konstatiert Nagel ebenfalls und in Übereinstimmung mit den Beiträgen von Price/Steininger und Knuth eine "Erosion des Normalunternehmens" mit Folgen für die betriebliche Interessenvertretung, die durch die derzeitige Kodifizierung der Mitbestimmung nicht aufgefangen werden können. Nagel beschreibt in diesem Zusammenhang das Problem der "shifting exploitation", bei dem Unternehmen mit dem Ziel gekauft werden, es mit höchstmöglichem Gewinn auszuschlachten und anschließend in Konkurs gehen zu lassen oder weiterzueräußern - ein Sonderfall, aber mit zunehmender Bedeutung auch für die Mitbestimmungspraxis. Nach einer detaillierten Beschreibung der verschiedenen Modelle für die Unternehmensmitbestimmung, die im Richtlinienentwurf der EG-Kommission vorgesehen sind, kommt Nagel zu der Auffassung, daß die auf EG-Ebene vorgesehenen Regelungen nicht geeignet sein werden, den bestehenden und künftigen Problemen der Internationalisierung von Konzernstrategien wirksam zu begegnen. Da die "Europa-AG" als zusätzliche, supranationale Rechtsform angeboten und damit das nationale Recht der EG-Mitgliedstaaten nicht verdrängt werden soll, wird es nach wie vor möglich sein, durch Errichtung einer Konzern-Muttergesellschaft in einem anderen Land aus der deutschen Mitbestimmung zu fliehen. Darüberhinaus bestehen noch erhebliche Unklarheiten in Detailfragen, die zu dem Verdacht Anlaß geben, daß die bestehende betriebliche Mitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland durch die Einführung der Europa-AG möglicherweise gefährdet wird.

3. "DIE MITBESTIMMUNG IST TOT - ES LEBE DIE MITBESTIMMUNG?"

Damit wird das Dilemma der Mitbestimmung - nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland - deutlich: Die Unternehmen und die Formen der Kooperation zwischen Unternehmen verändern sich Anfang der neunziger Jahre in raschem Tempo. Eine neue Stufe des technischen Fortschritts hat tiefgreifende Auswirkungen auf die Arbeitsinhalte und die Arbeitsorganisation in weiten Bereichen, ohne daß die Beschäftigten an ihren Arbeitsplätzen über wirkungsvolle Mitspracherechte verfügen. Bereits im Vorgriff auf den kommenden EG-Binnenmarkt findet eine verstärkte internationale Kooperation der Konzerne statt; diese bedienen sich teilweise neuer Formen der Zusammenarbeit, und dies hat wiederum eine Verstärkung der Flexibilisierung und der Mobilisierung der Beschäftigten zur Folge. Darüberhinaus werden Teilzeitarbeit und vor allem Beschäftigungsverhältnisse unterhalb der Sozialversicherungsgrenzen von Mitbestimmungsregelungen oftmals nur sehr unvollkommen erfaßt. Die Entwicklungen vollziehen sich aber nicht nur im Kontext der verstärkten internationalen Unternehmensbeziehungen, sondern auch infolge anderer Versuche, die Kapitalbindung in den Unternehmen zu reduzieren; die vielfältigen Probleme der "Just-in-time"-Produktion für die Beschäftigten und für die betriebliche Interessenvertretung werden in mehreren Beiträgen angesprochen.

Alles in allem bedeutet dies, daß eine Sicherung der deutschen Mitbestimmung nur möglich sein wird, wenn die Mitbestimmung so ausgebaut wird, daß sie auch jene neuen Entwicklungen abdeckt, für die die bestehenden Regelungen nicht ausreichen. Die ökonomische Entwicklung erzeugt einen Handlungsdruck, dem sich weder Arbeitgeber noch Gewerkschaften entziehen können (Bernhard Nagel). Zur selben Zeit aber gehen die Entwicklungen im EG-Rahmen nicht in Richtung auf eine EG-weite Normierung der Mitbestimmung auf einem für die Beschäftigten akzeptablen Niveau, sondern in Richtung auf eine Rechtszersplitterung, die eine kontinuierliche Interessenvertretung auf Betriebs- und Unternehmensebene aller Voraussicht nach eher erschweren wird.

Darüber hinaus sind nach wie vor ganz wesentliche Bereiche nur sehr unvollkommen einer Mitbestimmung der Arbeitnehmer unterworfen: Entscheidungen von Konzernen betreffen manchmal in existentieller Weise das Wirtschaftsgefüge ganzer Regionen; aber die Frage, wie eine Mitbestimmung auf dieser Ebene geschaffen werden könnte - etwa bei Standortentscheidungen von Unternehmen -, wird derzeit noch nicht einmal ansatzweise diskutiert. Und der Gedanke, daß multinationale Betriebsräte bei grundsätzlichen unternehmerischen Entscheidungen in transnationalen Konzernen über ein wirksames Mitbestimmungsrecht verfügen könnten, wird von Unternehmensvertretern ebenso kategorisch abgelehnt wie die Etablierung verbindlicher sozialer Grundrechte und einheitlicher Mitbestimmungsregelungen im gesamten Bereich der EG.

Die Zukunft der Mitbestimmung im Europa der neunziger Jahre muß daher zunächst eher skeptisch beurteilt werden. Die zukünftige Mitbestimmung *innerhalb* der EG würde nur dann keinen Rückschritt gegenüber den Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland bedeuten, wenn es gelänge, eine EG-weite Vereinheitlichung auf diesem Niveau oder eine Verhinderung der Flucht aus der deutschen Mitbestimmung zu erreichen; die Aussichten dafür stehen jedoch nicht besonders gut. Zusätzlich ist, wie oben dargelegt, auch ein Ausbau der Mitbestimmung in neuen Bereichen und eine verstärkte Koordinierung und Zusammenarbeit der Mitbestimmungsträger notwendig. Das wird nur gelingen, wenn eben diese Träger der Mitbestimmung nicht darauf warten, bis in der Zukunft juristische Regelungen verabschiedet sein werden, in der Hoffnung, sich dann reaktiv auf jene neuen Rahmenbedingungen einzustellen zu können. Sie müßten stattdessen versuchen, Einfluß auf die Gestaltung der zukünftigen Arbeitsverhältnisse zu gewinnen, eigene Initiativen zu starten und nicht nur den Schritten der Arbeitgeber reaktiv zu folgen. Warum sollte man nicht sofort damit beginnen, in EG-weit agierenden Konzernen auch Euro-Betriebsräte zu errichten? Warum sollte man nicht versuchen, die relative Offenheit der derzeitigen Situation zu nutzen, um Entwürfe für die Regelung neuer Mitbestimmungsrechte vorzulegen - zur Qualität des Arbeitsplatzes, zur Leistungsbemessung, zur Mitbestimmung bei Arbeitsinhalten und bei der Organisation der Arbeit?

Die Beiträge zur Situation der Mitbestimmung in den Ländern *außerhalb* der EG zeigen erneut, daß bei allen nationalen Verschiedenheiten typische gemeinsame Problemstrukturen in den unterschiedlichsten Systemen industrieller Arbeitsbeziehungen auftauchen. Hier stellt sich aber nun noch verstärkt die Frage, welcher Weg in der nächsten Zeit eingeschlagen werden soll: Der Versuch der Bewahrung nationaler Eigenständigkeiten läßt sich nur bei einem Mindestmaß an "Entfernung" zur EG auch in anderen Bereichen durchhalten. Die Annäherung an, am Ende gar vielleicht die Übernahme von EG-Regelungen würde, gemessen an der Ausgangssituation etwa im Vergleich von Österreich zur Schweiz, sehr unterschiedliche Entwicklungen in Gang setzen: In Österreich wären mit Sicherheit Friktionen mit dem gewachsenen System der Bewältigung von Arbeitskonflikten, unter Umständen zunächst verbunden mit einer deutlichen Einschränkung der Mitbestimmung, zu erwarten, in der Schweiz könnte auf diesem Wege vielleicht die Patt-Situation überwunden werden, die bislang den Aufbau wirkungsvoller Mitbestimmung verhindert.

Eine Diskussion über Entwicklung, Wirkung und Zukunftschancen von Mitbestimmung würde heute jedoch den ureigensten Zielen nicht gerecht werden, für die der Kampf um die Mitbestimmung spätestens seit der Jahrhundertwende geführt worden ist, wenn sie sich auf die Wahrnehmung der Interessen der Arbeitsplatzinhaber in Westeuropa beschränken würde. Die europäischen Gesellschaften erleben im letzten Jahrzehnt eine immer sichtbarer werdende Spaltung, bei der die Arbeitslosen aus der Erwerbsgesellschaft erbarmungslos ausgegrenzt werden, weil es bei einer beispiellosen Steigerung der Arbeitsproduktivität kostengünstiger geworden ist, sie über Almosen zu versorgen, als sie an der Erstellung des Sozialprodukts zu beteiligen. Weltweit wachsen die Befürchtungen, daß der europäische Binnenmarkt noch verstärkt dazu führt, daß Europa seine Position als "Insel des Wohlstandes in einem Meer von Hunger" ausbauen wird. Vielleicht ließe sich der europaweite Ausbau der Mitbestimmung mit einem breiteren Konsens vorantreiben, wenn sichtbar würde, daß auf diesem Wege auch eine Umverteilung des Reichtums zugunsten von Arbeitslosen und Armen weltweit in Angriff genommen werden kann.