

MANFRED GENTZ

Mitbestimmung auf der Unternehmens- und Betriebsebene – Verzahnung oder Kumulation?

Das mir gestellte Thema ist umfassend und komplex. Ich will versuchen, die Frage nach Verzahnung und/oder Kumulation von Mitbestimmung auf der Unternehmens- und auf der Betriebsebene zu analysieren. Ich habe fast 35 Jahre in einem mitbestimmten Unternehmen der Automobilindustrie gearbeitet, mehr als 20 Jahre davon im Vorstand, davon rund 9 Jahre Personalvorstand und Arbeitsdirektor.

Meine Erfahrungen sind naturgemäß durch das Unternehmen und seine Entwicklungen geprägt. Sie beruhen aber auch auf Gesprächen und auf Beobachtungen bei und mit anderen mitbestimmten Unternehmen, die dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 unterliegen. Meine Kenntnisse und Anschauungen über die Montanmitbestimmung sind eher begrenzt.

Alles, was ich Ihnen vorzutragen beabsichtige, ist notwendigerweise subjektiv beeinflusst und aus Gründen, die ich auch ansprechen werde, objektiv kaum nachweisbar. Dennoch glaube ich, kein völlig unzutreffendes Bild der Wirkungen von Mitbestimmung zu zeichnen.

Entsprechend der mir gestellten Thematik werde ich Legitimationsfragen und europarechtliche Fragen nicht ansprechen. Ebenso wenig werde ich vertieft auf Bezüge zur Tarifautonomie eingehen.

I.

Mitbestimmung hat in Deutschland eine lange Tradition, die in das 19. Jahrhundert zurückreicht. Ihr Ziel war immer, die Arbeitnehmer nicht nur zu Objekten des Arbeitseinsatzes, ihre Arbeitsleistung nicht zu einem bloßen Produktionsmittel zu machen, sondern ihre menschliche Würde durch Mitwirkung an sie betreffenden Entscheidungen zur Geltung zu bringen.

Mitbestimmung in ihren unterschiedlichen Entwicklungsstufen und Erscheinungsformen hat entscheidend dazu beigetragen, die Arbeitsbedingungen der abhängig Beschäftigten immer weiter zu verbessern und die Arbeitnehmerposition aus der Objektstellung in die Anerkennung individueller Persönlichkeiten zu wandeln. Die Mitwirkung an Entscheidungen im Unternehmen hat die Chancen einer freien Persönlichkeitsentwicklung der Arbeitnehmer deutlich erhöht und ihren physischen und immateriellen Schutz signifikant gesteigert.

II.

Seit den zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts gibt es die Unterscheidung zwischen der Mitbestimmung auf Betriebsebene und der Mitbestimmung auf Unternehmensebene. Die Mitgliedschaft von Arbeitnehmervertretern in den Aufsichtsräten von Kapitalgesellschaften geht auf die Weimarer Zeit zurück. Entscheidende Impulse mit wachsender Verstärkung des Arbeitnehmereinflusses hat es in der Bundesrepublik durch die Montanmitbestimmung, das Betriebsverfassungsgesetz von 1951, das neue Betriebsverfassungsgesetz von 1972 und durch das Mitbestimmungsgesetz von 1976 gegeben.

Von Beginn an mussten die Mitbestimmung auf der Betriebsebene und die Mitbestimmung auf Unternehmensebene zusammen gesehen und bewertet werden. Sie dienen beide demselben Ziel: Der Beteiligung der Arbeitnehmer an Unternehmensentscheidungen, zunächst primär solchen, die die Arbeitnehmer selbst unmittelbar betreffen, aber im Laufe der Entwicklung doch weit darüber hinaus, weil fast alle unternehmerischen Entscheidungen mittelbar Auswirkungen auf die Arbeitnehmer haben.

In diesem Zusammenhang muss auch die Funktion der Tarifvertragsparteien berücksichtigt werden, die durch die tarifliche Regelung von Arbeitsbedingungen auf die betrieblichen Arbeitsbeziehungen massiv einwirken und bei denen die Interessen der Arbeitnehmer durch ihre gewerkschaftlichen Repräsentanten vertreten werden. Dieser Aspekt soll im Folgenden nicht vertieft werden, muss aber bei allen Mitbestimmungsfragen dennoch im Auge behalten bleiben, auch wegen der gesetzlich verankerten Stellung der Gewerkschaften in den Aufsichtsräten mitbestimmter Unternehmen.

III.

Die Notwendigkeit der Zusammenschau zwischen Mitbestimmung auf der Betriebs- und auf der Unternehmensebene wird unterstrichen durch die weitgehende faktische Personenidentität von Arbeitnehmervertretern in Betriebsräten und Aufsichtsräten. So sind die Betriebsratsvorsitzenden der großen Betriebe eines Unternehmens, bzw. Mitglieder des Gesamt- oder Konzernbetriebsrats in aller Regel auch Mitglieder im Aufsichtsrat ihres Unternehmens.

Die Gegenstände, die in den betriebsverfassungsrechtlichen Gremien, vor allem in den Wirtschaftsausschüssen und in den Aufsichtsräten zu behandeln sind, sind weitgehend identisch. So müssen die Unternehmensstrategie, die Unternehmensplanung einschließlich der Investitionsplanung und der Personalplanung, Standortfragen, organisatorische Veränderungen und die wirtschaftliche Entwicklung einschließlich der Jahresabschlüsse und der Zwischenergebnisse im Wirtschaftsausschuss oder Konzernwirtschaftsausschuss erläutert und beraten werden. Im Aufsichtsrat kann zu Bud-

get- und Planungsfragen und bei größeren Investitionen eine Zustimmung, also eine Entscheidung, hinzukommen, eine Kompetenz, die dem beratenden Wirtschaftsausschuss fehlt.

Die Bestellung und Abberufung von Vorstandsmitgliedern ist dem Aufsichtsrat vorbehalten. Insoweit fehlt es auf der betrieblichen Ebene nicht nur an einer Entscheidungskompetenz, sondern schon an der Verpflichtung des Unternehmens, diese Personalfragen mit den betriebsverfassungsrechtlichen Gremien zu erörtern.

IV.

Die betriebsverfassungsrechtlichen Informations- und Beratungspflichten des Unternehmens bzw. die entsprechenden Rechte der betriebsverfassungsrechtlichen Gremien und die Erörterungsgegenstände in mitbestimmten Aufsichtsräten wirken kumulativ. Das Aktiengesetz gibt dem Aufsichtsrat das Recht – und in weiten Teilen die Pflicht –, für das Gesamtunternehmen relevante Vorgänge zu verfolgen.

Diese Kumulation schlägt sich in großen, gegliederten Unternehmen dadurch nieder, dass die Vertreter des Unternehmens und teilweise auch der Betriebsräte denselben Gegenstand mehrfach zu erörtern haben. So sind grundlegende Organisationsentscheidungen, mit Investitionen verbundene Standortfragen (u. a. Verlagerungen) und Jahresabschlüsse z. B. mit dem Wirtschaftsausschuss, dem Konzernwirtschaftsausschuss, mit dem Sprecherausschuss bzw. Konzernsprecherausschuss und gegebenenfalls mit dem Europäischen Betriebsrat zu beraten. Häufig müssen wegen der Folgewirkungen dieselben Gegenstände auch mit dem Gesamt- und Konzernbetriebsrat, aber auch den Einzelbetriebsräten besprochen werden. Die Behandlung im Aufsichtsrat ist – unterschiedlich nach Gegenstand und Unternehmenspraxis – teilweise vor-, teilweise nachgelagert.

Diese Kumulation von Rechten bzw. Pflichten ist zumindest sehr zeit- und kostenintensiv. Ob sie zu einer besseren Vertretung der Arbeitnehmerinteressen führt, ist fragwürdig. Man wird aber wohl anerkennen müssen, dass die mittelbare Information der Arbeitnehmer durch die Vielzahl der einzuberufenden Gremien durch jeweilige Berichte an die Belegschaften intensiver und breiter erfolgt.

V.

Soweit *Entscheidungen* getroffen werden können und müssen, gibt es nach den gesetzlichen Bestimmungen dagegen eine relativ klare Trennung zwischen der betrieblichen und der Aufsichtsratsebene. So wird man – etwas vereinfacht – sagen können, dass Gegenstände, die der Mitbestimmung (nicht „nur“ der Mitwirkung) nach dem Betriebsverfassungsgesetz unterliegen, nicht vom Aufsichtsrat zu behandeln und entscheiden sind; dazu gehören z. B. die Rechte des Betriebsrats nach § 87 BetrVG, aber

auch Zustimmungs- bzw. Zustimmungsverweigerungsrechte in personellen Angelegenheiten der Arbeitnehmer, Interessenausgleiche und Sozialpläne, aber auch freiwillige Betriebsvereinbarungen.

Entscheidungen, die der Aufsichtsrat zu treffen hat, liegen nicht in der Entscheidungskompetenz des Betriebsrats; so z. B. Personalentscheidungen für den Vorstand, Strategie-, Investitions- und Planungsentscheidungen. Dagegen können Entscheidungen des Aufsichtsrats sehr wohl Folgerechte bzw. Verpflichtungen auf der betriebsverfassungsrechtlichen Ebene auslösen.

Insoweit kann man feststellen, dass die Mitbestimmung auf Betriebs- und Unternehmensebene sich bei Entscheidungskompetenzen nicht kumulieren, sondern ergänzen, dass sie also verzahnt sind.

VI.

Die rechtlich und theoretisch relativ klare Trennung von Entscheidungskompetenzen im Betrieb und im Aufsichtsrat wird jedoch in der Praxis häufig verwischt.

Die weitgehende Personenidentität auf der Arbeitnehmerseite im Aufsichtsrat und in relevanten betriebsverfassungsrechtlichen Gremien erleichtert es, Verhandlungsgegenstände aus der Betriebsebene in den Aufsichtsrat zu tragen. Das kommt besonders dann vor, wenn die Betriebsratsgremien der Meinung sind, sich auf der Betriebsebene nicht ausreichend durchsetzen zu können. Starke Aufsichtsratsvorsitzende verweisen entsprechende Vorstöße zwar aus dem Aufsichtsrat in die zuständigen betrieblichen Gremien zurück. Aber allein die Tatsache, dass das Problem den Aufsichtsrat beschäftigt hat, verstärkt für viele Vorstände den Einigungszwang auf der betrieblichen Ebene mit einer Tendenz zum Nachgeben, das umso mehr, als die Einigungsstelle häufig kein effizientes Konfliktlösungsinstrument darstellt.

Schwererwiegend sind Fälle, in denen Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat ihre Zustimmung zu Entscheidungen im Aufsichtsrat von Zugeständnissen oder Vorbedingungen auf der betrieblichen Ebene abhängig machen. So beispielsweise die Zustimmung zur Erhöhung der Dividende von einer Erhöhung der variablen Vergütung für die Belegschaft, obwohl die Belegschaft nach einem vorher vereinbarten Plan am Ergebnis beteiligt wird. Oder die Zustimmung zu aktienorientierten Vergütungen des Vorstands von Zusatzzahlungen an die Belegschaft. Oder die Zustimmung zu Investitionen im Ausland von Arbeitsplatzgarantien oder Zusatzeinstellungen im Inland. Oder auch die Bestellung oder Verlängerung der Bestellung eines Vorstands von Standortsicherungen im Inland oder von Zugeständnissen bei Tarifverhandlungen.

Auch in diesen Fällen kann und wird ein starker Aufsichtsratsvorsitzender auf die Unzulässigkeit der Verknüpfung hinweisen. Da es aber weit verbreitete Praxis ist, von dem Zweitstimmrecht des Aufsichtsratsvorsitzenden nur äußerst sparsamen Gebrauch zu machen, verfehlen derartige Drohungen bzw. Konditionierungen häufig ihre Wirkung auf der betrieblichen Ebene nicht.

VII.

Die weitgehende Personenidentität von Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat und von Betriebsräten und die bewusst herbeigeführte Befassung des Aufsichtsrats mit eindeutig nur betriebsverfassungsrelevanten Themen bewirken insgesamt eine spürbare Verstärkung der Position von Arbeitnehmervertretern. Diese Verstärkung wird schon durch die Tatsache ausgelöst, dass betriebsverfassungsrechtliche Konflikte in den Aufsichtsrat getragen werden könnten, obwohl das im Einzelfall nicht zu geschehen braucht. Die Verstärkung – oder auch Kumulation – tritt in aller Regel auf der betrieblichen Ebene ein, kann sich aber auch im Aufsichtsrat niederschlagen, wenn der Aufsichtsrat selbst zu Zugeständnissen bereit ist.

In mitbestimmten Unternehmen besteht eine klare Tendenz, Probleme auf der betrieblichen Ebene zu lösen, bevor und damit sie nicht in den Aufsichtsrat getragen werden. Potentielle Konflikte mit der Arbeitnehmerseite im Aufsichtsrat werden nach Möglichkeit im Vorfeld ausgeräumt. Das erhöht den Einigungsdruck auf den Vorstand; die Konfliktlösung wird nicht selten mit eigentlich nicht beabsichtigten, zuweilen auch mit unvertretbaren Zugeständnissen erkauft.

Der Einigungszwang, der für sich gesehen nicht negativ zu sein braucht, strahlt auch auf die Verhandlungsebenen unterhalb des Vorstands aus. Positiv ist sicher, dass auch bei unteren Führungskräften, die als erste und unmittelbar Regelungen mit dem Betriebsrat herbeiführen müssen, Arbeitnehmerinteressen schon von Anfang an berücksichtigt werden. Problematisch kann es werden, wenn bei Nicht-Einigung auf der unteren Ebene trotz Zugeständnissen der Arbeitgebervertreter durch die Eskalation des Problems über viele Stufen bis hin zum Vorstand auf jeder höheren Ebene weitere Zugeständnisse gemacht werden. Wenn dann auch der Vorstand zur Vermeidung einer Aufsichtsratsbefassung nochmals nachgibt, strahlt das auf die Haltung der nachgeordneten Führungskräfte aus.

VIII.

Das Betriebsverfassungsgesetz von 1972 hat die Rechte der Betriebsräte deutlich erweitert. Es hat viele Jahre gebraucht, bis die betrieblichen Parteien diese Erweiterungen in vollem Umfang eingeführt und mit Leben erfüllt haben. Dieser allmählich einfließende Veränderungsprozess ist durch gesetzliche Neuregelungen und Ergänzungen des Betriebsverfassungsgesetzes in den letzten 30 Jahren nochmals ausgedehnt worden und hat zu einer signifikanten Verstärkung der Mitbestimmung auf der betrieblichen Ebene geführt. Eine weitere Verstärkung ist durch die teilweise Delegation von Regelungsspielräumen auf die Betriebspartner durch die Tarifparteien eingetreten.

Als das Mitbestimmungsgesetz von 1976 in Kraft trat, mag es eine Balance zwischen Kapitaleignerinteressen und Arbeitnehmerinteressen gegeben haben. Wenn man eine

solche Balance Ende der 70er Jahre unterstellt, so ist während der letzten 25 Jahre eine spürbare Verschiebung zugunsten der Arbeitnehmerseite eingetreten. Die volle Wirkung des erweiterten Betriebsverfassungsgesetzes und die sich später entwickelnde Praxis der Mitbestimmung auf Unternehmensebene hatten sich Ende der 70er Jahre noch nicht entfaltet.

XIX.

Die Mitbestimmung auf der betrieblichen und auf der Unternehmensebene ist auf Kooperation angelegt. Sie gründet auf der Überzeugung, dass langfristig Unternehmens- und Aktionärsinteressen sowie Arbeitnehmerinteressen in dieselbe Richtung gehen und sich ausgleichen. Kurzfristig muss das – im Übrigen auf beiden Seiten – keineswegs der Fall sein. Deshalb bedarf es gerade im kurzfristigen Bereich ausgewogener Kräfteverhältnisse, die auch Konfliktbereitschaft und Konfliktfähigkeit einschließen.

Konfliktbereitschaft wird durch die latente Drohung einer Korrektur von oben in Richtung weitergehender Kompromisse nicht gefördert. Auf der betrieblichen Ebene sind in der Regel eher kurzfristige Probleme zu lösen. Starke Signale zur Nachgiebigkeit, die von der Aufsichtsratsebene und vom Vorstand ausgehen, verändern schleichend die Haltung der Führungskräfte auf allen Ebenen und lassen ihre Konfliktbereitschaft sinken. Diese allmähliche Haltungsänderung oder Verbiegung der Führungskräfte erscheint mir als das eigentliche Problem der Mitbestimmung in ihrer Kumulation und Verstärkung durch die betriebliche und die Aufsichtsratsebene.

X.

Die Wirkungen der Kumulation von Mitbestimmung auf der Betriebs- und Unternehmensebene sind naturgemäß in jedem Unternehmen unterschiedlich. Sie sind abhängig von der Stärke der handelnden Persönlichkeiten, die zu kooperieren haben. Es gibt zweifellos viele positive Entwicklungen, die über die Mitbestimmung durch den Zwang zur frühzeitigen Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen ausgelöst wurden.

Dennoch meine ich, dass es – in einer generalisierenden Betrachtung – eher negative Tendenzen gibt, die durch die Mitbestimmung gefördert werden. Dazu gehört die schwächer werdende Konfliktbereitschaft auf der Arbeitgeberseite, die allzu oft in quasi vorweggenommenem Gehorsam schon die unteren und mittleren Führungskräfte zu unangemessenen Zugeständnissen veranlasst oder die zu korrumpierenden Maßnahmen auf beiden Seiten verführt. Man muss und darf die Zustände bei VW sicher nicht als Muster mitbestimmten Verhaltens in deutschen Unternehmen sehen. Aber gibt es nicht in nahezu allen Unternehmen Ansätze und Symptome dafür?

Ich bin davon überzeugt, dass ein Teil der mit der Globalisierung für unser Land verbundenen Probleme und die notwendigen Anpassungen an den internationalen Wettbewerb durch die mangelnde Konfliktbereitschaft zunächst verdrängt und jedenfalls zeitlich aufgeschoben worden sind. Die Mitbestimmung, die einen Aufschub sicher fördert, führt dann mit dazu, dass Probleme allzu oft zu spät und dann nur mit großen, spektakulären Kraftakten gelöst werden können. Einiges davon ist heute z. B. in der Automobilindustrie und in der Telekommunikation zu beobachten.

XI.

Es gibt viele Beispiele für den Missbrauch und die Missstände, die durch ein Zuviel an Mitbestimmung hervorgerufen werden können. Obwohl darüber hinter verschlossenen Türen oder hinter vorgehaltener Hand durchaus gesprochen wird, dringt wenig in die Öffentlichkeit. Es gilt als politically incorrect in Deutschland, Mitbestimmung zu kritisieren. Vorstände wissen, dass sie für ihre Bestellung und Wiederbestellung grundsätzlich auch die Zustimmung der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat benötigen.

Deshalb ist die Rechtsstatsachenforschung auf diesem Gebiet nicht sehr ergiebig. Beweis- und dokumentierbare Beispiele, zu denen sich betroffene Vorstände und andere Arbeitgebervertreter bekennen, sind äußerst selten. Man hat sich in Deutschland mit der Mitbestimmung arrangiert.

XII.

Wenn meine Analyse zutrifft, was ist die Schlussfolgerung und die wünschenswerte Konsequenz?

Ich bin davon überzeugt, dass sich die Mitbestimmung auf der Betriebsebene – jedenfalls insgesamt gesehen – bewährt hat. Sie soll und muss – vielleicht mit einigen Randkorrekturen – beibehalten werden.

Für eher schädlich oder zumindest zum Schutz der Arbeitnehmerinteressen nicht (mehr) notwendig halte ich dagegen die Verstärkungseffekte, die durch die Mitbestimmung auf der Aufsichtsratsebene ausgelöst werden. M. E. ist die betriebliche Mitbestimmung heute so stark, dass es der Aufsichtsratsmitbestimmung zum Schutz der Arbeitnehmerinteressen nicht mehr bedarf. Wenn man realistischere davon ausgeht, dass die Mitbestimmung auf der Aufsichtsratsebene nicht abzuschaffen ist, sollte man – auch unabhängig von den europarechtlichen Fragen – jedenfalls das Gewicht der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat verkleinern. Das könnte durch die Rückkehr zur Drittelbeteiligung und/oder den Ausschluss der Arbeitnehmervertreter bei der Vorstandsbestellung geschehen.