

BERND RÜTHERS

Einführung zur Tagung „Mitbestimmung“

Die Bitburger Gespräche zielen auf Rechtspolitik. Es geht ihnen seit ihrer Gründung durch den unvergessenen Dr. Otto Theisen um die Zukunft dieses Landes.

I. Warum das Thema „Mitbestimmung“ heute?

Derzeit überlagern sich zu diesem Thema mehrere Entwicklungen in unterschiedlichen Bereichen:

- die fortschreitende Internationalisierung der Wirtschaft im globalen Ausmaß;
- die Entwicklung der Gesetzgebung und Rechtsprechung in der EU;
- die innerdeutsche Diskussion über Funktionsschwächen der geltenden deutschen Mitbestimmungsregelungen;
- die erwartbaren Regelungsfähigkeiten und Regelungswilligkeiten der Gesetzgebung im Rahmen der „großen Koalition“.

Das Thema ist nicht neu. Die Perspektiven und die politischen Wunschvorstellungen ändern sich bisweilen in wenigen Monaten. Das zeigen die Vorläufer der gegenwärtigen Mitbestimmungsdiskussion.

Ich nenne nur eine Auswahl:

- Gemeinsame Kommission der Bertelsmann-Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung 1990 und 2001-2003 (BR)
- BDA-BDI-Kommission 2004 (BR)
- EU-Gesetzgebung und EU-Richtlinien (FusionsRL, Europ. AktG) und Rechtsprechung des EuGH
- Dramatische Wachstums- und Arbeitsmarktprobleme in Deutschland in den letzten 20 Jahren
- Immer neu die Frage: Wie soll die Mitbestimmung künftig aussehen? Sind Reformen notwendig und welche?
- Neue „Biedenkopf-Kommission“ der alten Bundesregierung 2005/2006.

II. Das System der deutschen Mitbestimmung

Die gesetzlich geregelte Mitbestimmung von Arbeitnehmern und Gewerkschaften in Betrieben und Unternehmen findet auf mehreren Ebenen statt.

Ich nenne besonders:

- Die *Betriebsverfassung* mit umfangreichen Mitwirkungs- und erzwingbaren („paritätischen“) Mitbestimmungsrechten der Betriebsräte. Es handelt sich um eine Mitbestimmung der *Belegschaften* der Betriebe und Unternehmen.
- In der *Unternehmensverfassung* sind, unterschieden nach dem Wirtschaftszweig (Montan) und der Größe der Unternehmen, die *Belegschaften* und die *Gewerkschaften* mit Mitgliedern in den Aufsichtsräten der Kapitalgesellschaften vertreten.
- Die *Tarifautonomie* ist in Deutschland *das zentrale Instrument* zur paritätischen Bildung der „Preise“ (=Arbeitsbedingungen) am Arbeitsmarkt.

Dem einen oder anderen mag es ungewohnt, ja unwillkommen erscheinen, die *Tarifautonomie* als Erscheinungsform der Mitbestimmung eingeordnet zu sehen. Gleichwohl gebietet eine realistische Betrachtungsweise diese Zurechnung. Die Tarifautonomie ist *das* maßgebliche Instrument der Preisbildung am Arbeitsmarkt in Deutschland. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sollen nach dem Grundsatz der Verhandlungs- und Kampfparität gleichberechtigt und gleichgewichtig an dieser Preisbildung mitwirken. Die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie entscheidet über die volkswirtschaftliche Vertretbarkeit der Preise am Arbeitsmarkt. Ihre Berücksichtigung bei der Analyse und Ausgestaltung der Mitbestimmung ist daher für eine realistische Problemerkennung unverzichtbar.

Die *drei* Mitbestimmungsebenen *Betriebsverfassung*, *Unternehmensverfassung* und *Tarifautonomie* wirken als ein *System kommunizierender Röhren*. Jedes der drei Instrumente ist geeignet, Prozesse, Mentalitäten und Entscheidungen im Funktionsbereich der beiden anderen Ebenen nachhaltig zu beeinflussen. Eine zutreffende Funktions- und Wirkungsanalyse muss diesen untrennbaren Zusammenhang berücksichtigen. Sie hat in mehreren Schritten zu erfolgen. Zunächst hat sie die Funktionsweisen der Mitbestimmung innerhalb der genannten Ebenen zu erforschen. Danach muss sie die komplexen Beziehungsgeflechte zwischen den Ebenen, also etwa den Zusammenhang zwischen Betriebsverfassung und Unternehmensverfassung, zwischen Betriebsverfassung und Tarifautonomie sowie zwischen Unternehmensverfassung und Tarifautonomie untersuchen. Auf allen genannten Ebenen sind Überlagerungen bis hin zur „überparitätischen Kumulation“ in der Diskussion. So wird etwa offen darüber geredet, dass bestimmte namhafte Unternehmensvertreter sowohl im Geltungsbereich der Montan-Mitbestimmung wie auch des Mitbestimmungsgesetzes 1976 gelegentlich zu Zugeständnissen bei der betrieblichen Mitbestimmung, der Unternehmensmitbestimmung wie auch in der Tarifautonomie bereit sind, wenn sie dadurch *Vorteile* für ihr *Unternehmen* oder auch *für sich selbst*, etwa bei vorzeitigen Verlängerungen ihrer Vorstandsverträge, erwarten oder bekommen. Die Berichte darüber – nicht nur in

vertraulicher Runde, sondern auch in den Medien – sind in der letzten Zeit zahlreich geworden (B: Bestellung des Arbeitsdirektors Neumann bei VW).

III. Geschichte

Mitbestimmung ist in Deutschland ein traditioneller Bestandteil der National- und Sozialgeschichte seit dem 19. Jahrhundert. Schon 1835 hat der liberale Robert von Mohl vorgeschlagen, eine Art Arbeiterausschuss in den Fabriken zu bilden. Auch in der Frankfurter Nationalversammlung wurde 1848 der Entwurf einer Gewerbeordnung eingebracht, der einen „Fabrikausschuss“ vorsah. Die Arbeiter sollten in betrieblichen Angelegenheiten mitwirken können.¹

Für die Zeit danach sind folgende Entwicklungsstationen zu nennen:

- *Kaiserlicher Erlaß* vom 4.2.1890: Aufgabe der Staatsgewalt, „die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Arbeiter und ihren Anspruch auf gesetzliche Gleichberechtigung“ zu gewährleisten.
- *Arbeiterschutzgesetz* vom 1.6.1891 (Lex Berlepsch): Verpflichtung zum Erlaß einer *Arbeitsordnung* in allen Fabriken. Fakultative „Arbeiterausschüsse“. „Keimzelle der betrieblichen Mitbestimmung“.
- *Hilfsdienstgesetz* vom 5.12.1916: Obligatorische Arbeiter- und Angestelltenausschüsse in allen kriegs- und versorgungswichtigen Betrieben mit mehr als 50 Beschäftigten.
- *Tarifvertragsverordnung* vom 23.12.1918: obligatorische Betriebsvertretungen ab 20 Beschäftigte.
- *Weimarer Reichsverfassung Art. 165*: Rätssystem für wirtschaftliche Interessenvertretung auf drei Ebenen. Koalitionsrecht in Art. 159 WRV.
- *Betriebsrätegesetz* vom 4.2.1920: Mitbestimmung des Betriebsrates in sozialen und personellen Fragen.
- *Gesetz zur Entsendung von BR-Mitgliedern in den AR* vom 15.2.1922: Ursprung der Mitbestimmung in der Unternehmensverfassung.
- *Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit* vom 20.1.1933: „Führer und Gefolgschaft“. *Vertrauensräte* statt *Betriebsräte*. *Verbot* der Gewerkschaften – „*Deutsche Arbeitsfront*“ – *Arbeitskampfverbot*.
- *Vollparitätische Montanmitbestimmung* – eingeführt 1947/48 von der britischen Besatzungsmacht (Labour-Reg.): Gesetz Nr. 27 der AHK, Anhang D. Vor dem Auslaufen dieser Regelung forderten die Gewerkschaften 1950 die Erhaltung dieser Mitbestimmungsform für den Bergbau und die Stahlindustrie. Unter der Drohung mit einem Generalstreik durch den DGB (Hans Böckler) wurde am 10. April 1951 das *Montan-Mitbestimmungsgesetz* für Unternehmen der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie vom Deutschen Bundestag verabschiedet (Ich war als student-

¹ *Hermann Reichold*, Betriebsverfassung als Sozialprivatrecht, 1995, S. 29 ff.; *Teuteberg*, Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland, 1961.

scher Zuhörer dabei. – Hinweis auf die Rolle des amtierenden BT-Präsidenten bei der Abstimmung nach Carlo Schmid, *Erinnerungen*, 5. Aufl. 1979, S.280 f.). Es trat am 21. Mai 1951 in Kraft.

- *Montan-Mitbest.ErgG* vom 7.8.1956 (Holdingnovelle): Es folgten (1967/Lex Rhein-stahl“, 1971, 1981, 1987 und 1994, weitere *fünf Sicherungsgesetze* um das Ausscheiden von Unternehmen mit verändertem Betriebszweck aus der Montan-Mitbestimmung zu verhindern oder zu erschweren. Die Verfassungsmäßigkeit der Montan-Mitbestimmung gilt unter verschiedenen Aspekten als zweifelhaft (ErfK/Oetker, *Montan-MitbestG*, Einl., 5 f.).
- *Betriebsverfassungsgesetze* von 1952, 1972, 1988 und 2001.
- *Mitbestimmungsgesetz 1976* – (BVerfG vom 1.3.1979 – 50, 290 ff.).

Dieses Mitbestimmungsgesetz, verabschiedet von der sozial-liberalen Koalition, maßgeblich mitgeprägt von den „Freiburger Thesen“ (Maihofer) der mitregierenden FDP, war schon während der Entstehungszeit lebhaft umstritten. Es bedurfte großer Anstrengungen des Fraktionsführers der SPD, Wehner, die beiden Koalitionsfraktionen auf eine gemeinsame Linie zu bringen. Die Arbeitgeber- und Anteilseignerseite hat dann 1976 in einer Verfassungsklage die Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Grundgesetz in Frage gestellt.

IV. Mitbestimmung und Verfassung

Das BVerfG hat 1979 in seiner Entscheidung zum MitbestG 1976 (BVerfG 50, 290) die Kriterien zur Verfassungsmäßigkeit einer Unternehmensmitbestimmung der Arbeitnehmer und Gewerkschaften in den Aufsichtsräten der Kapitalgesellschaften festgelegt. Es hat der Gesetzgebung eine Prärogative in der Prognose der Wirkungen des Gesetzes zugestanden. Die von den Klägern geltend gemachten Einwände aus dem Verfassungs-, Wirtschafts- und Arbeitsrecht, *besonders die aus der Tarifautonomie*, hielt es zum damaligen Zeitpunkt nicht für hinreichend begründet. Es hat aber darauf hingewiesen, dass Entwicklungen denkbar seien, die aus Verfassungsgründen eine Korrektur des Gesetzes erforderlich machen könnten. Ist dieser Hinweis vielleicht gegenwärtig besonders aktuell?

Das BVerfG hat zugleich festgestellt, dass der Stichtscheid der Anteilseignerseite das maßgebende Kriterium für diese Entscheidung und zugleich die *Grenze* für weitere gesetzliche Regelungen der Unternehmensmitbestimmung sei. Die Frage eines Übergewichts der Mitbestimmungsträger der Arbeitnehmerseite, die sich in der Entwicklung des Systems aus der Kumulation der verschiedenen Mitbestimmungsebenen (Betriebsverfassung, Unternehmensverfassung, Tarifautonomie) ergeben kann, ist als verfassungsrechtlich relevantes Problem offen geblieben.

Seit dieser Entscheidung von 1979 herrschte – sieht man von den Nachhutgefechten über den Fortbestand der Montan-Mitbestimmung und der Holdingnovelle ab – lange Zeit Ruhe an der Mitbestimmungsfront, soweit es die Unternehmensverfassung an-

geht. Die Entwicklung des Europarechts, des Gesetzesrechts (Europ. Gesellschaftsrecht) wie des Richterrechts (EuGH) hat die Diskussion erneut beflügelt, bis hin zu der Forderung nach einer völligen Abschaffung der U.-Mitbestimmung.

Die knappe historische Besinnung scheint mir für das Verständnis des gesamten Problembereichs unerlässlich zu sein. Das gilt besonders für die zeitgeschichtlichen Zusammenhänge, in denen der Mitbestimmungsgedanke in mächtigen Schüben entwickelt und teilweise von den Arbeitsmarktparteien *gemeinsam*, teils auch *kontradiktorisch* vorangetrieben und verwirklicht wurde. Hochkonjunktur hatte die Rechtspolitik zur Mitbestimmung in den ökonomischen und politischen Katastrophenlagen nach den beiden von Deutschland verlorenen Weltkriegen.

Der Gedanke der *Sozialpartnerschaft* von Arbeitnehmern und Arbeitgebern war in den Jahren nach den beiden Kriegen besonders lebendig. Dafür stehen symbolisch die Namen Walter Raymond und Hans Böckler in der Zeit nach 1945. Es gibt zahlreiche feierliche Erklärungen beider Seiten, die sich übereinstimmend zur Notwendigkeit einer gesetzlich verankerten Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Betrieben und Unternehmen bekennen. Dieser Grundsatz war auch in den Phasen unbestritten, in denen kontrovers um seine gesetzliche Konkretisierung gerungen wurde, etwa 1951 beim MontanMitbG, 1952 beim ersten BetrVG oder 1976 beim MitbestG.

Die Tradition der Mitbestimmung in der Rechts- und Sozialordnung Deutschlands über mehr als ein Jahrhundert hin hat gewachsene Strukturen entstehen lassen und befestigt. Jenseits aller Rechtsnormen haben sich in vielen Unternehmen Mentalitäten entwickelt, die bei der Abwägung der Vor- und Nachteile zu unterschiedlichen Einschätzungen führen. Dieselben Rechtsnormen haben in den verschiedenen Branchen und Bereichen unterschiedliche Sozialklimata und Unternehmenskulturen entstehen lassen. Die vielfältig differenzierten Stellungnahmen, nicht nur bedeutender Gewerkschaftsführer, sondern auch namhafter Unternehmensvertreter, zeigen ein buntes Bild von fast uneingeschränktem Lob bis zu völliger Ablehnung und der Forderung nach einem generellen Ausschluss der Beteiligung von externen oder allen Arbeitnehmervertretern in den Aufsichtsräten.

Ähnliches gilt auch für die Einschätzung der positiven und negativen Wirkungen der *betrieblichen* Mitbestimmung. Diese Gemengelage der Stimmen aus dem Arbeitgeberlager wird auch die Chancen einer nach Ansicht vieler erforderlichen Anpassung oder Reduktion von Mitbestimmungsbefugnissen beeinflussen.

V. Offene Fragen (Eine Auswahl)

- Die deutsche Mitbestimmung sowohl in der Betriebs- wie in der Unternehmensverfassung ist im internationalen Vergleich der demokratischen Industrieländer eine nach Umfang und Intensität solitäre Erscheinung. Das gebietet es, darüber nachzudenken, ob und welche Anpassungsmaßnahmen erforderlich sind, um den Standort Deutschland im internationalen Wettbewerb zu erhalten und zu stärken.

- Das *Betriebsverfassungsgesetz* gewährt nach der Rechtsprechung des BAG im Bereich der erzwingbaren (paritätischen) Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats diesem durch seine Initiativrechte Einfluss entgegen der erklärten Absicht der Gesetzgebung auf rein wirtschaftliche, unternehmens-politische Fragen (z. B. Zeit- oder Leistungslohn; Geschäfts- und Betriebszeiten unterhalb der gesetzlichen Grenzen).
- Durch die Ausweitung und Formalisierung der Mitbestimmungsverfahren haben sich die Praktikabilität und die Kosten der Betriebsverfassung insbesondere für KMU erheblich verschärft. Sind unterschiedliche Modelle der betrieblichen Mitbestimmung nach Unternehmensgrößen sinnvoll? Kann ein Rahmen für Vereinbarungslösungen über die Mitbestimmung in den Betrieben geöffnet werden?
- Ist der durch die Novelle 2001 des BetrVG erweiterte Zuständigkeitsbereich der Betriebsräte einzuschränken auf die Interessen der Belegschaften?
- Lassen sich die Mitbestimmungsverfahren in den Betrieben beschleunigen?
- Ist das Wahlverfahren bei den verschiedenen Formen der Unternehmensmitbestimmung zu vereinfachen?
- Welche Auswirkungen hat das *Europarecht* (Europäische AktGes. und Rechtsprechung des EuGH zur Niederlassungsfreiheit) auf die deutschen Gesetze zur Mitbestimmung in der Unternehmensverfassung? Sind Anpassungen notwendig und sinnvoll, um den Standort Deutschland für Investitionen zu erhalten und zu stärken? Wenn ja, welche?
- Ist es ratsam, auch in der Unternehmensverfassung über *Vereinbarungsmodelle* in einem zu schaffenden gesetzlichen Rahmen nachzudenken?
- Hat sich die paritätsnahe Besetzung der Aufsichtsräte nach dem MitbestG 1976 bewährt? Haben sich die Funktionsweisen und die Aufgabenerfüllung der Aufsichtsräte in den Kapitalgesellschaften verändert?
- Führt das Zusammenwirken der drei Mitbestimmungsebenen (Betriebsverfassung, Unternehmensverfassung, Tarifautonomie) in Unternehmen mit erheblichen Organisationsgraden der Gewerkschaften zu bedenklichen Interessenverquickungen unter den Beteiligten (Volkswagen, Daimler Chrysler, Thyssen-Krupp, Porsche, Mannesmann, RWE)?
- Ist bei einer Reform der Unternehmensmitbestimmung die Stellung der Belegschaften zu stärken? Ist das Primärziel in der Unternehmensverfassung eine Mitbestimmung der *Gewerkschaften* oder der *Belegschaften* und der *Arbeitnehmer des Unternehmens*?
- Ist das Verhältnis zwischen betrieblicher Mitbestimmung, Unternehmensmitbestimmung und Tarifautonomie reformbedürftig?
- Ist in Hinblick auf die Internationalisierung vieler, auch kleiner und mittlerer Unternehmen die Stellung der ausländischen Arbeitnehmer in der deutschen Unternehmensmitbestimmung zu stärken?

Bei der Prüfung dieser Fragen ist eine Einbeziehung der Rechtslagen jenseits der deutschen Grenzen, jedenfalls in den EU-Staaten und im übrigen europäischen Ausland unerlässlich.

Meine Damen und Herren,

bei der Programmgestaltung für die 1 ½ Tage, die uns zur Verfügung stehen, mussten wir eine Auswahl der zu behandelnden Themen treffen, die sie dem Programm entnommen haben. Es ist gelungen, dreizehn Referenten aus der Praxis, den Verbänden und der Wissenschaft zu gewinnen, deren hohe Kompetenz für ihre Themen außer Zweifel steht. Wir dürfen uns gemeinsam auf einen anregenden Gedankenaustausch freuen. Ob er rechtspolitisch wirksam wird, liegt angesichts der maßvollen Regelungsfreude und Fähigkeit der Gesetzgebung außerhalb unserer Einflussphäre.