

Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen Bilanz und Perspektiven

Bericht der Kommission Mitbestimmung

Herausgegeben von
der Bertelsmann Stiftung
und der Hans-Böckler-Stiftung

Verlag Bertelsmann Stiftung
Gütersloh 1998

Inhalt

<i>1</i>	<i>Zusammenfassung</i>	<i>7</i>
<i>2</i>	<i>Das Projekt »Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen« – Einleitung</i>	<i>21</i>
<i>3</i>	<i>Die Entwicklung der Mitbestimmung als Institution</i>	<i>29</i>
<i>4</i>	<i>Die Entwicklung der Mitbestimmung in Zahlen</i>	<i>43</i>
<i>5</i>	<i>Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Mitbestimmung</i>	<i>55</i>
<i>6</i>	<i>Die Mitbestimmung im Strukturwandel der neunziger Jahre</i>	<i>71</i>
<i>7</i>	<i>Mitbestimmung und Tarifautonomie</i>	<i>87</i>
<i>8</i>	<i>Die Mitbestimmung im Aufsichtsrat</i>	<i>95</i>
<i>9</i>	<i>Internationalisierung und Europäisierung</i>	<i>105</i>
<i>10</i>	<i>Empfehlungen zur zukünftigen Gestaltung der Mitbestimmung</i>	<i>121</i>
<i>11</i>	<i>Anhang</i>	<i>121</i>
<i>12</i>	<i>Literatur</i>	<i>131</i>

1 Zusammenfassung

Die Entwicklung der Mitbestimmung als Institution

1. In ihrer heutigen Gestalt geht die Mitbestimmung auf *unterschiedliche und teilweise gegensätzliche Traditionen und Erfahrungen* zurück. Zu keinem Zeitpunkt war die Mitbestimmung ein einheitliches System aus einem Guß. In ihren jeweiligen historischen Erscheinungsformen war sie immer das Resultat von Kompromissen zwischen unterschiedlichen Motiven und Interessen sowie bereits vorhandenen, geschichtlich gewachsenen Institutionen (Kap. 3, 1.). Am Ende der neunziger Jahre ist Mitbestimmung in keiner denkbaren Zukunft mehr etwas anderes als ein *Element der einzelwirtschaftlichen Leitungs- und Entscheidungsstruktur* (»corporate governance«) von am Markt konkurrierenden Unternehmen, unter Berücksichtigung der Interessen und Bedürfnisse aller Beteiligten. In dieser Eigenschaft wird Mitbestimmung heute auch von Arbeitgeberseite nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt.

2. Die Geschichte der Mitbestimmung seit Gründung der Bundesrepublik ist die ihrer zunehmenden *Verbetrieblichung*. Dabei haben sich die Mitbestimmung auf Betriebs- und Unternehmensebene dort, wo sie nebeneinander bestanden, *eng miteinander verwoben*. Die Mitbestimmung auf Unternehmensebene wurde in der Praxis zum *verlängerten Arm* der betrieblichen Mitbestimmung, wobei die leitenden Betriebsratsmitglieder die Belegschaft in der Regel auch im Aufsichtsrat vertreten und ihre unternehmensrechtliche Position im wesentlichen zur Erweiterung ihrer betriebsverfassungsrechtlichen Informations- und Handlungsmöglichkeiten nutzen. Die damit eingetretene *Umkehrung der relativen Bedeutung der beiden Mitbestimmungsformen* gegenüber der Gründungsphase der Bundesrepublik wurde durch die Gesetzgebung der siebziger Jahre ratifiziert und weitergetrieben, in der die Rolle der Betriebsräte gestärkt wurde, die Ausweitung der Montanmitbestimmung auf den Rest der Volkswirtschaft aber ausblieb (Kap. 3, 4. und 4.).

3. Die *Unterscheidung und gegenseitige Abstimmung von Tarifautonomie und Mitbestimmung* bzw. von überbetrieblichem Tarifvertrag und betrieblicher Betriebsvereinbarung kann als das charakteristische Herzstück des deutschen Systems der industriellen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg angesehen werden. In dem Maße,

wie der strukturelle Wandel heute auch im Bereich der Tarifautonomie Regelungen erfordert, die den besonderen Bedingungen des einzelnen Betriebs angepaßt sind, nehmen die Berührungspunkte zwischen den beiden Systemen zu und kompliziert sich das gegenseitige Verhältnis von Mitbestimmung und *Flächentarif* (Kap. 3, 11.).

4. Als Element der *Leistungsstruktur des Unternehmens* hat sich die Mitbestimmung, insbesondere im Gefolge der zweiten Gesetzgebungswelle in den siebziger Jahren, als wirkungsvolles Mittel zu dessen *sozialer Integration* erwiesen. Indem die deutsche Mitbestimmung die repräsentative Mitwirkung der Beschäftigten an Entscheidungen des Arbeitgebers auf eine *gesetzliche Grundlage* und damit im Prinzip außerhalb des betrieblichen Streits stellt, entlastet sie das Verhältnis zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern von Konflikten. Die dadurch ermöglichte *vertrauensvolle Zusammenarbeit* hat den breiten Einsatz nicht-hierarchischer und informationsintensiver Führungsmethoden sowie die Entstehung *kooperativer Unternehmenskulturen* begünstigt (Kap. 3, 12. bis 13.).

5. Die deutsche Mitbestimmung entspricht einem Beschäftigungsmodell, das *langfristige Unternehmenszugehörigkeit der Kernbelegschaften* anstrebt, um *hohe Humankapitalinvestitionen* rentierlich zu machen. Die durch die Mitbestimmung gesicherten Rechte auf organisatorische Beteiligung kommen *gefestigten Erwartungen* deutscher Belegschaften entgegen, an wichtigen Entscheidungen entsprechend ihrer hohen Qualifikation und der von ihnen erwarteten Loyalität dem Unternehmen gegenüber beteiligt zu werden. Organisationsstruktur und Produktpolitik deutscher Unternehmen haben sich ihrerseits auf eine ausgeprägte Bereitschaft der Beschäftigten zu strategischem Mitdenken und zur Übernahme von Verantwortung eingestellt. Durch die Mitbestimmung wird diese zugleich institutionell herausgefordert und kulturell anerkannt (Kap. 3, 14.).

6. Innerhalb des Unternehmens hilft Mitbestimmung, *Hierarchien zu überbrücken* und den sozialen Abstand zwischen »unten« und »oben« zu verringern. Damit trägt sie auch zur *sozialen Integration der Gesellschaft* insgesamt bei. Insbesondere die Mitbestimmung auf Betriebsebene bietet einer erheblichen Zahl von Bürgern Gelegenheit zur Übernahme demokratischer Verantwortung. Die Erfahrung mit der Mitbestimmung zeigt, daß Unternehmen Produkt- und Marktstrategien finden können, bei deren Umsetzung die Beteiligung der Beschäftigten und die Sicherung ihrer Rechte durch repräsentative Institutionen nicht Hindernisse für Effizienz, sondern im Gegenteil produktive Ressourcen sind (Kap. 3, 15. bis 18.).

7. Im Zuge ihrer Konsolidierung nach den gesetzlichen Neuregelungen der siebziger Jahre und ihrer Entwicklung zu einer Infrastruktur betrieblicher Integration und Kooperation hat sich die Mitbestimmung, bei nach wie vor einheitlicher Rechtsgrundlage, in Anpassung an die besonderen technologischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten verschiedener Branchen und Unternehmen *vielfältig differenziert*. Die interne Ausdifferenzierung des Mitbestimmungssystems ist im wesentlichen Resultat eines *institutionellen Reifungsprozesses*, als dessen Folge Mitbestimmung immer

weniger reaktiv und zunehmend entscheidungsbegleitend ausgeübt wird und ihre Akteure oft schon im Vorfeld in Entscheidungen einbezogen werden, bei denen dies gesetzlich nicht vorgeschrieben ist (Kap. 3, 19.).

8. Ein Grund für die *wachsende Vielfalt der Mitbestimmungspraxis* ist die zunehmende Bedeutung informeller Ergänzungen und Modifizierungen des formalen Mitbestimmungsrechts im Rahmen *kooperativer Unternehmenskulturen*, in denen die gemeinsame Suche nach sachgerechten Problemlösungen an die Stelle einer formalistischen Einforderung gesetzlicher Rechtstitel tritt. Unternehmerische Initiativen zum Aufbau von kooperativen Unternehmenskulturen haben sich als mit der rechtlichen Grundlage der Mitbestimmung als ebenso vereinbar erwiesen wie die neuen, dezentralisierten Strukturen zahlreicher Unternehmen. In vielen Fällen ist es gelungen, die gesetzliche Struktur der Mitbestimmung durch vertragliche Abmachungen, insbesondere auch Betriebsvereinbarungen, an besondere oder sich ändernde Bedingungen anzupassen (Kap. 3, 20. bis 23.).

9. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre stellen die Verschärfung des nationalen und internationalen Wettbewerbs, der beschleunigte technologische, wirtschaftliche und organisatorische Wandel und die beginnende Europäisierung von Aspekten der Arbeitsbeziehungen die deutsche Mitbestimmung vor *neue Herausforderungen*. Dabei setzen die veränderten Erfolgsbedingungen in Güter- und Kapitalmärkten sowie der zunehmende Standortwettbewerb zwischen Gesellschaften mit unterschiedlichen Sozialregimen die gewachsenen Strukturen der Mitbestimmung unter *Anpassungsdruck*, insbesondere in bezug auf die Sicherung und Erhöhung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Zugleich untergraben Veränderungen in der Struktur von Unternehmen, Betrieben und Arbeitsverhältnissen wichtige faktische Voraussetzungen der Wirksamkeit der Mitbestimmung in ihrer bestehenden Form und drohen, ihre *rechtlichen Ressourcen zu entwerten*.

- Als repräsentatives System der Beteiligung von Arbeitnehmern setzt Mitbestimmung eine Zentralisierung des Entscheidungsprozesses in Betrieb und Unternehmen auf der Ebene der gewählten Repräsentativorgane voraus. Heute jedoch scheinen veränderte Erfolgsbedingungen in härter umkämpften internationalen Märkten solchen Unternehmen Vorteile zu gewähren, die ihren Entscheidungsprozeß weitgehend dezentralisieren.
- Der zunehmende internationale Wettbewerb verlangt von den Unternehmen mehr noch als in der Vergangenheit *maßgeschneiderte Lösungen* bei der zunehmend dezentralisierten Organisation ihrer Arbeitsbeziehungen und Entscheidungsprozesse. Als Folge ist damit zu rechnen, daß das gesetzliche Mitbestimmungsrecht weiter auf die prozedurale Regulierung dezentraler Verhandlungsprozesse, auch auf Arbeitsplatzebene, faktisch oder formal zurückgenommen wird. Zugleich verlagert sich der Schwerpunkt der Mitbestimmung noch mehr als bisher von der defensiven Sicherung und Durchsetzung von Rechten auf die *laufende Einbringung von Betriebschaftsinteressen* in einen an internationaler Wettbewerbsfähigkeit orientierten

Entscheidungsprozeß und die *Unterstützung der Umsetzung* einvernehmlich beschlossener strategischer Unternehmensentscheidungen.

- Unter veränderten Marktbedingungen muß die Mitbestimmung den Übergang von einer Standardisierung von Leistungen und Leistungsanforderungen zu *neuen, projekt- und kundenorientierten Arbeitsformen* unterstützen. Im Ergebnis verschiebt sich dabei in Reaktion auf neue wirtschaftliche Notwendigkeiten die Balance zwischen den traditionellen Schutzfunktionen der Mitbestimmung und ihrem Beitrag zu einem reibungslosen Produktionsablauf.
- Gleichzeitig droht, ungeachtet der erwiesenen Fähigkeit der Mitbestimmung zu selbsttätiger Anpassung an neue Bedingungen, die Wirklichkeit der Unternehmen und Betriebe aus den herkömmlichen rechtlichen Formen der Mitbestimmung *herauszuwachsen*. Die zunehmende Bedeutung von Klein- und Mittelbetrieben sowie der Rückgang der Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe und ihre Zunahme im Dienstleistungsbereich führen dazu, daß die *mitbestimmungsfreie Zone* der Betriebe ohne Aufsichtsratsmitbestimmung und ohne Betriebsrat größer wird. *Neue Logistikkonzepte*, durch die Betriebe verschiedener Unternehmen auf das engste arbeitsteilig vernetzt werden, erschweren die Zusammenfassung betriebsübergreifender Arbeitnehmerinteressen, wie sie traditionell durch Gesamt- oder Konzernbetriebsräte geleistet wird. Die *Zunahme prekärer Beschäftigung*, die Ersetzung von Arbeitnehmern durch selbständige oder »scheinselbständige« *Werkvertragsnehmer*, flexible Arbeitszeitregimes und Teilzeitbeschäftigung verringern tendenziell den Anteil der Belegschaften, der an Mitbestimmung interessiert ist oder durch sie vertreten wird. Ähnliche Folgen haben, auf andere Weise, der *wachsende Anteil der im Ausland beschäftigten Arbeitnehmer deutscher Firmen an deren Gesamtbelegschaft* und die hohe und stabile Dauerarbeitslosigkeit (Kap. 3, 24. bis 29.) .

10. Die *quantitative Bedeutung* der Mitbestimmung ist zurückgegangen. Mitte der neunziger Jahre befinden sich noch 24,5 Prozent aller Arbeitnehmer im privatwirtschaftlichen Sektor in einer *Zone doppelter Mitbestimmung durch Betriebsrat und Aufsichtsrat*. Hinzu kommen knapp 15 Prozent, die in einer *Zone einfacher Mitbestimmung allein durch einen Betriebsrat* vertreten werden. Eine *mitbestimmungsfreie Zone*, in der es weder Aufsichtsrats- noch betriebliche Mitbestimmung gibt, ist im privaten Sektor von 50,6 Prozent Mitte der achtziger Jahre auf mehr als 60,5 Prozent der Arbeitnehmer Mitte der neunziger Jahre gewachsen. Nimmt man den *öffentlichen Sektor* mit seinem wachsenden Beschäftigungsanteil und der vollständigen Vertretung seiner Beschäftigten durch Personalräte hinzu, so ändern sich eine Reihe von Größen; das Gesamtbild bleibt jedoch dasselbe (Kap. 4, 1., 6., 14., 17., 18.).

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Mitbestimmung

11. Vor allem in den siebziger und achtziger Jahren hat die deutsche Volkswirtschaft ein im internationalen Vergleich außergewöhnliches Niveau an Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit erreicht. Hierzu hat der dem Weltmarkt ausgesetzte industrielle Sektor mit seinen zahlreichen Großunternehmen, in denen die Mitbestimmung besonders einflußreich ist, entscheidend beigetragen. Die Wettbewerbsfähigkeit der industriellen Kernsektoren der deutschen Volkswirtschaft hat dazu geführt, daß in Deutschland der Prozeß der De-industrialisierung vergleichsweise langsam verlief. Dies deutet jedoch nicht auf einen verlangsamten *Strukturwandel*. Die anhaltenden und in jüngster Zeit weiter zunehmenden *Exporterfolge* der deutschen Industrie weisen im Gegenteil darauf hin, daß diese den Strukturwandel der neunziger Jahre besonders gut und kompetitiv bewältigt hat. Die erheblichen deutschen Beschäftigungsprobleme bestehen in erster Linie im Bereich der personenbezogenen und insbesondere der *niedrig qualifizierten Dienstleistungen*. Für den verlangsamten Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft, der die wichtigste Ursache der hohen deutschen Arbeitslosigkeit ist, kann die Mitbestimmung nicht verantwortlich gemacht werden.

12. Eine sachgerechte Abwägung der *Beschäftigungswirkungen* der Mitbestimmung muß eine Reihe *gegenläufiger Effekte* berücksichtigen. Indem die Mitbestimmung im Zusammenspiel mit der Tarifpolitik dazu beigetragen hat, die *Kapitalintensität* der deutschen Volkswirtschaft zu erhöhen, kann sie eine übermäßige Ersetzung von Arbeit durch Kapital bewirkt haben. Zugleich jedoch hat sie durch ihren Beitrag zur Verbesserung der Humankapitalausstattung der Arbeitnehmer sowie zur Steigerung der Produktivität durch Kooperation die *Wettbewerbsfähigkeit* deutscher Unternehmen erhöht und damit Beschäftigung erhalten.

13. Inwieweit die Mitbestimmung *ursächlich* zur Prosperität der deutschen Volkswirtschaft beigetragen hat und ob im Gegenteil diese ohne Mitbestimmung noch größer gewesen wäre, ist nicht mit letzter Gewißheit zu entscheiden. Die verfügbare ökonomische Evidenz ist uneinheitlich; quantitativen Studien, die der Mitbestimmung für bestimmte Leistungsindikatoren und Zeitabschnitte (in der Regel schwache) *positive* Wirkungen zuschreiben, stehen andere gegenüber, die für andere oder dieselben Indikatoren und Zeitabschnitte (typischerweise ebenfalls schwache) *negative* Wirkungen diagnostizieren. Statistisch signifikante Ergebnisse sind selten, und ihre Aussagefähigkeit erscheint angesichts oft nur schwer mit ihnen vereinbarer Ergebnisse anderer Untersuchungen begrenzt (Kap. 5, 14. bis 18.).

14. Es gibt Anzeichen dafür, daß die Mitbestimmung in ihrer derzeitigen Form bestimmten *neuen Umweltanforderungen* weniger gut gewachsen ist als denen der siebziger und achtziger Jahre. Insoweit als dies der Fall ist, sind zur Verteidigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitbestimmung Veränderungen in ihrer Struktur und Funktionsweise erforderlich. Zu den neuen Phänomenen, auf die sich die Mitbestimmung einstellen muß, gehören:

- ein erhöhter *Entscheidungsdruck* und verkürzte *Entscheidungszeiten* für im Weltmarkt operierende Unternehmen. Kürzere Produktzyklen und insgesamt unberechenbarer gewordene Märkte prämiieren schnelle Entscheidungen und machen es für mitbestimmte Unternehmen schwieriger, wie in der Vergangenheit lange Konsensbildungs- durch kurze Umsetzungszeiten auszugleichen;
- ein zunehmender *Kostendruck* auch in Qualitätsmärkten. Die Rückkehr des Preiswettbewerbs in die lange von ihnen beherrschten Hochpreismärkte für Qualitätsprodukte nimmt deutschen Unternehmen die Möglichkeit, zur Erleichterung der internen Konsensfindung *Produktinnovationen*, vor allem im Bereich der mittleren Technologien, als *Ersatz für Prozeßinnovationen* zu nutzen;
- ein Wechsel des vorherrschenden *Innovationsparadigmas*. In ihrer historisch gewachsenen Form scheint Mitbestimmung vor allem *inkrementale Innovationen* zu unterstützen, d.h. allmähliche und kontinuierliche Produkt- und Prozeßverbesserungen innerhalb der Grenzen und mit den Mitteln bestehender Unternehmen. Unter den heutigen technologischen und wirtschaftlichen Bedingungen scheint es aber für den Erfolg eines Unternehmens immer wichtiger zu werden, daß es neben inkrementalen auch *Basis- oder Sprunginnovationen* hervorzubringen, zu absorbieren und in kurzer Zeit zu vermarkten vermag;
- weniger geduldige Investoren und eine wachsende Bedeutung von *Kapitalmärkten* für die Unternehmensfinanzierung. Die Ausweitung und Internationalisierung der Kapitalmärkte zwingt die mitbestimmten deutschen Unternehmen dazu, sich auf zunehmend anspruchsvollere, kurzfristiger orientierte, weniger loyale und weniger kompromißbereite Investoren einzustellen, die gewohnt sind, ihre Präferenzen in bezug auf Unternehmensstrategie und Unternehmensertrag vor allem über den Kapitalmarkt zu signalisieren;
- die hohe *Dauerarbeitslosigkeit*. Mit dem Verlust der Vollbeschäftigung stellt sich vor allem für die Betriebsräte die Frage, wie die zunehmenden Beschäftigungsrisiken, die unterschiedlicher werdenden Beschäftigungsbedingungen und die geringer werdende Zahl sicherer Arbeitsplätze zwischen verschiedenen Gruppen von Arbeitnehmern sowie zwischen Beschäftigten und Arbeitsuchenden *verteilt* werden sollen. Insgesamt hängt unter den neuen Bedingungen die *Legitimität* der Mitbestimmung anders als früher auch davon ab, ob sie sich als fähig erweist, neben den Interessen der jeweiligen Belegschaften auch die der *Arbeitsuchenden* zu berücksichtigen und das Ziel stabiler Beschäftigung mit einer beschäftigungswirksamen Öffnung der internen Arbeitsmärkte vereinbar zu machen (Kap. 5, 24. und 25.).

15. Die Auswirkungen der Mitbestimmung auf die Beschäftigung und die Möglichkeiten der Mitbestimmung, einen Beitrag zur Lösung der *Beschäftigungskrise* zu leisten, hängen in besonderem Maße von ihrem wirtschaftlichen und politischen Kontext ab. Bei Ausstattung der betrieblichen Verhandlungspartner mit geeigneten Instrumenten einer, auch selektiven, Arbeitszeitverkürzung, der sozialen Absicherung

von Teilzeitarbeit und flexibler Beschäftigung sowie der Altersteilzeit kann die Mitbestimmung helfen, eine auf Beschäftigungszuwachs gerichtete staatliche Wirtschaftspolitik sowie eine entsprechende Tarifpolitik im Betrieb umzusetzen (Kap. 5, 26.).

Die Mitbestimmung im Strukturwandel der neunziger Jahre

16. In den neunziger Jahren hat in Deutschland unter schwierigen Bedingungen ein breiter und tiefer wirtschaftlicher *Strukturwandel* stattgefunden, dessen insgesamt erfolgreicher Verlauf eine der Hauptursachen des gegenwärtigen wirtschaftlichen Aufschwungs ist. Die Mitbestimmung hat diesen Strukturwandel, der der Anpassung an den verschärften Wettbewerb in zunehmend internationalisierten Märkten diente, nicht behindert. Im Gegenteil hat sie ihn in vielen Fällen aktiv unterstützt, und zwar in der Regel auch dort, wo er den Beschäftigten erhebliche Opfer abverlangt hat (Kap. 6, 1. bis 3.).

17. Wo Unternehmensleitungen und Mitbestimmungsträger gemeinsam bemüht waren, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in Anpassung an schwieriger gewordene Marktbedingungen, und insbesondere an einen wachsenden Kostendruck, wiederherzustellen oder zu verteidigen, kam es zu einem *Prozeß kooperativer Modernisierung*, in dessen Verlauf sich nicht nur Struktur und Strategie der Unternehmen veränderten, sondern auch, trotz gleichbleibender Rechtsgrundlage, die Funktionsweise der Mitbestimmung. Obwohl der Strukturwandel längst nicht überall kooperativ verlief, zeigen die zahlreichen Beispiele, in denen dies der Fall war, *daß innerhalb des deutschen Mitbestimmungssystems und mit seinen Mitteln eine erfolgreiche Anpassung von Unternehmen an veränderte Verhältnisse möglich ist*. Insoweit steht der Begriff der kooperativen Modernisierung für eine »best practice« ausgehandelter Strukturanpassung, die sich in einer ausreichenden Anzahl von Fällen als möglich erwiesen hat und deren weitere Verbreitung nicht nur wünschbar, sondern auch realistisch erscheint (Kap. 6, 4. bis 7.).

18. Die Institution der Mitbestimmung begünstigt einen *kooperativen Modernisierungspfad*, während sie Modernisierung ohne Beteiligung einer gewählten Vertretung der Beschäftigten ebenso erschwert wie eine Strategie der Kostensenkung durch Lohnsenkung statt Produktivitätssteigerung. *Kooperative Modernisierung ist deshalb die in Deutschland naheliegende Methode der Anpassung an schwieriger gewordene wirtschaftliche Bedingungen* (Kap. 6, 8. bis 11.).

19. Kooperative Modernisierung schließt die einvernehmliche Anpassung der Struktur und Arbeitsweise der Mitbestimmung an die besonderen Bedingungen des jeweiligen Betriebes und Unternehmens ein. In den besten Fällen geschieht dies durch Einbettung der Mitbestimmung in eine kooperative, den Besonderheiten des betreffenden Unternehmens entsprechende *Unternehmenskultur*, die es den Beteiligten ermöglicht, sich mehr als vorher auf informelle Übereinkünfte in gegenseitigem Ver-

trauen zu stützen. Eine derartige *lokale Optimierung* der Mitbestimmungspraxis, die deren Differenzierung weiter vorantreibt, läßt sich nicht mit rechtlichen Mitteln verallgemeinern. Vielmehr erfordert sie auf beiden Seiten Lernprozesse, deren Ergebnisse als mitbestimmungspraktisches »Know-how« bei Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten von einem Unternehmen zum anderen weitergegeben werden können. Da einige Unternehmen die lokale Optimierung der Mitbestimmung besser bewältigen als andere, liegt in der einzelfallgerechten Verbreitung der sich entwickelnden »best practice« von Mitbestimmung in modernen Unternehmen eine wichtige mitbestimmungspolitische Gestaltungsaufgabe der Zukunft (Kap. 6, 18. bis 22.).

20. In zahlreichen Unternehmen, in denen die Mitbestimmung als Folge des Strukturwandels an die Grenzen ihrer rechtlichen Grundlagen stößt, suchen Belegschaftsvertreter und Unternehmensleitungen nach Wegen, sie *an veränderte organisatorische Voraussetzungen anzupassen*. Die dabei gefundenen Lösungen dokumentieren ein hohes Maß an gemeinsamer Improvisations- und Innovationsfähigkeit. Weitergehende Anstrengungen und Unterstützung von außen erscheinen jedoch erforderlich, wenn sichergestellt werden soll, daß die Mitbestimmung auch in einer neu strukturierten Unternehmens- und Betriebslandschaft funktionsfähig bleibt. Als Lösungsansätze sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt erkennbar:

- Bildung von Konzernbetriebsräten, Standortbetriebsräten oder gemeinsamen Betriebsratsgremien in zerstreuten Unternehmensstrukturen;
- Orientierung der Arbeit der Aufsichtsräte an den tatsächlichen Entscheidungsstrukturen des Unternehmens oder der Unternehmensgruppe;
- Erweiterung der Selbstorganisations- und Experimentierfähigkeit der Mitbestimmung auf Betriebs- und Unternehmensebene;
- weitere Verbesserung der Qualifikation und Information der Betriebsräte;
- Effektivierung der Beratung der Betriebsräte durch die Gewerkschaften;
- vertragliche Anpassung der Mitbestimmungsrechte und -institutionen an veränderte Bedingungen (Kap. 6, 24.).

21. In einer Reihe von Fällen haben Belegschaftsvertreter, in der Regel unter Beteiligung der zuständigen Gewerkschaft, tiefgreifenden organisatorischen Umstrukturierungen im Zusammenhang sogenannter *Standortvereinbarungen zur Beschäftigungssicherung* zugestimmt, die einen neuen Typus der Beteiligung von Betriebsräten und Aufsichtsratsvertretern der Arbeitnehmer an Unternehmensentscheidungen, vor allem an den längerfristigen *Planungen* des Unternehmens, darstellen (Kap. 6, 25. bis 30.).

Mitbestimmung und Tarifautonomie

22. Zwischen *Mitbestimmung* und *Tarifautonomie* als grundsätzlich voneinander unabhängigen Regelungssystemen bestehen *zahlreiche Berührungspunkte*, die vor allem auf die Verbetrieblichung der beiden Systeme zurückgehen. Tarifautonomie und Mitbestimmung unterstützen sich gegenseitig; ihr Wechselspiel, das je nach Branchen und Sektoren unterschiedlich ausgeprägt ist, bildet das zentrale Element des deutschen Systems der industriellen Beziehungen. Ohne Entlastung durch den Tarifvertrag sind kooperative Beziehungen zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber nur schwer erreichbar; ohne eine funktionierende betriebliche Mitbestimmung gibt es keine differenzierte Umsetzung tarifvertraglicher Rahmenregelungen und Mindestbedingungen; ohne differenzierungsfähige Tarifverträge kann die betriebliche Mitbestimmung ihre sich ändernde Rolle bei der Anpassung der Unternehmen an neue Wettbewerbs- und Arbeitsmarktbedingungen nicht erfüllen. Das Zusammenwirken von Mitbestimmung und Tarifautonomie eröffnet Möglichkeiten betriebsnaher Regelungen, die in Ländern ohne Mitbestimmung nicht bestehen, und ist geeignet, den deutschen Standort zu stärken (Kap. 7, 1. bis 6.).

23. Die Institutionen der betrieblichen Mitbestimmung werden bereits heute extensiv genutzt, um tarifvertragliche Regelungen situationsspezifisch differenziert umzusetzen. Die geltenden Tarifverträge ermöglichen ein hohes Maß an Flexibilität und weisen den Betriebsparteien umfangreiche Entscheidungsfreiheit zu; dies wird in Zukunft noch mehr der Fall sein. Dabei müssen die Tarifverträge die praktischen und rechtlichen *Grenzen der Regulierungsfähigkeit der Betriebsparteien respektieren* (Kap. 7, 7. und 8.).

24. Das *Unterlaufen von geltenden Flächentarifverträgen durch betriebliche Absprachen* gefährdet sowohl das System der Flächentarifverträge als auch die Mitbestimmung. Der § 77 Abs. 3 des Betriebsverfassungsgesetzes schützt die Betriebsparteien davor, Themen regeln zu müssen, deren Bearbeitung auf betrieblicher Ebene auf die Dauer die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Betriebsrat und Geschäftsleitung gefährden würde oder den Betriebsrat mit der negativen Koalitionsfreiheit der Beschäftigten oder dem Streikmonopol der Gewerkschaften in Konflikt brächte. Auch bei seiner Beachtung ist es möglich, Regelungen zu schaffen, die flexibel genug sind, um allen wirtschaftlichen und organisatorischen Bedingungen gerecht zu werden (Kap. 7, 9. bis 13.).

25. Das Zusammenspiel zwischen Tarifvertrag und Mitbestimmung bedarf für seine Wirksamkeit *funktionierender betrieblicher Interessenvertretungen*. In dem Maße, wie ein flexiblerer Flächentarif Regulierungsfunktionen auf die Betriebsparteien überträgt, gefährdet insbesondere die geringe Verbreitung von Betriebsräten in Klein- und Mittelunternehmen auch die Reform des Tarifvertragswesens und damit die Funktionsfähigkeit des dualen Systems der industriellen Beziehungen insgesamt (Kap. 7, 14. bis 16.).

26. Die Abwendung einer wachsenden Zahl von Unternehmen von Tarifvertrag und Mitbestimmung ist für das Gesamtsystem der industriellen Beziehungen in Deutschland noch nicht prägend. Sie weist allerdings darauf hin, an welchen Stellen die Mitbestimmung und ihr Verhältnis zur Tarifautonomie weiterentwickelt werden müssen. Die *Verbindung allgemeiner Tarifregelungen mit maßgeschneiderten betrieblichen Lösungen* stellt alle Beteiligten vor ungewohnte Gestaltungsanforderungen. Betriebliche Mitbestimmung und Tarifvertrag müssen einen stabilen Rahmen für deren Bewältigung bereitstellen (Kap. 7, 17.).

27. Die Verantwortung der Tarifparteien für die Mitbestimmung besteht vor allem auch darin, die Tarifverträge so zu gestalten, daß sie auf betrieblicher Ebene umgesetzt und eingehalten werden können. Ebenfalls in der Verantwortung der Tarifparteien liegt es, bei der Übertragung von Regulierungsfunktionen an die Betriebsparteien diesen zugleich auch die *Ressourcen* zur Verfügung zu stellen, die sie zur Bearbeitung ihrer zusätzlichen Aufgaben benötigen; dies gilt vor allem für Klein- und Mittelbetriebe. Die Ausbildung und einzelfallbezogene Beratung der Betriebsräte und Unternehmensleitungen für den Umgang mit differenzierungsfähigen und differenzierungsbedürftigen Tarifverträgen könnte zur gemeinsamen Aufgabe der Tarifparteien werden, denen die pflegliche Behandlung und aktive Unterstützung der betrieblichen Mitbestimmung als eines unentbehrlichen Unterbaus des Tarifvertragssystems ein gemeinsames Anliegen sein muß (Kap. 7, 18. bis 20.).

Die Mitbestimmung im Aufsichtsrat

28. Die *Mitbestimmung im Aufsichtsrat* nach dem Gesetz von 1976 ist heute eine von allen Beteiligten akzeptierte, fest etablierte Institution und langfristig gegebene Tatsache. Befürchtungen, daß sie sich als mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung unvereinbar erweisen würde, haben sich nicht bestätigt und werden kaum mehr geäußert. Hierzu hat die Erfahrung beigetragen, daß die Mitbestimmung auf Unternehmensebene nicht nach einem einheitlichen Schema umgesetzt wird und daß sie mit der Herausbildung kooperativer Unternehmenskulturen vereinbar ist und sie unterstützen kann. Ein weiterer Grund ist die enge Verknüpfung der Mitbestimmung im Aufsichtsrat mit dem System der betrieblichen Mitbestimmung (Kap. 8, 1., 5., 6.).

29. In dem von den Gesetzen von 1951 und 1976 definierten Rahmen haben sich vielfältige *Mitbestimmungskulturen* herausgebildet, in denen unterschiedliche Branchen- und Unternehmenskulturen Ausdruck finden. Insgesamt reicht insbesondere unter dem Gesetz von 1976 das Spektrum des Umgangs mit den internen und externen Vertretern der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat von ihrer über das gesetzlich erforderliche Maß hinausgehenden Einbeziehung bis zu ihrer faktischen Ausschließung (Kap. 8, 4.)

30. In zahlreichen Unternehmen, insbesondere in staatsnahen sowie der Montanindustrie benachbarten Sektoren, hat sich eine Praxis der *vertraglichen Vereinbarung* von Mitbestimmung im Unternehmen entwickelt. Vertragliche Mitbestimmungsre-

gelingen erhöhen die Vielfalt der Mitbestimmungsformen unterhalb und neben der Gesetzeslage. Darüber hinaus verweisen sie auf Möglichkeiten einer *situativen Anpassung* der Strukturen der Mitbestimmung, von denen grundsätzlich auch in anderen Fällen, etwa in Konzernen neuen Typs und in neuartigen Unternehmensnetzwerken, Gebrauch gemacht werden könnte (Kap. 8, 11. und 12.).

31. Unter den wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung auf Unternehmensebene betonen ihre Befürworter die *friedensstiftenden und produktiven Wirkungen von Konsens und Kooperation* sowie den Beitrag der Mitbestimmung zu einer auf Vertrauen gegründeten Unternehmenskultur und zu größerem Verständnis der Belegschaften für unternehmerische Gesichtspunkte und Notwendigkeiten. Dem stehen Befürchtungen gegenüber, daß Präsenz und Einfluß von Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat eine Präferenz für strukturkonservative Unternehmensstrategien begründen, das Management vor der Kontrolle durch Anteilseigner und Kapitalmarkt abschirmen und zu technologischer Unbeweglichkeit, Überbetonung personal- und beschäftigungspolitischer Gesichtspunkte am deutschen Standort und übermäßig konsensorientiertem Management führen. Dem werden unter anderem die Vorteile langfristig orientierter Unternehmensstrategien sowie einer frühzeitigen Berücksichtigung von Umsetzungsproblemen im Entscheidungsprozeß des Unternehmens entgegengehalten. Unbestritten ist, daß die Mitbestimmung sich in der Vergangenheit immer wieder auch an schwierige Wettbewerbsbedingungen angepaßt hat; vieles spricht dafür, daß ihr dies auch gegenüber anspruchsvoller gewordenen Kapitalmärkten und Investoren gelingen kann (Kap. 8, 13. bis 18., 21.).

32. Weder die traditionelle deutsche Unterscheidung zwischen Aufsichtsrat und Vorstand noch die Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf Unternehmensebene stehen, wie zahlreiche Beispiele zeigen, dem *Erfolg* eines Unternehmens im Wege. Deutsche Aufsichtsräte sind im Durchschnitt nicht weniger kompetent als Unternehmensorgane in Ländern ohne Mitbestimmung. Soweit mitbestimmte Aufsichtsräte in der Vergangenheit Entscheidungen getroffen oder zugelassen haben, durch die Unternehmen wirtschaftlicher Schaden zugefügt wurde, handelt es sich um Einzelfälle, die weder ein Zurückschneiden der absoluten und relativen Präsenz der Arbeitnehmervertreter noch einen Übergang zu einem angloamerikanischen Board-System rechtfertigen. Beispiele für Fehlentscheidungen, Mißmanagement und persönliches Fehlverhalten lassen sich auch in Unternehmen finden, die von einem integrierten Board geleitet werden. Wo eine Verbesserung der Arbeit der Aufsichtsräte erforderlich ist, kann diese innerhalb des bestehenden unternehmens- und mitbestimmungsrechtlichen Rahmens stattfinden. Eine Notwendigkeit zur Neuregelung der Mitbestimmung *um der Funktionsfähigkeit des Aufsichtsrats willen* besteht nicht (Kap. 8, 22. bis 23.).

33. Von der Mitbestimmung geht *keine uniforme Prägung der Aufsichtsratsarbeit* aus. Befürchtungen, daß die Mitbestimmung als solche die Arbeits- und Kontrollfähigkeit des deutschen Aufsichtsrats beeinträchtigt, werden von der Praxis nicht bestätigt. Die meisten deutschen Unternehmen haben Wege gefunden, auch große Auf-

sichtsräte arbeitsfähig zu machen, nicht zuletzt auch im Rahmen und mit Hilfe einer auf Vertrauen gegründeten Unternehmenskultur. In vielen erfolgreichen Unternehmen werden die Mitglieder des Aufsichtsrats über das im Gesetz vorgeschriebene Maß hinaus über das Unternehmen informiert und in die Arbeit einbezogen (Kap. 8, 24 ff.).

Internationalisierung und Europäisierung

34. Eine europäische Harmonisierung der nationalen Systeme der Arbeitnehmerbeteiligung in Betrieb und Unternehmen ist nicht zu erwarten. Damit wird sich die Mitbestimmung in Zukunft noch mehr als bisher unter dem Druck institutioneller und wirtschaftlicher Konkurrenz behaupten müssen (Kap. 9, 1. bis 2.).

35. Das sich abzeichnende europäische Recht der Arbeitnehmerbeteiligung in Betrieb und Unternehmen ist prozedural und ergebnisoffen konzipiert und betont Freiwilligkeit und Subsidiarität. Auf Europa insgesamt bezogen führt es zu einer *Partikularisierung der Strukturen der Arbeitnehmerbeteiligung nach Unternehmen und deren nationalen Ursprüngen*. Zugleich steht es durch seine Betonung von Gewerkschaften und Verhandlungen in einem Spannungsverhältnis zu der deutschen Tradition, die »harte« gesetzliche Regelungen bevorzugt. Freilich ändert sich das deutsche System von sich aus in Richtung auf Verbetrieblichung, interne Differenzierung und eine größere Rolle von Verträgen und Verhandlungen; diese Tendenzen werden durch den Einfluß des europäischen Rechts verstärkt (Kap. 9, 9., 16., 21., 23., 24.).

36. Die zur Zeit in Gang befindliche Errichtung Europäischer Betriebsräte stellt die deutsche Mitbestimmung erstmals vor die Aufgabe, über die Landesgrenze hinausreichende Institutionen in ihr bestehendes, bisher ausschließlich nationales Institutionengefüge einzugliedern und so abzustimmen, daß weder Kompetenzkonflikte noch Effizienzverluste oder konfliktträchtige Einbußen an Mitbestimmungsrechten entstehen. Der bislang fast gänzlich *reibungslose Aufbau* des Systems der Europäischen Betriebsräte in Deutschland zeigt, daß weder Arbeitgeber noch Arbeitnehmer in ihnen eine Bedrohung sehen. Die Beteiligung der europäischen Gewerkschaftsföderationen an der Arbeit der Europäischen Betriebsräte scheint in der Praxis keine Schwierigkeiten zu bereiten. Deutsche Unternehmen und Gewerkschaften nutzen die Europäischen Betriebsräte nicht zuletzt auch dazu, das deutsche System der Mitbestimmung *im Ausland bekannt zu machen* und die Belegschaften der ausländischen Betriebe deutscher Unternehmen in die deutsche Praxis einer einheitlichen Interessenvertretung einzubinden (Kap. 9, 10. bis 13.).

37. Die Europäisierung deutscher Unternehmen und ihr partielles Hineinwachsen in eine europäische Betriebs- und Unternehmensverfassung wäre dann von Konflikten begleitet, wenn sie in Deutschland zu einer Verkürzung gewachsener Mitbestimmungsrechte führte (Kap. 9, 18. bis 20., 22.). Andererseits erlaubt die sich abzeichnende Gestalt der europäischen Betriebs- und Unternehmensverfassung es den Unter-

nehmen und Gewerkschaften der europäischen Länder, *ihre jeweiligen Kulturen und Traditionen der Arbeitsbeziehungen in ihre transnationale Entwicklung zu überführen*. Wie bei den Europäischen Betriebsräten, so steht auch bei der Europäischen Aktiengesellschaft zu erwarten, daß die Praxis der Mitbestimmung weitgehend von den nationalen Gepflogenheiten am Stammsitz des Unternehmens bestimmt werden wird (Kap. 9, 25.).

2 *Das Projekt »Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen« – Einleitung*

Vorgeschichte

Am 4. Mai 1976 beschloß der Deutsche Bundestag das »Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer« (Mitbestimmungsgesetz). Vorausgegangen war die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes im Jahre 1972. Bereits seit dem 21. Mai 1951 gibt es das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie (Montanmitbestimmungsgesetz).

Mitbestimmung und Betriebsverfassung sind wesentliche Elemente der Wirtschaftsordnung in Deutschland. In der Überzeugung, daß sie als Teil der sozialen Marktwirtschaft in einer veränderten organisatorischen, wirtschaftlichen und sozialen Umgebung weiterentwickelt werden müssen, entschlossen sich die Bertelsmann Stiftung und die Hans-Böckler-Stiftung im Oktober 1995, gemeinsam das Projekt »Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen« zu initiieren und eine Kommission Mitbestimmung einzurichten. Vorausgegangen war eine mehrjährige Zusammenarbeit der beiden Stiftungen zum Thema Unternehmenskultur.

Ziele und Arbeitsauftrag

Ziel des Projekts »Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen« war es, die Erfahrungen der Mitbestimmungspraxis und das Forschungswissen über die Mitbestimmung zusammenzufassen und auszuwerten und auf der Basis gesicherter Fakten und des Standes der Forschung eine für alle Mitglieder der Kommission Mitbestimmung akzeptable *Analyse und Bestandsaufnahme* der aktuellen Probleme und Entwicklungstendenzen der Mitbestimmung zu erarbeiten. Die von der Kommission verabschiedeten *Empfehlungen* zur zukünftigen Gestaltung der Mitbestimmung versuchen, eine breit zustimmungsfähige mittel- und langfristige Perspektive für eine den wirtschaftlichen Notwendigkeiten gerecht werdende und zugleich sozial integrationsfähige Mitbestimmungspraxis aufzuzeigen, die den sich ändernden tatsächlichen Verhältnissen gerecht wird.

Bei ihrer Arbeit ging die Kommission davon aus, daß die Mitbestimmung einen festen Bestandteil der institutionellen Ausstattung von Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik bildet, deren Weiterentwicklung in Reaktion auf veränderte Bedingungen im Interesse aller liegt. Die Kommission hat deshalb aktuell politisierte Themen, über die keine Aussicht auf Einigung bestand, bewußt nicht in den Vordergrund gestellt. Dies wurde ihr dadurch erleichtert, daß sie insgesamt darin übereinstimmte, daß die künftige Entwicklung der Mitbestimmung *innerhalb* des bestehenden rechtlichen Rahmens stattfinden wird und daß eine Reihe notwendiger oder wünschbarer Neuerungen in der Mitbestimmungspraxis ohnehin nicht durch Gesetzesänderungen vorgeschrieben werden können. Die Empfehlungen der Kommission richten sich deshalb nicht in erster Linie an den Gesetzgeber, sondern vordringlich an die Unternehmen sowie die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände.

Gegenstand der Beratungen der Kommission Mitbestimmung war die Mitbestimmung auf Unternehmens- wie auf Betriebsebene. Die Kommission hat sich davon überzeugt, daß beide Versionen der Mitbestimmung in der Praxis der Betriebe und Unternehmen in den letzten zwei Jahrzehnten zusammengewachsen und heute nicht mehr voneinander zu trennen sind. Darüber hinaus erwies es sich als notwendig, die Mitbestimmung in den weiteren Zusammenhang der deutschen industriellen Beziehungen zu stellen und insbesondere ihr Verhältnis zum Tarifvertragssystem in die Betrachtung einzubeziehen. Gemäß der Absprache zwischen den beiden Stiftungen sollte die Kommission den Einfluß der Mitbestimmung »auf unternehmerische Entscheidungen und ökonomische Effizienz, soziale Sicherheit und gesellschaftliche Solidarität, neue Entwicklungen in der Arbeitswelt, die Selbstverwirklichung in der Arbeit und die Autonomiewünsche der Arbeitnehmer« untersuchen.¹

Konstituierung und Zusammensetzung der Kommission Mitbestimmung

In die Kommission Mitbestimmung beriefen die beiden Stiftungen 35 sachverständige Persönlichkeiten aus der Unternehmenspraxis, aus Verbänden und Gewerkschaften sowie aus Politik und Wissenschaft. Die Berufung der Mitglieder erfolgte aufgrund ihres persönlichen Sachverstandes und nicht als Vertreter ihrer Organisationen. Gleichwohl wurde von den Stiftungen versucht, Repräsentanten der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite ausgewogen zu beteiligen. Der Kommission Mitbestimmung gehörten an:

Frank von Auer, Geschäftsführer der Hans-Böckler-Stiftung, bis September 1997

Dr. Karin Benz-Overhage, Mitglied des Geschäftsführenden Vorstands der Industriegewerkschaft Metall, Frankfurt am Main

¹ Zur Fragestellung der Kommission siehe auch das Arbeitspapier *Mitbestimmung: Offene Fragen* (Streck 1996).

Dr. Karlheinz Blessing, Arbeitsdirektor und Mitglied des Vorstandes der Dillinger Hüttenwerke AG, Dillingen

Georg Bongen, Abteilungsdirektor, Zentralabteilung Kommunale Projekte, Thyssen Handelsunion AG, Düsseldorf, seit Juni 1997; vorher Vorsitzender des Konzernbetriebsrats der Thyssen AG

Prof. Karl-Heinz Briam, ehem. Arbeitsdirektor und Mitglied des Vorstandes der Volkswagen AG, Bochum

Prof. Dr. Thomas Dieterich, Präsident des Bundesarbeitsgerichts, Kassel

Edwin Ebert, Vorsitzender des Konzernbetriebsrats der Saarstahl AG, Völklingen

Prof. Dr. Gerhard Fels, Mitglied des Präsidiums und Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft e.V., Köln

Karl Feuerstein, Vorsitzender des Konzernbetriebsrats der Daimler-Benz AG, Stuttgart

Reinhard Flötotto, Geschäftsführer der Flötotto GmbH Einrichtungssysteme, Gütersloh

Dr. Peter Hartz, Arbeitsdirektor und Mitglied des Vorstandes der Volkswagen AG, Wolfsburg

Dr. Michael Heinrich, Mitglied des Vorstandes der Müller Weingarten AG, Weingarten

Roland Hohenstein, Vorsitzender des Gesamtbetriebsrats der Nestlé Deutschland AG, Frankfurt am Main

Dr. Dieter Kirchner, Rechtsanwalt, ehem. Hauptgeschäftsführer des Gesamtverbandes der metallindustriellen Arbeitgeberverbände e.V. – Gesamtmetall –, Köln

Ursula Konitzer, stellvertretende Vorsitzende der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft, Hamburg

Dr. André Leysen, Vorsitzender des Aufsichtsrates der Agfa Gevaert Gruppe, Mortsel (Belgien)

Herbert Mai, Vorsitzender der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Stuttgart

Hans Matthöfer, Bundesminister a. D., ehem. Vorsitzender des Vorstandes der Beteiligungsgesellschaft der Gewerkschaften AG, Frankfurt am Main

Reinhard Mohn, Vorsitzender des Vorstandes der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Prof. Dr. Karl Molitor, ehem. Hauptgeschäftsführer des Bundesarbeitgeberverbandes Chemie e.V., Wiesbaden

Margret Mönig-Raane, Vorsitzende der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen, Düsseldorf

Dr. Klaus Murmann, Ehrenpräsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Köln

Prof. Dr. Heide Pfarr, Geschäftsführerin der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Prof. Dr. Bernd Rütters, Juristische Fakultät der Universität Konstanz

Dr. Andreas Schlüter, Geschäftsführer der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Monika Schmidt, Geschäftsführerin der RAG Umwelt Service GmbH, Bottrop, seit 29. Oktober 1996; vorher Vorsitzende des Arbeitskreises der Gesamtbetriebsräte der Ruhrkohle AG Essen

Hubertus Schmoldt, Vorsitzender der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie, Hannover, seit 7. Oktober 1997; vorher Vorsitzender der Industriegewerkschaft Chemie, Papier, Keramik

Dieter Schulte, Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Düsseldorf

Nikolaus Simon, Geschäftsführer der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, seit 1. November 1997

Prof. Dr. Wolfgang Streeck, Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

Dr. Jürgen Strube, Vorsitzender des Vorstandes der BASF AG, Ludwigshafen

Klaus Südhof, zweiter Vorsitzender der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie, Hannover, seit 7. Oktober 1997; vorher zweiter Vorsitzender der Industriegewerkschaft Bergbau und Energie

Dr. Werner Tegtmeier, Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn

Prof. Dr. Hans Jürgen Warnecke, Präsident der Fraunhofer-Gesellschaft, München

Fritz Ziegler, Vorsitzender des Vorstandes der Vereinigte Elektrizitätswerke AG, Dortmund

Der Vorsitz der Kommission Mitbestimmung wurde *Prof. Karl-Heinz Briam* übertragen. Mit der wissenschaftlichen Leitung wurde *Prof. Dr. Wolfgang Streeck* beauftragt. Der Steuerungsgruppe gehörten *Dr. Klaus Murmann* und *Dieter Schulte*, *Frank von Auer* und *Reinhard Mohn* sowie *Prof. Karl-Heinz Briam* und *Prof. Dr. Wolfgang Streeck* an. Für die Arbeit der Kommission wurden ein Organisationssekretariat unter Leitung von *Dr. Heinrich Beyer* (Bertelsmann Stiftung) und unter Mitarbeit von *Lothar Kamp* (Hans-Böckler-Stiftung) und *Birgit Riess* (Bertelsmann Stiftung) sowie ein wissenschaftliches Sekretariat unter Leitung von *Dr. Norbert Kluge* unter Mitar-

beit von *Anke Hassel* eingerichtet. Die konstituierende Sitzung der Kommission fand am 12. Juni 1996 statt.

Arbeitsweise

Die Kommission Mitbestimmung stand vor der Aufgabe, sich in kurzer Zeit einen möglichst umfassenden Überblick über die Erfahrungen mit der Mitbestimmung und die gegenwärtigen Probleme und Entwicklungstendenzen zu verschaffen. Hierzu hat sie sich im wesentlichen vierer Vorgehensweisen bedient:

(1) Um Zugang zu dem Erfahrungswissen der Praxis zu gewinnen, hat die Kommission Anhörungen von Unternehmern und Betriebsräten sowie von Repräsentanten der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände durchgeführt. Die angehörten Personen wurden von den beiden Stiftungen ausgewählt und eingeladen. Sie wurden gebeten, zu einem von der wissenschaftlichen Leitung jeweils ausgearbeiteten, themenspezifischen Fragenkatalog Stellung zu nehmen. Im Anschluß an ihre Ausführungen, in denen auch Probleme angesprochen werden konnten, die über den vorgegebenen Katalog hinausgingen, stellten sich die eingeladenen Praktiker etwa einstündigen Befragungen durch die Mitglieder der Kommission. Eine Liste der Themen der Anhörungen und der angehörten Personen findet sich in Anhang 1.

(2) Zur Ergänzung der Anhörungen der Praktiker stützte sich die Kommission Mitbestimmung auf Diskussionen mit wissenschaftlichen Experten, und zwar mit *Prof. Dr. Horst Kern* und *Prof. Dr. Hans Jürgen Warnecke* zum Thema »Mitbestimmung und Innovation«; mit *Prof. Dr. John T. Addison*, *PD Dr. Claus Schnabel*, *Prof. Dr. Joachim Wagner*, *Prof. Dr. Dieter Sadowski* und *Prof. Dr. Bernd Frick* zum Thema »Die ökonomischen Auswirkungen der Mitbestimmung«; sowie mit *PD Dr. Armin Höhland* und den Verbandsvertretern *Willi Buschak* und *Dr. Renate Hornung-Draus* über »Die Auswirkungen der Europäisierung auf die deutsche Mitbestimmung«. Ferner hörte die Kommission einen Vortrag von *Prof. Dr. Werner Abelshausen* zum Thema »Vom wirtschaftlichen Wert der Mitbestimmung: Neue Perspektiven ihrer Geschichte in Deutschland«² (siehe Anhang 2).

(3) Zur eigentlichen Arbeit der Kommission wurde eine Anzahl auf ihrem Gebiet führender Wissenschaftler mit Expertenberichten beauftragt. Aufgabe der Berichte war es, für ihren jeweiligen Gegenstandsbereich die zur Einschätzung der Mitbestimmung relevanten Ergebnisse der empirischen und theoretischen Forschung zusammenzufassen und zu interpretieren. Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei der Problemlösungsfähigkeit der Mitbestimmung unter veränderten internationalen Wettbewerbsbedingungen (»Standortkonkurrenz«) und den aus diesen resultierenden neuen Anforderungen an Entscheidungsverhalten, Reaktionsgeschwindigkeit, Innovationsfähigkeit und soziale Integrationsfähigkeit (»Unternehmenskultur«) von Betrieben

2 Der Vortrag wurde der Kommission in schriftlicher Form zugänglich gemacht (Abelshausen 1998).

und Unternehmen gewidmet werden. Eine Liste der von der Kommission in Auftrag gegebenen Expertenberichte und ihrer Autoren findet sich im Anhang 5.

(4) Zur weiteren Unterstützung ihrer Arbeit richtete die Kommission Arbeitsausschüsse zu den Themen *Mitbestimmung und die Arbeit der Aufsichtsräte* (Vorsitz: Bundesminister a. D. *Hans Matthöfer*), *Mitbestimmung und Tarifwesen* (Vorsitz: *Prof. Dr. Karl Molitor*) sowie *Mitbestimmung und neue Organisations- und Unternehmensstrukturen* (Vorsitz: *Dr. Karlheinz Blessing*) ein. Die Arbeitsausschüsse hatten die Aufgabe, die Kommission Mitbestimmung bei der Bestandsaufnahme der Mitbestimmung, der Bewertung der festgestellten Fakten und der Formulierung von positionenübergreifenden Vorschlägen zu unterstützen. Sie konnten ebenfalls Experten anhören und sich wissenschaftlicher Unterstützung bedienen. Eine Liste der Ausschußmitglieder sowie der von den Ausschüssen durchgeführten Anhörungen findet sich in Anhang 3.

Zwischen Juni 1996 und April 1998 führte die Kommission insgesamt sechs Plenums- und zwölf Ausschußsitzungen durch. Dabei wurden insgesamt 55 Experten angehört, von denen 19 den Unternehmensleitungen, neun den betrieblichen Interessenvertretungen, acht den Gewerkschaften, drei den Arbeitgeberverbänden sowie 16 der Wissenschaft zuzurechnen sind.

Arbeitsergebnisse

Das Ergebnis der Arbeit der Kommission Mitbestimmung ist in Etappen entstanden. Der jeweilige zwischenzeitliche Wissensstand, dokumentiert in Merkpunkten und den mündlichen Berichten der Ausschußvorsitzenden, wurde in den Kommissionssitzungen diskutiert und ergänzt. In ihrer fünften Sitzung am 15. Oktober 1997 beendete die Kommission die Phase der Bestandsaufnahme mit einer Diskussion der schriftlichen Berichte der Arbeitsausschüsse. Dabei wurde sehr weitreichende Übereinstimmung in der Wahrnehmung der aktuellen Probleme der Mitbestimmung erzielt.

Aufgabe der wissenschaftlichen Leitung war es, auf der Grundlage der kumulativ erzielten Ergebnisse der Anhörungen und der wissenschaftlichen Expertenberichte den Schlußbericht der Kommission Mitbestimmung zu entwerfen und ihn in Abstimmung mit dem Vorsitzenden der Kommission in deren Schlußberatungen einzubringen. In ihrer Sitzung am 22. April 1998 wurde der Bericht in der hier vorliegenden Form von der Kommission zustimmend als Zusammenfassung der Ergebnisse der gemeinsamen Arbeit zur Kenntnis genommen. Die in seinem Schlußkapitel enthaltenen Empfehlungen wurden einmütig verabschiedet.

Angesichts der Länge des Berichts, der Komplexität seines Gegenstands und der einhelligen Absicht der Kommissionsmitglieder, den gemeinsamen Kern ihrer Ergebnisse nicht durch abweichende Voten im Detail unsichtbar zu machen, kann nicht jedes Mitglied der Kommission für jede einzelne Formulierung des Berichts in Anspruch genommen werden. Dies gilt vor allem deshalb, weil die Kommission be-

wußt versucht hat, in ihrer Arbeit eine möglichst große Schnittmenge *gemeinsam beobachteter Sachverhalte* zu finden und für diese möglichst *konsensfähige Zukunftsperspektiven* zu formulieren. Dabei hat sie bewußt auf Mehrheitsvoten verzichtet; zugleich haben ihre Mitglieder im Interesse der Ausarbeitung eines entwicklungsfähigen gemeinsamen Standpunkts gelegentlich auch dann einzelnen Formulierungen des Berichts zugestimmt, wenn sie selber gerne weiter oder weniger weit gegangen wären.

Neben dem Bericht und den in ihm enthaltenen Empfehlungen besteht das Arbeitsergebnis der Kommission Mitbestimmung in ihren Arbeitsmaterialien, insbesondere den wissenschaftlichen Expertenberichten. Diese sollen nach weiteren Bearbeitungsschritten in Buchform veröffentlicht werden.

Aufbau des Berichts

Der Bericht der Kommission Mitbestimmung beginnt, nach einer kurzen *Zusammenfassung* seiner wichtigsten Ergebnisse (Kapitel 1) und der vorliegenden Einleitung, in Kapitel 3 mit einem Versuch einer *Einordnung der Entwicklung* der Mitbestimmung in den letzten zwanzig Jahren in ihren historischen, sozialen und wirtschaftlichen *Kontext*. Dabei wird als wesentliche Entwicklungstendenz seit der Gesetzgebung der siebziger Jahre vor allem die unternehmens- und betriebsspezifische *Differenzierung* der Mitbestimmungspraxis betont. Das Kapitel schließt mit einem Überblick über die neuen Herausforderungen, denen sich die Mitbestimmung heute gegenüber sieht und die insbesondere aus der Dezentralisierung der Unternehmensstrukturen, der Herausbildung stärker unternehmensspezifischer Organisationskulturen unter zunehmendem Wettbewerbsdruck, der abnehmenden Korrespondenz der rechtlichen Regeln der Mitbestimmung mit den tatsächlichen Strukturen von Unternehmen, Betrieben und Beschäftigungssystem sowie allgemein veränderten Bedingungen in zunehmend wettbewerbsintensiven Güter- und Faktormärkten bestehen.

Das folgende vierte Kapitel untersucht die Entwicklung der *Anzahl der Unternehmen und Arbeitnehmer*, die den verschiedenen Systemen der deutschen Mitbestimmung unterliegen bzw. zu ihnen Zugang haben, in den letzten anderthalb bis zwei Jahrzehnten. Es dokumentiert das rasche Wachstum einer *mitbestimmungsfreien Zone*, in der die Arbeitnehmer weder durch Aufsichtsratsvertreter noch durch Betriebs- oder Personalräte repräsentiert werden. Kapitel 5 versucht im Anschluß daran, ein abgewogenes Bild der *wirtschaftlichen Wirkungen* der Mitbestimmung und ihres Beitrags zur deutschen Nachkriegsversion einer prosperierenden kapitalistischen Marktwirtschaft zu entwerfen. Es endet mit einer Übersicht über eine Reihe von wirtschaftlichen Faktoren, die heute eine Anpassung der Mitbestimmung als Institution erforderlich machen, insbesondere verkürzte Entscheidungszeiten in härter umkämpften Märkten, zunehmender Kostendruck auch in Märkten für Hochpreisprodukte, ein verändertes Innovationsparadigma, weniger langfristig orientierte Investoren und Kapitalmärkte sowie hohe Dauerarbeitslosigkeit.

Die vier anschließenden Kapitel geben im wesentlichen die Arbeitsergebnisse der drei Ausschüsse der Kommission wieder. Kapitel 6 behandelt die Auswirkungen des rapiden *wirtschaftlichen Strukturwandels* auf die Mitbestimmung, wobei die Herausbildung neuer Formen der Ausübung von Mitbestimmungsrechten in Unternehmen im Vordergrund steht, die einen Pfad *kooperativer Modernisierung* verfolgen. Ziel des Kapitels ist nicht die Beschreibung eines statistischen Durchschnitts, sondern die Identifizierung eines Typs von Umstrukturierung, der wirksame repräsentative Beteiligung der Belegschaften mit wirtschaftlicher Leistungs- und Überlebensfähigkeit vereinbar macht bzw. repräsentative Beteiligung zur Gewährleistung von Effizienz zu nutzen vermag. Kapitel 7 befaßt sich mit dem Zusammenhang von *Mitbestimmung und Tarifautonomie* und insbesondere den wechselseitigen Funktionen beider Systeme im Gesamtzusammenhang der deutschen industriellen Beziehungen, insbesondere mit dem Verhältnis zwischen Mitbestimmung und Flächentarifvertrag. Kapitel 8 untersucht die Mitbestimmung im Aufsichtsrat, zeichnet ihre Entwicklung nach und diskutiert ihre mutmaßlichen Folgen für die ihr unterliegenden Unternehmen. Kapitel 9 schließlich behandelt die zu erwartenden Konsequenzen der sich abzeichnenden partiellen *Europäisierung* der Betriebs- und Unternehmensverfassung für die deutsche Mitbestimmung. Kapitel 10 enthält die *Empfehlungen* der Kommission.

Der Bericht der Kommission Mitbestimmung hat sich zum Ziel gesetzt, die zentralen Entwicklungstendenzen und Problemfelder der Mitbestimmung in ihrer historisch gewachsenen Form sowie die wichtigsten Themenbereiche ihrer weiteren Erforschung und Entwicklung zu identifizieren. Eine umfassende Beschreibung und detaillierte Analyse des gegenwärtigen Mitbestimmungssystems hat die Kommission nicht angestrebt; sie wäre hierzu mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln und angesichts der Notwendigkeit, in einem vertretbaren Zeitraum zu Ergebnissen zu gelangen, auch nicht in der Lage gewesen. Vielmehr ist es der Kommission darum gegangen, in ihrem Bericht die wichtigsten *Ausgangsbedingungen, Ansatzpunkte und Entscheidungsparameter einer mittelfristigen Weiterentwicklung der Mitbestimmung unter neuen Bedingungen* darzustellen und *praxisnahe Hinweise auf mögliche Problemlösungen* zu geben.

3 *Die Entwicklung der Mitbestimmung als Institution*

Die Entwicklung der Mitbestimmung in ihrem historischen Kontext

1. In ihrer heutigen Gestalt geht die Mitbestimmung auf unterschiedliche und teilweise gegensätzliche Traditionen und Erfahrungen zurück: vom republikanischen Konstitutionalismus der Paulskirche über den Paternalismus des deutschen Unternehmertums des neunzehnten Jahrhunderts, den Sozialkatholizismus mit seiner Betonung gegenseitiger moralischer Verpflichtungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern, die Politik des »Burgfriedens« und die Organisation der Kriegswirtschaft im Ersten Weltkrieg und den Syndikalismus der Rätebewegung bis hin zu verschiedenen Versionen eines plan- oder gemeinwirtschaftlichen Sozialismus. Wichtige Impulse gingen auch von der Demokratisierungspolitik der Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg aus, insbesondere im Bereich der damaligen Schlüsselindustrien, der Stahlerzeugung und des Kohlebergbaus. Dabei war die Mitbestimmung zu keinem Zeitpunkt ein einheitliches System aus einem Guß. In ihren jeweiligen historischen Erscheinungsformen war sie vielmehr immer das Resultat von Kompromissen zwischen unterschiedlichen Motiven und Interessen einerseits und bereits vorhandenen, geschichtlich gewachsenen Institutionen andererseits. Vor allem die betriebliche Mitbestimmung und die Mitbestimmung auf Unternehmensebene haben sich lange weitgehend unabhängig voneinander entwickelt.

2. Mitbestimmung korrespondiert mit einer Reihe von seit langem bestehenden Besonderheiten in der Wirtschaftsweise deutscher Unternehmen, vor allem ihrer Produktstrategie und Organisationsstruktur; sie verstärkt diese Besonderheiten ebenso, wie sie ihrerseits von ihnen unterstützt wird (Exp. Sorge³). Im internationalen Vergleich zeichnen sich deutsche Unternehmen seit Beginn der Industrialisierung durch breite Nutzung hoher berufsfachlicher Qualifikationen, flache Hierarchien, ausgeprägte Integration dispositiver und ausführender Tätigkeiten sowie Dezentralisierung von Verantwortung und Entscheidungen auf technisch-fachlicher Grundlage aus.

3 Mit »Exp.« und dem Autorennamen wird auf die vom Projekt »Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen« in Auftrag gegebenen Expertenberichte verwiesen. Eine Liste der Expertenberichte findet sich im Anhang 5.

Dem entspricht eine typische Tendenz zu einer strategischen Positionierung in Märkten mit hohen Anforderungen an Produktdifferenzierung und Produktqualität («diversifizierte Qualitätsproduktion»). Unternehmen, die in Märkten dieser Art erfolgreich sein wollen, müssen über Strukturen und Fähigkeiten verfügen, deren Aufbau unter anderem eine lange Beschäftigungsdauer sowie langfristig investiertes, »geduldiges« Kapital verlangt, das es ihnen ermöglicht, anspruchsvolle Investitionsprogramme auch in Zeiten vorübergehender Ertragsschwäche durchzuhalten. Sowohl der deutsche Arbeits- als auch der deutsche Kapitalmarkt haben traditionell diesen Bedingungen entsprochen. So ist die durchschnittliche Beschäftigungsdauer in Deutschland kaum kürzer als in Japan. Zugleich wird in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern noch immer nur ein kleiner Teil des investierten Kapitals an der Börse gehandelt; Eigentum ist stark konzentriert; und ein relativ hoher Anteil des Unternehmenskapitals wird von Banken gehalten, die zugleich Kreditgeber sind. Darüber hinaus war die Umschlagsgeschwindigkeit des an der Börse gehandelten Kapitals lange vergleichsweise gering (Streeck 1997).

3. Die Geschichte der Mitbestimmung seit Gründung der Bundesrepublik ist die ihrer zunehmenden *Verbetrieblichung*. Diese wiederum war die unvermeidliche Folge der *Integration der Mitbestimmung in eine marktwirtschaftliche Ordnung*, zu deren gesellschaftlicher Akzeptanz und sozialer Gestaltung sie zugleich einen wesentlichen Beitrag leistete. Innerhalb der im Westdeutschland der Nachkriegszeit entstandenen *sozialen Marktwirtschaft* sorgte Mitbestimmung für die Verankerung wichtiger Belegschaftsinteressen im Zielsystem der wirtschaftlich bestimmenden Großunternehmen. Als charakteristische Institution der deutschen Variante des »rheinischen« Kapitalismus (Albert 1992) half sie bei der Herstellung dauerhafter Beziehungen von stabilem Kapital und unternehmensloyaler Arbeit in Unternehmen, in denen beide Seiten, Kapital und Arbeit, nicht als unorganisierte Masse anonymer Marktteilnehmer auftreten, sondern hoch genug organisiert und effektiv genug repräsentiert sind, um gegenseitige Verpflichtungen aushandeln und einhalten zu können. Indem Mitbestimmung auf diese Weise dazu beitrug, eine langfristige Orientierung von Investitionen und Gewinnerwartungen möglich zu machen, förderte sie eine Ausformung des Gewinnmotivs, die mit einer Berücksichtigung elementarer Arbeitnehmerinteressen an Einkommens- und Beschäftigungssicherheit, qualifizierter Arbeit und der Gewährleistung sozialer Rechte am Arbeitsplatz sowie einer pragmatischen Bearbeitung von Interessenkonflikten durch laufende Aushandlung von Kompromissen vereinbar war.

4. Im Zuge ihrer Verbetrieblichung haben sich die Mitbestimmung auf Betriebs- und Unternehmensebene, die anfangs unterschiedlichen Zwecken dienen sollten, dort, wo sie nebeneinander bestanden, *eng miteinander verwoben*. Zugleich wurde die Mitbestimmung auf Unternehmensebene zum *verlängerten Arm* der betrieblichen Mitbestimmung, wobei die leitenden Betriebsratsmitglieder die Belegschaft in der Regel auch im Aufsichtsrat vertreten und ihre unternehmensrechtliche Position im wesentlichen zur Erweiterung ihrer betriebsverfassungsrechtlichen Informations- und Handlungsmöglichkeiten nutzen. Die damit eingetretene *Umkehrung der relativen*

Bedeutung der beiden Mitbestimmungsformen gegenüber der Gründungsphase der Bundesrepublik wurde durch die Gesetzgebung der siebziger Jahre ratifiziert und weitergetrieben, in der die Rolle der Betriebsräte gestärkt wurde, die Ausweitung der Montanmitbestimmung auf die gesamte Volkswirtschaft aber ausblieb.

5. In der unmittelbaren Nachkriegszeit betrachteten vor allem die Gewerkschaften die Mitbestimmung auf Unternehmensebene als Instrument einer möglichen und wünschbaren *gesamtwirtschaftlichen Planung* oder gar als Zwischenstufe auf dem Weg zu einer *Neuordnung der Besitzverhältnisse* am Produktivkapital. Daß die Unternehmensmitbestimmung in den folgenden Jahren gegenüber der betrieblichen Mitbestimmung an Bedeutung verlor und in der Praxis in diese integriert wurde, lag vor allem auch daran, daß derartige Ambitionen im Zuge der Durchsetzung der Marktwirtschaft zunehmend unrealistisch wurden und aufgegeben werden mußten. Am Ende der neunziger Jahre ist Mitbestimmung in keiner denkbaren Zukunft mehr etwas anderes als ein Element der einzelwirtschaftlichen Leitungs- und Entscheidungsstruktur («corporate governance») von am Markt operierenden, dem Wettbewerb ausgesetzten und gegeneinander um die beste Position konkurrierenden Unternehmen, deren strategische Positionierung sie im Interesse der von ihr vertretenen Belegschaften *von innen* und innerhalb eines marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens zu beeinflussen versucht. In dieser Funktion wird Mitbestimmung auch von Arbeitgeberseite nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt; die ideologischen Debatten noch der siebziger Jahre über die Vereinbarkeit von Mitbestimmung mit Marktwirtschaft und Privateigentum haben sich erschöpft.

6. Die Verbetrieblichung der Mitbestimmung spiegelt sich auch in ihrem veränderten Verhältnis zu den *Gewerkschaften*. Die Montanmitbestimmung hatte den Gewerkschaften noch einen direkten Einfluß innerhalb der Leitung der Unternehmen eingeräumt und stand dabei in Einklang mit historischen Konzepten überbetrieblicher Wirtschaftsdemokratie. Obwohl auch das Mitbestimmungsgesetz von 1976 externe Gewerkschaftsvertreter im Aufsichtsrat zuläßt, stellt es ihre Präsenz unter den Vorbehalt, daß sie von der Belegschaft als deren Vertreter gewählt werden müssen; einen Arbeitsdirektor nach dem Vorbild der Montanmitbestimmung kennt das Gesetz nicht. Zwar wird die überwältigende Mehrheit der Aufsichtsratssitze, für die externe Gewerkschaftsvertreter kandidieren können, von den Kandidaten der jeweils zuständigen Gewerkschaften im Deutschen Gewerkschaftsbund gewonnen; in der Praxis jedoch liegt das Übergewicht auf der Arbeitnehmerbank zumeist bei den als interne Belegschaftsvertreter gewählten Betriebsräten. Eine Weisungsbefugnis der externen gegenüber den internen Vertretern besteht nicht und wird auch nicht beansprucht. Der Einfluß der externen Gewerkschaftsvertreter variiert nach Branchen und Unternehmen und beruht, wo er von Bedeutung ist, vor allem auf sachlicher Beratungskompetenz (Kap. 8, 8.). In vielen Fällen nominieren die Gewerkschaften als externe Vertreter im Aufsichtsrat dieselben Personen, die als Verbindungsleute zwischen dem Gewerkschaftsvorstand und dem Betriebsrat oder Gesamtbetriebsrat des betreffenden Unternehmens fungieren.

7. Die Richtung des Einflusses der externen auf die internen Arbeitnehmervertreter wird unterschiedlich eingeschätzt. Auf Arbeitgeberseite finden sich nach wie vor Befürchtungen, daß unternehmensfremde hauptamtliche Gewerkschafter »ideologische« oder doch jedenfalls den Interessen und Bedürfnissen des betreffenden Unternehmens fernstehende Gesichtspunkte in die Beratungen des Aufsichtsrats hineintragen und dadurch eine Konsensfindung mit der Arbeitnehmerbank erschweren könnten. Dem wird entgegengehalten, daß die externen Arbeitnehmervertreter nicht selten versachlichend und manchmal sogar vermittelnd tätig seien und auf diese Weise die Konsensfindung förderten. Darüber hinaus trügen die externen Gewerkschaftsvertreter regional- und beschäftigungspolitische Gesichtspunkte in das Unternehmen hinein und betonten dessen Verantwortung gegenüber seinem sozialen Umfeld. Vieles spricht dafür, daß alle diese Effekte in der Praxis möglich sind und vorkommen; in der Mehrzahl der Fälle dürften sie jedoch von der Tatsache überwogen werden, daß der bestimmende Einfluß auf der Arbeitnehmerbank zumeist bei den internen Vertretern liegt.

8. Die veränderte Funktion der *externen Gewerkschaftsvertreter* läßt sich auch aus dem Umstand entnehmen, daß Befürchtungen, sie könnten als Agenten einer zentralen Koordinierung der Mitbestimmungsträger durch die Gewerkschaft – also als eine Art privater Planungsapparat – fungieren, heute nicht mehr geäußert werden. Soweit die Rolle der »Externen« überhaupt noch kritisch diskutiert wird, geschieht dies vornehmlich im Zusammenhang mit der Tarifpolitik, insbesondere der Frage, ob Gewerkschaftssekretäre, die dem Aufsichtsrat eines Unternehmens angehören, auch an Tarifverhandlungen teilnehmen sollen, von denen dieses direkt oder indirekt betroffen ist (Kap. 8, 10.). Hierzu bestehen zwischen den Gewerkschaften selber unterschiedliche Ansichten. Einige Gewerkschaften errichten zwischen Tarifpolitik und Mitbestimmung eine interne »chinesische Mauer«, die es unmöglich machen soll, daß Informationen, die jemand als Aufsichtsratsmitglied gewinnt, in die Tarifpolitik einfließen. Andere betrachten im Gegenteil das verbesserte Hintergrundwissen, das Gewerkschafter als externe Aufsichtsratsmitglieder gewinnen, als hilfreich bei der Formulierung einer realistischen, und dann in der Regel moderaten Tarifpolitik; dieser Ansicht stimmen auch einige Unternehmensvertreter zu. Allgemein wird die Präsenz externer Gewerkschaftsvertreter im Aufsichtsrat mitbestimmter Unternehmen von Gewerkschaftsseite heute als Beitrag zur Versachlichung der Beziehungen im Unternehmen und zwischen den Tarifparteien sowie zur Steigerung der Sachkompetenz sowohl der Betriebsräte als auch der Gewerkschaften selber verteidigt.

9. Daß die *Gewerkschaften* nicht den Anspruch erheben, als überbetriebliche Steuerungsinstanzen einer verbetrieblichten Mitbestimmung zu fungieren, heißt nicht, daß sie für diese oder diese für sie ohne Bedeutung wären. Die meisten Betriebsräte und fast alle Aufsichtsratsmitglieder der Arbeitnehmerseite sind gewerkschaftlich organisiert (Kap. 4, 11.). Die von den Kandidaten und Kandidatenlisten der Gewerkschaften im Deutschen Gewerkschaftsbund erreichten Wahlergebnisse liegen in der Regel weit oberhalb des Organisationsgrades der Beschäftigten. In den Betriebsrat gewählte

Nichtorganisierte treten in vielen Fällen während ihrer Amtszeit der zuständigen Gewerkschaft bei, um sich deren fachlicher und politischer Unterstützung zu versichern. Die Gewerkschaften wiederum sind auf die Mitarbeit der Betriebsräte angewiesen, traditionell bei der Mitgliederwerbung und zunehmend bei der Umsetzung der von ihnen ausgehandelten Tarifverträge. Vor allem die Betriebsratsvorsitzenden großer Unternehmen, die typischerweise zugleich Aufsichtsratsmitglieder und häufig stellvertretende Aufsichtsratsvorsitzende sind, spielen innerhalb der Gewerkschaften eine einflußreiche Rolle.

10. Zahlreiche Untersuchungen zeigen, daß der Einfluß der Mitbestimmungsorgane in Betrieb und Unternehmen dann besonders groß ist, wenn die Belegschaft gewerkschaftlich organisiert und die Gewerkschaft im Betrieb mobilisierungsfähig ist. Der Sachverhalt verweist sowohl auf den pluralistischen, unterschiedliche Interessen anerkennenden Ursprung der Mitbestimmung als auch auf das faktische Zusammenwachsen der betrieblichen Gewerkschaftsorganisation mit den Organen der Mitbestimmung. Unter dieser Perspektive ist der Rückgang der Zahl der gewerkschaftlichen Vertrauensleute seit den achtziger Jahren bemerkenswert. Während er einerseits darauf hindeutet, daß zahlreiche wichtige Funktionen gewerkschaftlicher Betriebsorganisationen heute von den Betriebsräten miterfüllt werden, verweist er andererseits auf die Möglichkeit eines langfristigen Verlusts der Durchsetzungsfähigkeit der Betriebsräte als Folge einer durch die Betriebsverfassung bedingten Schwächung unabhängiger betrieblicher Gewerkschaftsorganisationen.

11. Die Verbetrieblichung der Mitbestimmung fällt seit einer Reihe von Jahren mit einer Verbetrieblichung der *Tarifpolitik* zusammen (Exp. Leminsky). Ursprünglich waren Mitbestimmung und Tarifautonomie voneinander weitgehend unabhängige oder doch gegeneinander abgegrenzte Politikfelder, deren Verhältnis auf vielfältige Weise rechtlich geregelt war, insbesondere durch den verfassungsmäßigen Primat des Tarifvertrags sowie die Bindung der Betriebsräte an die geltenden Tarifverträge und ihre Einsetzung als Überwacher ihres betrieblichen Vollzugs. Die Trennung von Tarifautonomie und Mitbestimmung und ihre detaillierte Abstimmung aufeinander, mit der herkömmlichen Unterscheidung zwischen überbetrieblichem Tarifvertrag und betrieblicher Betriebsvereinbarung, kann als das charakteristische Herzstück des deutschen Systems der industriellen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg angesehen werden (Exp. Thelen und Turner). In dem Maße, wie der strukturelle Wandel heute auch im Bereich der Tarifautonomie Regelungen erfordert, die den besonderen Bedingungen des einzelnen Betriebs angepaßt sind, nehmen die Berührungspunkte zwischen den beiden Systemen zu und kompliziert sich das gegenseitige Verhältnis insbesondere von Mitbestimmung und *Flächentarif* (Kap. 7, 2., 5. bis 13.).

Mitbestimmung und soziale Integration

12. Als Element der *Leistungsstruktur des Unternehmens* hat sich die Mitbestimmung, insbesondere im Gefolge der zweiten Gesetzgebungswelle in den siebziger Jahren, als wirkungsvolles Mittel zu dessen *sozialer Integration* erwiesen (Exp. Weitbrecht). Weder im Unternehmen noch im Betrieb war die Mitbestimmung ursprünglich für diesen Zweck konzipiert worden. Während die Unternehmensmitbestimmung ein gesamtwirtschaftlich abgestimmtes und gesellschaftsverträgliches, d.h. nicht ausschließlich marktorientiertes Unternehmensverhalten gewährleisten sollte, war die betriebliche Mitbestimmung vor allem als arbeitsrechtliches Instrument zur Abwehr von ungerechtfertigten Zumutungen des Arbeitgebers gegenüber den Arbeitnehmern gedacht. Obwohl beide Funktionen in veränderter Form weiterbestehen, dienen die Institutionen der Mitbestimmung heute zunehmend dazu, die Belegschaft und ihre Vertreter an der *Verantwortung für das ökonomische Geschick des Unternehmens* zu beteiligen und die *Kooperation zwischen Arbeit und Kapital im Produktionsprozeß* zu festigen.

13. Charakteristisch für die besondere Funktionsweise der deutschen Mitbestimmung ist, daß sie die repräsentative Mitwirkung der Beschäftigten an Entscheidungen des Arbeitgebers auf eine *gesetzliche Grundlage* und damit im Prinzip außerhalb des betrieblichen Streits stellt. Auf diese Weise hat die Mitbestimmung vor allem in der Nachkriegsphase das Verhältnis zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern von Konflikten entlastet. Die dadurch ermöglichte *vertrauensvolle Zusammenarbeit* hat den breiten Einsatz nicht-hierarchischer und informationsintensiver Führungsmethoden sowie die Entstehung *kooperativer Unternehmenskulturen* begünstigt. Die stark ausgeprägte Verrechtlichung der Mitbestimmung reflektiert eine *deutsche konstitutionalistische Tradition*, die auch außerhalb der Betriebs- und Unternehmens-»Verfassung« wirksam und kulturell und historisch tief verankert ist.

14. Die deutsche Mitbestimmung entspricht einem Beschäftigungsmodell, das *langfristige Unternehmenszugehörigkeit der Kernbelegschaften* anstrebt, um *hohe Humankapitalinvestitionen* rentierlich zu machen (Exp. Weitbrecht, Sadowski). Indem sie den Beschäftigten die Möglichkeit gibt, als Alternative zum Verlassen des Unternehmens dessen Entscheidungen zu beeinflussen, trägt sie dazu bei, die Fluktuation der Belegschaften im Vergleich zu anderen Ländern niedrig zu halten. Zugleich ergänzt Mitbestimmung die *Demokratie des Arbeitsmarktes*, die in der Möglichkeit des Wechsels des Arbeitsplatzes besteht, durch ein *Recht auf organisatorische Mitgestaltung*. Dieses wiederum kommt *gefestigten Erwartungen* deutscher Belegschaften entgegen, an wichtigen Entscheidungen entsprechend ihrer hohen Qualifikation und der von ihnen erwarteten Loyalität dem Unternehmen gegenüber beteiligt zu werden. Organisationsstruktur und Produktpolitik deutscher Unternehmen haben sich ihrerseits auf eine ausgeprägte Bereitschaft der Beschäftigten zu strategischem Mitdenken und zur Übernahme von Verantwortung eingestellt. Durch die Mitbestimmung wird diese zugleich institutionell herausgefordert und kulturell anerkannt.

15. Innerhalb der Unternehmen hilft Mitbestimmung, *Hierarchien zu überbrücken* und den sozialen Abstand zwischen »unten« und »oben« zu verringern. Damit trägt sie auch zur *sozialen Integration der Gesellschaft insgesamt* bei. Insbesondere die Mitbestimmung auf Betriebsebene bietet einer erheblichen Zahl von Bürgern Gelegenheit zur Übernahme demokratischer Verantwortung. Nicht weniger als 220.000 gewählte Betriebsräte (die nach dem Personalvertretungsgesetz gewählten Personalräte nicht eingerechnet; Kap. 4, 10.) sind in der Bundesrepublik täglich an der Aushandlung von Kompromissen zwischen Belegschaften und Arbeitgebern, an schwierigen wirtschaftlichen Entscheidungen und an der Überwachung der Einhaltung gesetzlicher Schutzregeln unmittelbar beteiligt.

16. Anders als in den siebziger Jahren wird Mitbestimmung heute nur noch selten mit der Notwendigkeit begründet, ebenso wie in der Gesellschaft insgesamt auch in wirtschaftlichen Organisationen demokratische Verhältnisse zu schaffen. In den achtziger und neunziger Jahren sind die unmittelbaren Zwecke wirtschaftlichen Handelns, der sparsame und ertragreiche Umgang mit knappen Ressourcen, erneut in den Vordergrund getreten. In diesem Zusammenhang wird Beteiligung an Entscheidungen weniger als Eigenwert und vornehmlich als Mittel zum Zweck der Steigerung der Effizienz von Betrieben und Unternehmen gefordert und verteidigt. Das heißt jedoch nicht, daß Rechtssicherheit und die Ausübung sozialer Rechte am Arbeitsplatz nicht mehr als soziale Werte angesehen würden, denen eine moderne Wirtschaftsordnung genügen muß. Die Erfahrung mit der Mitbestimmung zeigt, daß Unternehmen Produkt- und Marktstrategien finden können, bei deren Umsetzung die Beteiligung der Beschäftigten und die Sicherung ihrer Rechte durch repräsentative Institutionen nicht Hindernisse für Effizienz, sondern im Gegenteil produktive Ressourcen sind.

17. Die Fähigkeit, mit gewählten Vertretern der Belegschaft auch in schwierigen Fragen Einigung zu erzielen, ist als Folge der Mitbestimmung zu einer wichtigen Qualifikation von Führungskräften geworden (Kap. 8, 5., 7.). In zahlreichen Unternehmen, die der Aufsichtsratsmitbestimmung unterliegen, sind die Vorstände bestrebt, vor einer Aufsichtsratssitzung mit den betrieblichen Arbeitnehmervertretern Einigkeit über die anstehenden Entscheidungspunkte herzustellen. Dies entspricht auch dem Wunsch vieler Vertreter der Anteilseigner, die kontroverse Diskussionen zwischen Vorstand und Belegschaftsvertretern in einer Aufsichtsratssitzung im Normalfall zu vermeiden wünschen. Vorstandsmitglieder, die gegen die Stimmen der Arbeitnehmervertreter berufen werden, empfinden dies in der Regel als Hypothek. Auch in kleinen und mittleren Unternehmen bildet die Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit dem Betriebsrat und allgemein zur sozialen Integration ein wichtiges Element unternehmerischen Könnens.

18. Im Laufe der Jahre ist insbesondere der betrieblichen Mitbestimmung eine Vielzahl *zusätzlicher Funktionen* zugewachsen, durch deren Wahrnehmung sie andere gesellschaftliche Regulierungssysteme entlastet und den Betrieben und Unternehmen direkte staatliche Interventionen erspart. Beispiele sind die Funktion der Betriebsräte

in der Aus- und Weiterbildung, vor allem bei der Überwachung der Einhaltung verbindlicher Ausbildungspläne (Exp. Heidemann und Paul-Kohlhoff), die wachsenden Aufgaben der Betriebsräte im betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz, auch aufgrund der sich entwickelnden europäischen Gesetzgebung (Exp. Kothe, E. Schmidt), die Rolle der Betriebsräte als Ansprechpartner der Arbeitsverwaltung und der, vor allem regionalen Arbeitsmarktpolitik (Exp. Rürup und Sesselmeier), sowie die zunehmende Übertragung der Ausgestaltung der Flächentarifverträge auf die Betriebsparteien (Exp. Leminsky). Indem die betriebliche Mitbestimmung eine betriebsinterne Beilegung von Konflikten erleichtert, entlastet sie darüber hinaus die Arbeitsgerichtsbarkeit.

Ausdifferenzierung und Anpassung

19. Im Zuge ihrer Konsolidierung nach den gesetzlichen Neuregelungen der siebziger Jahre und ihrer Entwicklung zu einer Infrastruktur betrieblicher Integration und Kooperation hat sich die Mitbestimmung, auf der sicheren Basis ihrer nach wie vor einheitlichen Rechtsgrundlage, in Anpassung an die besonderen technologischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten verschiedener Branchen und Unternehmen *vielfältig differenziert*. Die auf diese Weise entstandenen *unterschiedlichen Mitbestimmungskulturen* (Exp. Leminsky) reflektieren sowohl die Vielfalt der tatsächlichen Anwendungsbedingungen der Mitbestimmungsgesetze als auch divergierende strategische Entscheidungen der beteiligten Unternehmensleitungen, Betriebsräte und Gewerkschaften. Die interne Ausdifferenzierung des Mitbestimmungssystems ist im wesentlichen Resultat eines institutionellen *Reifungsprozesses*, als dessen Folge Mitbestimmung weniger reaktiv und zunehmend entscheidungsbegleitend ausgeübt wird und ihre Akteure schon im Vorfeld in Entscheidungen einbezogen werden, bei denen dies gesetzlich nicht vorgeschrieben oder abgesichert ist. In der Praxis werden damit die Mitbestimmungsgesetze immer weniger schematisch und zunehmend unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse und praktischen Erfordernisse des Einzelfalls angewendet.

20. Ein Grund für die wachsende Vielfalt der Mitbestimmungspraxis ist die zunehmende Bedeutung informeller Ergänzungen und Modifizierungen des formalen Mitbestimmungsrechts im Rahmen *kooperativer Unternehmenskulturen*, in denen die gemeinsame Suche nach sachgerechten Problemlösungen an die Stelle einer formalistischen Einforderung gesetzlicher Rechtstitel tritt. Unternehmerische Initiativen zum Aufbau von kooperativen Unternehmenskulturen haben sich als mit der rechtlichen Grundlage der Mitbestimmung gut vereinbar erwiesen. Wie zahlreiche Beispiele zeigen, kann die Kombination von Mitbestimmung mit Unternehmenskultur zu einer stärker prozeßorientierten und ergebnisoffenen Anwendung des Mitbestimmungsrechts führen, von dem in solchen Fällen in beiderseitigem Einverständnis sowohl »nach oben«, durch Gewährung von Beteiligungsrechten über den Buchstaben des Gesetzes hinaus, als auch »nach unten«, durch Verzicht auf die Ausübung formaler

Rechte, abgewichen wird. Freilich wird dadurch das formale Recht als solches nicht überflüssig. Im Gegenteil wird die Entstehung eines informellen und pragmatischen Kooperationsstils nicht zuletzt dadurch gefördert, daß beide Seiten auf gesetzliche Rechte als sichere und für die jeweilige Gegenseite unantastbare Rückfallposition für den Fall zurückgreifen können, daß ihr Vertrauen mißbraucht wird. Die jederzeitige Möglichkeit, als Sanktion für nicht-kooperatives Verhalten auf dem Buchstaben des Gesetzes zu bestehen, ermutigt dessen einvernehmliche informelle Modifizierung.

21. Der Wandel der Mitbestimmung zu einem Instrument der kooperativen Leitung von Betrieben und Unternehmen in den achtziger und neunziger Jahren fiel mit weitreichenden *Veränderungen ihrer organisatorischen Rahmenbedingungen* zusammen. Besonders zu erwähnen sind die Dezentralisierung der Arbeits- und Unternehmensorganisation, die Integration einer wachsenden Zahl von Betrieben in umfassendere Unternehmenszusammenhänge und die Neugliederung von Großunternehmen in komplexe Unternehmensgruppen (Kap. 4, 4., Nr. 1). Dabei ist es der Mitbestimmung in der Praxis in oft erstaunlichem Maße gelungen, sich veränderten organisatorischen Gegebenheiten durch Einrichtung neuer, oft improvisierter Verfahren und Institutionen anzupassen. Beispiele sind die Delegation von Mitbestimmungsrechten des Betriebsrats an Arbeits- und Projektgruppen (wobei der Betriebsrat formale Instanz zur Konfliktregelung bleibt), die Einrichtung von Gesamt- und Konzernbetriebsräten mit über das Gesetz hinausgehenden Informationsrechten und Entscheidungsbefugnissen oder in Fällen, in denen die gesetzlichen Voraussetzungen nicht eindeutig gegeben sind, die Beibehaltung gemeinschaftlicher Strukturen der Interessenvertretung in Teilunternehmen, die zu einem Gemeinschaftsbetrieb zusammengefaßt werden, sowie die sinngemäße Anwendung der Regeln der Unternehmensmitbestimmung auf neue Unternehmensstrukturen, die vom bestehenden Recht nicht mehr oder noch nicht hinreichend erfaßt werden (Kap. 6, 6., 19., 24., Nr. 1; Kap. 8, 3.).

22. Die bemerkenswerte Fähigkeit der Mitbestimmung zu flexibler Anpassung an veränderte Bedingungen verdankt sich zu einem erheblichen Teil einer gewachsenen Praxis des Rückgriffs auf *vertragliche Regelungen* in Fällen, in denen sich das gesetzliche Mitbestimmungsrecht nach Ansicht beider Seiten als unzureichend oder unzureichend erweist. Im Ergebnis werden damit die gesetzlichen Mitbestimmungsgesetze im Bereich sowohl der Betriebs- als auch der Unternehmensverfassung *privatrechtlich ergänzt und erweitert*. Auf betrieblicher Ebene erfolgt die Anpassung der Mitbestimmung an vom Gesetz nicht vorhergesehene Entwicklungen, insbesondere der betrieblichen Ablauforganisation, in der Regel durch Betriebsvereinbarungen (Kap. 6, 17.). Auf Unternehmensebene finden sich Beispiele einer freien Vereinbarung von Mitbestimmungsrechten durch Festlegungen im Gesellschaftsvertrag oder durch Stimmrechtsbindung (Kap. 8, 11.). Ihren Ursprung hatte diese Praxis einer unter- und außerhalb des Gesetzes vertraglich begründeten Mitbestimmung anscheinend in der Montanindustrie, wo Unternehmen und Gewerkschaften schon früh damit begannen, die vollständige oder annähernde Fortgeltung der Montanmitbestimmung in Fällen zu vereinbaren, in denen ein Unternehmen dieser nach dem Gesetz nicht mehr

oder nicht mehr gänzlich unterlag. Ähnliche Entwicklungen fanden sich vor allem in den siebziger Jahren in kommunalen Unternehmen, wo durch Stimmrechtsbindung paritätische Mitbestimmung auch in Fällen eingerichtet wurde, in denen gesetzlich nur eine Drittelbeteiligung vorgeschrieben war. Heute lassen sich vertragliche Regelungen der Mitbestimmung in vielen ehemaligen öffentlichen Regiebetrieben beobachten, die in private Rechtsformen überführt und in denen Elemente der Mitbestimmung nach dem Gesetz von 1976 oder auch der Montanmitbestimmung oft auch dann eingerichtet werden, wenn dies nach dem Gesetz nicht erforderlich wäre. Darüber hinaus gibt es Beispiele für eine einseitige Gewährung von Mitbestimmungsrechten, etwa durch Überlassung von Aufsichtsratssitzen an Arbeitnehmervertreter in Tendenzunternehmen, bis hin zur Zulassung formal selbständiger Beschäftigter als Wahlberechtigte bei Aufsichtsratswahlen.

23. Die Tendenz zur Verbetrieblichung der Mitbestimmung ist in den nach der Wiedervereinigung neu hinzugekommenen ostdeutschen Unternehmen noch stärker ausgeprägt als im alten Bundesgebiet (Exp. R. Schmidt). Zu einem erheblichen Teil liegt dies an der Lückenhaftigkeit des Systems der Flächentarifverträge in den Neuen Ländern sowie an der vergleichsweise wenig entwickelten gewerkschaftlichen Organisation. Darüber hinaus fördert die allgemein schlechte wirtschaftliche Lage die Identifikation der Belegschaften und damit der Betriebsräte mit den Überlebensinteressen der jeweiligen Unternehmen. Die Bereitschaft der betrieblichen Mitbestimmungsträger zu unabhängiger Interessendurchsetzung ist deshalb vergleichsweise gering ausgeprägt; insgesamt überwiegt eine Praxis der kooperativen Unterstützung der Unternehmensleitungen, in der kontroverse Verhandlungen eher selten sind. Die Besonderheiten der in besonders hohem Maße betrieblich geprägten ostdeutschen Mitbestimmungspraxis tragen dazu bei, die Vielfalt der Mitbestimmung als Institution weiter zu erhöhen.

Neue Herausforderungen

24. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre stellen die Verschärfung des nationalen und internationalen Wettbewerbs, der beschleunigte technologische, wirtschaftliche und organisatorische Wandel und die beginnende Europäisierung von Aspekten der Arbeitsbeziehungen die deutsche Mitbestimmung vor *neue Herausforderungen*. Zunächst werden dadurch Entwicklungen *verstärkt und beschleunigt*, die schon in der Konsolidierungsphase nach der Gesetzgebung der siebziger Jahren zu beobachten waren, vor allem die branchen- und unternehmensspezifische Differenzierung der Mitbestimmung sowie ihre Nutzung als Infrastruktur betrieblicher Kooperation. Zweitens setzen die veränderten Erfolgsbedingungen in Güter- und Kapitalmärkten sowie der zunehmende Standortwettbewerb zwischen Gesellschaften mit unterschiedlichen Sozialregimen die gewachsenen Strukturen der Mitbestimmung unter *Anpassungsdruck*, insbesondere in bezug auf die Sicherung und Erhöhung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Drittens untergraben Veränderungen in der Struktur von Unternehmen, Betrieben und Arbeitsverhältnissen wichtige faktische Voraussetzungen der

Wirksamkeit der Mitbestimmung in ihrer bestehenden Form und drohen, ihre rechtlichen Ressourcen zu *entwerten*. Alle drei Entwicklungen konfrontieren die an der Mitbestimmung Beteiligten, insbesondere die organisierten Sozialpartner und den Gesetzgeber, mit schwierigen *neuen Gestaltungsproblemen*.

25. Als repräsentatives System der Beteiligung von Arbeitnehmern setzt Mitbestimmung eine Zentralisierung des Entscheidungsprozesses in Betrieb und Unternehmen auf der Ebene der gewählten Repräsentativorgane voraus. Diese Voraussetzung war bei den Unternehmensstrukturen, die in den ersten Jahrzehnten nach dem Krieg vorherrschten, in hinreichendem Maße gegeben. Heute jedoch scheinen veränderte Erfolgsbedingungen in härter umkämpften internationalen Märkten solchen Unternehmen Vorteile zu gewähren, die ihren Entscheidungsprozeß weitgehend dezentralisieren. Zum einen geschieht dies durch Aufteilung großer Unternehmen in voneinander unabhängig am Markt operierende Unternehmenseinheiten, von denen jede für sich der Bewertung durch den Kapitalmarkt ausgesetzt wird oder werden könnte. Zum anderen, auf der betrieblichen Ebene, führt Dezentralisierung zur Übertragung von Entscheidungs- und Organisationsfunktionen, auch und nicht zuletzt wirtschaftlicher Art, an Arbeitsgruppen und einzelne Arbeitnehmer. In dem Maße, wie derartige organisatorische Veränderungen mit Wettbewerbsvorteilen verbunden sind, muß das Mitbestimmungssystem über seinen traditionellen Bezug auf Unternehmens- und Betriebshierarchien hinauswachsen. Im betrieblichen Bereich muß es nachweisen, daß es einer *direkten Beteiligung* von Arbeitsgruppen und Individuen durch Delegation von Entscheidungsverantwortung nach unten nicht im Wege steht und sich im Gegenteil so weiterentwickeln kann, daß es diese unterstützt. Auf Unternehmensebene muß Mitbestimmung zeigen, daß sie eine wirtschaftlich sinnvolle Aufteilung von Großunternehmen nicht behindert und auch in den komplexeren Strukturen lockerer zusammenhängender Unternehmensgruppen zu funktionieren vermag.

26. Im übrigen verlangt der zunehmende internationale Wettbewerb von den Unternehmen mehr noch als in der Vergangenheit *maßgeschneiderte Lösungen* bei der – zunehmend dezentralisierten – Organisation ihrer Arbeitsbeziehungen und Entscheidungsprozesse. Ebenso wie bei der Tarifautonomie ist deshalb damit zu rechnen, daß sich die Gestaltung der Mitbestimmung in Form und Inhalt weiter auf die betriebliche Ebene verlagern und das gesetzliche Mitbestimmungsrecht auf die prozedurale Regulierung dezentraler Verhandlungsprozesse, auch auf Arbeitsplatzebene, faktisch oder formal zurückgenommen wird. Zugleich ist damit zu rechnen, daß sich der Schwerpunkt der Mitbestimmung noch mehr als bisher von der defensiven Sicherung und Durchsetzung von Rechten, insbesondere auf materielle Vergünstigungen, auf die *laufende Einbringung von Belegschaftsinteressen* in einen an internationaler Wettbewerbsfähigkeit orientierten Entscheidungsprozeß und die *Unterstützung der Umsetzung* einvernehmlich beschlossener strategischer Unternehmensentscheidungen verlagert.

27. Unter veränderten Marktbedingungen muß die deutsche Mitbestimmung ihre Vereinbarkeit mit hoher internationaler *Wettbewerbsfähigkeit* erneut beweisen und gegebenenfalls wiederherstellen, etwa indem sie den Übergang von einer Standardisierung von Leistungen und Leistungsanforderungen zu neuen, projekt- und kundenorientierten Arbeitsformen unterstützt. Im Ergebnis verschiebt sich dabei in Reaktion auf die neuen wirtschaftlichen Notwendigkeiten die Balance zwischen den traditionellen Schutzfunktionen der Mitbestimmung und ihrem Beitrag zu einem reibungslosen Produktionsablauf. Ebenso wie die Organisation der Betriebe und Unternehmen gerät im übrigen auch die der Mitbestimmung unter Rationalisierungsdruck: in derselben Weise, wie die in den Unternehmen stattfindende Verkürzung der Entscheidungswege und Entscheidungszeiten entsprechende Veränderungen bei den beteiligten Mitbestimmungsorganen erfordert, muß die Entbürokratisierung des Managements eine weniger formalistische und mehr ergebnisorientierte Arbeitsweise der Mitbestimmungsorgane nach sich ziehen (Kap. 6, 5. und 7.).

28. Gleichzeitig gilt, ungeachtet der erwiesenen Fähigkeit der Mitbestimmung zu selbsttätiger Anpassung an neue Bedingungen, daß die Wirklichkeit der Unternehmen und Betriebe aus den herkömmlichen rechtlichen Formen der Mitbestimmung *herauszuwachsen* droht. Die zunehmende Bedeutung von Klein- und Mittelbetrieben sowie der Rückgang der Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe und ihre Zunahme im Dienstleistungsbereich führen dazu, daß die *mitbestimmungsfreie Zone* der Betriebe ohne Aufsichtsratsmitbestimmung und ohne Betriebsrat größer wird (Kap. 4, 17., Nr. 3). *Neue Logistikkonzepte*, durch die Betriebe verschiedener Unternehmen auf das engste arbeitsteilig vernetzt werden, erschweren die Zusammenfassung betriebsübergreifender Arbeitnehmerinteressen, wie sie traditionell durch Gesamt- oder Konzernbetriebsräte geleistet wird (Exp. Sydow). Die *Zunahme prekärer Beschäftigung*, die Ersetzung von Arbeitnehmern durch selbständige oder »scheinselbständige« *Werkvertragsnehmer*, flexible Arbeitszeitregimes und Teilzeitbeschäftigung verringern tendenziell den Anteil der Belegschaften, der an Mitbestimmung interessiert ist oder durch sie vertreten wird. Ähnliche Folgen haben, auf andere Weise, der *wachsende Anteil der im Ausland beschäftigten Arbeitnehmer deutscher Firmen an deren Gesamtbelegschaft* und die hohe und stabile *Dauerarbeitslosigkeit*.

29. Indem der Strukturwandel der Betriebe und Unternehmen wichtige faktische Voraussetzungen der Mitbestimmung in ihrer derzeit institutionalisierten Gestalt abschwächt oder beseitigt, bewirkt er in der Tendenz eine *Entwertung ihrer rechtlichen Ressourcen*. Vor allem der Gesetzgeber wird deshalb zu entscheiden haben, ob und mit welchen Mitteln deren Effektivität verteidigt oder wiederhergestellt werden soll. Wo trotz neuer Organisations- und Beschäftigungsformen dauerhafte und legitime Arbeitnehmerinteressen an repräsentativer Beeinflussung des Betriebs- und Unternehmensgeschehens bestehen, stellt sich die Frage einer Sicherung von Mitbestimmungsrechten durch *Neubestimmung des gesetzlichen Konzern-, Unternehmens-, Betriebs- und Arbeitnehmerbegriffs*. Ebenso wird angesichts der wachsenden Zahl von *Klein- und Mittelbetrieben* zu klären sein, ob und welche Maßnahmen zur wirksamen

Gewährleistung von Mitbestimmung auch außerhalb des großbetrieblichen Sektors ergriffen werden sollen (Kap. 6, 16. und 24., Nr. 4). Dasselbe gilt für die Anpassung der deutschen Mitbestimmung an die *Internationalisierung* der Unternehmensstrukturen und die beginnende *Europäisierung* der Betriebs- und Unternehmensverfassung (Kap. 9, 8. und 18.).

4 Die Entwicklung der Mitbestimmung in Zahlen

Montanmitbestimmung

1. Die Zahl der *Unternehmen*, die der *Montanmitbestimmung* unterliegen, war bis Ende der achtziger Jahre auf 31 gesunken.⁴ Aufgrund der Wiedervereinigung stieg sie 1991 auf 46 und liegt heute bei 45.⁵ Die Zahl der Beschäftigten in der Montanindustrie ging in den achtziger Jahren von 434.000 im Jahre 1985 auf 352.000 im Jahre 1990 zurück. Danach stieg sie aufgrund der Wiedervereinigung kurzzeitig auf 492.000 (1991), um bis 1994 wieder auf 307.000 zu sinken, also unter das Niveau der alten Bundesrepublik zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung (Schaubild 1).⁶ Die Zahl der in montanmitbestimmten Unternehmen *Beschäftigten* lag 1996 bei ungefähr 400.000. Damit wurden mindestens 100.000 außerhalb der Montanindustrie tätige Arbeitnehmer durch Aufsichtsräte nach dem Montanmitbestimmungsgesetz von 1951 vertreten.

2. Daß die Montanmitbestimmung auf diese Weise über die Montanindustrie im eigentlichen Sinne hinausreicht, läßt sich im wesentlichen auf drei Faktoren zurückführen:

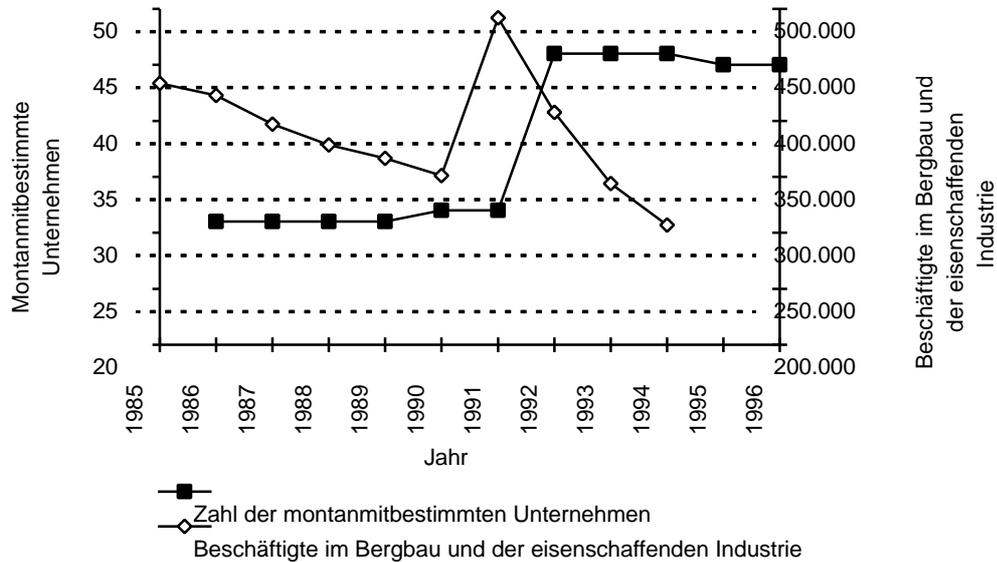
(1) Die montanmitbestimmten Unternehmen waren immer auch in Sektoren tätig, die an die Montanindustrie angrenzen. Dazu gehören Gießereien, Ziehereien, Kaltwalzwerke sowie Stahlverformung und Stahlhärtung. Eine nicht genau zu ermittelnde Zahl von Betrieben in diesen Bereichen gehören zu montanmitbestimmten Unternehmen; ihre Beschäftigten werden deshalb von montanmitbestimmten Aufsichtsräten vertreten. Auch in den an die Montanindustrie angrenzenden Sektoren geht die Beschäftigung zurück, aber weniger rasch als in der Montanindustrie im engeren Sinn. Während sie 1985 noch bei lediglich 44 Prozent der Zahl der Beschäftigten der Montanindustrie lag, so war sie 1994 auf 85 Prozent gestiegen.

4 Zu Einzelheiten der Berechnungsweise siehe Anhang 6.

5 Daneben gibt es in der Montanindustrie auch Kleinunternehmen, die der Montanmitbestimmung nicht unterliegen.

6 Das Statistische Jahrbuch von 1997 enthält nur Zahlen bis 1994.

Schaubild 1 Mitbestimmte Unternehmen nach dem Montanmitbestimmungsgesetz 1951 und Beschäftigte im Bergbau und der eisenschaffenden Industrie



(2) Die Großunternehmen in der Montanindustrie haben sich stark diversifiziert und dadurch aus ihrem Ursprungsbereich herausentwickelt. Die drei größten Konzerne, die in ihrer Spitze der Montanmitbestimmung unterliegen, haben jeweils zwischen 80.000 und 100.000 Beschäftigte. Allerdings beschäftigen zwei der drei Großunternehmen der Montanindustrie (die Thyssen AG und die Mannesmann AG) nur noch etwa ein Fünftel ihrer Arbeitnehmer in der Montanindustrie im engeren Sinn. Der Rest gehört zu Tochterunternehmen, die in anderen Sektoren tätig sind und als solche teilweise dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 unterliegen. Die Ruhrkohle AG als drittes Großunternehmen in der Montanmitbestimmung beschäftigte 1996 noch rund 64.000 Arbeitnehmer im Bergbau.

Bei allen drei Großunternehmen ist die zukünftige Beibehaltung der Montanmitbestimmung in der Holding fraglich. Die Mannesmann AG versucht seit 1980, die Montanmitbestimmung in der Konzernspitze durch die Mitbestimmung nach dem Gesetz von 1976 zu ersetzen. Zu diesem Zweck wurden die Hüttenwerke, die der Konzernspitze direkt unterstehen, an die Mannesmannröhren Werke AG verpachtet. Damit sollte die Montanmitbestimmung bei den Röhrenwerken mit ihren 12.000 Beschäftigten erhalten bleiben, jedoch im Konzern insgesamt, der etwa 80.000 Beschäftigte hat, entfallen. Diese Bestrebungen sind bislang erfolglos geblieben. Die Montanmitbestimmung wurde durch verschiedene Gesetzesänderungen, von denen die letzte 1989 in Kraft trat, auch für Unternehmen erhalten, die ihren Schwerpunkt nicht mehr in der Montanindustrie haben. Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hierüber wird noch im Jahr 1998 erwartet. Nach der Fusion der Thyssen AG mit der Fried. Krupp/Krupp-Hoesch AG wird in der neuen Holding die Mitbestimmung nach dem Gesetz von 1976 angewendet. Im Steinkohlenbergbau soll aus den Bergbaube-

reichen der RAG und der Saarbergwerke AG eine eigenständige ›Deutsche Steinkohle AG‹ als Tochtergesellschaft der RAG gegründet werden. Dabei wird sich auch bei der RAG, ähnlich wie bei der Fusion von Thyssen und Krupp, mittelfristig das Problem der Montanmitbestimmung in der Holding stellen. Insgesamt ist abzusehen, daß sich die Montanmitbestimmung in Zukunft auf die Kernsektoren der Montanindustrie reduzieren wird.

(3) Schließlich ist es der Industriegewerkschaft Bergbau und Energie gelungen, die Montanmitbestimmung auch bei fünf Unternehmen in den neuen Bundesländern einzuführen, die vor 1989 in der Braunkohleförderung tätig waren und nach der Wende in Beschäftigungsförderungs- und Sanierungsgesellschaften überführt wurden. Bei diesen wurde die Montanmitbestimmung mit Zustimmung der Treuhand auf vertraglicher Grundlage befristet beibehalten. Die Gesellschaften haben insgesamt noch 8.000 Beschäftigte, die in die Zahl der Beschäftigten in montanmitbestimmten Unternehmen mit eingehen.

Mitbestimmungsgesetz von 1976

3. Die Zahl der Unternehmen, die nach dem *Gesetz von 1976* mitbestimmt werden, wird von der Hans-Böckler-Stiftung für das Jahr 1996 mit 728 angegeben.⁷ 1983 hatte sie noch 481 betragen. Seitdem hat sie beständig zugenommen. 1989 lag sie bei 522 und sprang in den Jahren der Wiedervereinigung zunächst auf 575 und dann, von 1991 bis 1995, auf 719 Unternehmen. Von dem Nettoanstieg von 206 mitbestimmten Unternehmen (39,5 Prozent) zwischen 1989 und 1996 befinden sich 1996 nur 50 Unternehmen in den neuen Ländern. Damit trägt die deutsche Vereinigung zu einem Viertel zum Anstieg der mitbestimmten Unternehmen im Geltungsbereich des Mitbestimmungsgesetzes von 1976 bei.

4. Die Ursachen für die Zunahme sind nicht ohne weiteres erkennbar. Die Zahl der Großunternehmen *im verarbeitenden Gewerbe* betrug jedenfalls 1995 nur noch 323, nachdem sie 1983 nach langem Rückgang bei 343 gelegen hatte und dann, in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, auf 390 gestiegen war. In den neunziger Jahren ging sie in Westdeutschland wieder auf 310 zurück. In Ostdeutschland bestanden kurz nach der Wiedervereinigung 99 Großunternehmen im verarbeitenden Gewerbe; 1995 war ihre Zahl auf 13 gesunken. Damit liegt die Zahl der mitbestimmten Unternehmen heute mehr als doppelt so hoch wie die der Großunternehmen im verarbeitenden Gewerbe; 1983 lag sie nur um etwa 40 Prozent höher. Folgende Erklärungen bieten sich an:

⁷ Ende der achtziger Jahre gab es weiterhin ca. 3.500 Unternehmen mit drittelparitätischer Arbeitnehmervertretung nach dem Betriebsverfassungsgesetz 1952 (Bürger 1991; Exp. Gerum). In der Datenbank des Bundesministeriums sind 1997 noch 2.602 enthalten. Daraus ist jedoch nicht zu schließen, daß die Zahl der drittelparitätisch mitbestimmten Unternehmen stark gefallen ist, da beide Aussagen auf unterschiedlich erhobenen Daten beruhen. Das Unternehmensarchiv des WSI hat in den achtziger Jahren die Zahl der Beschäftigten, die von Aufsichtsräten mit Drittelbeteiligung vertreten werden, auf etwa eine Million Arbeitnehmer geschätzt.

(1) Die Umstrukturierung von Unternehmen in den letzten Jahren hat in erheblichem Ausmaß zur Entstehung von Unternehmensgruppen mit einer Holding an der Spitze und nachgeordneten abhängigen Unternehmen geführt. Da das Mitbestimmungsgesetz die Addition der Beschäftigten abhängiger Unternehmen auf Konzernebene zuläßt, kommt es bei Vorliegen eines tatsächlichen Beherrschungsverhältnisses durch die Holding auch dann zur Bildung eines mitbestimmten Aufsichtsrats, wenn keines der beteiligten Einzelunternehmen die Mindestzahl von 2.000 Beschäftigten erreicht. Überschreitet eins der abhängigen Unternehmen die Schwelle zum Großunternehmen, so unterliegt es als solches ebenfalls der Mitbestimmung, wobei den Arbeitnehmern eine Vertretung sowohl im eigenen Unternehmen als auch in dem Unternehmen eingeräumt wird, das die eigentliche Leitungsmacht ausübt. Wenn das abhängige Unternehmen selbst ein Konzern ist, es also zur Bildung eines »Konzerns im Konzern« (Kittner, Köstler und Zachert 1995, RdNr. 188) kommt, ist die Zwischenkonzernspitze ebenso wie eine freistehende Holding auch dann mitbestimmungspflichtig, wenn sie selber und *ihre* abhängigen Unternehmen einzeln jeweils weniger als 2.000 Beschäftigte haben, aber zusammen genommen mehr als 2.000 Arbeitnehmer beschäftigen. Auf diese Weise kann die Umstrukturierung eines einzigen mitbestimmten Unternehmens zu einer beträchtlichen Erhöhung der Zahl der mitbestimmten Aufsichtsräte führen, auch wenn sich die Gesamtzahl der Beschäftigten nicht verändert oder sogar sinkt.

Ein Beispiel ist der Daimler-Benz-Konzern. Im Jahr 1986 verfügte dieser über einen mitbestimmten Aufsichtsrat auf der Ebene der Daimler-Benz AG. Zehn Jahre später finden sich im Bereich des Konzerns insgesamt neun Unternehmen mit paritätisch besetzten Aufsichtsräten.⁸ Dazu gehören neben der Daimler-Benz AG, die Daimler-Benz Aerospace AG, die Daimler-Benz Aerospace Airbus GmbH, die Daimler-Benz Luft- und Raumfahrt Holding AG, die Eurocopter Deutschland GmbH, die EVO Bus GmbH, die Daimler-Benz InterService (debis) AG, die debis Systemhaus GmbH und die debis CCS (Computer-Communication-Services) GmbH. Die debis AG bildet einen Konzern im Konzern: sie ist selbst eine direkte hundertprozentige Tochter der Daimler-Benz AG und alleinige Anteilseignerin an der debis Systemhaus GmbH und der debis CCS GmbH. Obwohl weder die debis AG noch die debis Systemhaus GmbH die nach dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 erforderlichen zweitausend Beschäftigten erreichen, haben beide einen mitbestimmten Aufsichtsrat. Die weiteren sieben deutschen Tochterunternehmen, die der Konzernspitze debis zugeordnet werden, haben zusammen etwa 10.000 Beschäftigte.

(2) Ebenfalls von Bedeutung ist die Privatisierung öffentlicher Tätigkeiten und Unternehmen. So entstanden durch Privatisierung und Aufteilung im Bereich der Deutschen Bundespost fünf mitbestimmte Aufsichtsräte und im Bereich der früheren Bundesbahn acht. Auch die Umwandlung der kommunalen öffentlichen Unternehmen in

8 Von den zusätzlich im Daimler-Benz-Konzern bestehenden mitbestimmten Aufsichtsräten der Unternehmen AEG, Dornier und MTU sowie ihrer Töchter wird hier abgesehen, da diese bereits vor der Übernahme bestanden und daher nicht zur Zunahme mitbestimmter Aufsichtsräte beitrugen.

Ver- und Entsorgung und Personennahverkehr hat die Zahl der mitbestimmten Unternehmen nach dem Mitbestimmungsgesetz vergrößert. Im Organisationsbereich der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr stieg diese von 60 Unternehmen im Jahr 1989 auf 101 im Jahr 1996, hauptsächlich aufgrund der Überführung kommunaler Unternehmen in eine private Rechtsform. Hinzu kommt, daß bei der Umstrukturierung öffentlicher Unternehmen den Gewerkschaften häufig die paritätische Besetzung der Aufsichtsräte vertraglich zugesichert wird, etwa durch Stimmbindungsverträge bei Aktiengesellschaften oder durch Änderungen im Gesellschaftervertrag bei GmbHs, auch wenn die entstehenden Unternehmen die für die Mitbestimmung nach dem Gesetz von 1976 erforderliche Größe nicht erreichen.^{9,10}

5. Allerdings ist auch die Zahl der Unternehmen und Unternehmensgruppen mit mehr als zweitausend Beschäftigten, die *nicht* der Mitbestimmung unterliegen, beträchtlich. Sie liegt heute bei etwa 75. Die Mehrzahl dieser Unternehmen fällt wegen ihrer Rechtsform als OHG, KG, Unternehmensgruppe, Stiftung oder gemeinnützige GmbH nicht unter das Mitbestimmungsgesetz. Zu dieser Kategorie gehören wichtige Unternehmensgruppen im Einzelhandel. Einige amerikanische Großunternehmen können aufgrund des deutsch-amerikanischen Handelsvertrags von 1954 ihre amerikanische Rechtsform beibehalten und unterliegen der Mitbestimmung deshalb nicht. Andere Großunternehmen unterliegen dem Tendenzschutz, insbesondere Medienkonzerne sowie kirchliche und gemeinnützige Einrichtungen, wie etwa Krankenhäuser.¹¹ Bei einer dritten Kategorie ist die Mitbestimmungspflichtigkeit umstritten, oder die Gewerkschaften haben auf die Einleitung eines Statusverfahrens verzichtet.

6. Besonders schwer zu ermitteln ist die Zahl der *Beschäftigten* in den dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 unterliegenden Unternehmen. Die Zahl der Beschäftigten in Großunternehmen des *verarbeitenden Gewerbes*, von denen nicht alle mitbestimmungspflichtig sind, stieg während der achtziger Jahre leicht an und lag 1990 bei 2,9 Millionen. Danach ging sie in Westdeutschland auf 2,1 Millionen im Jahr 1995 zurück. 1991 kamen 409.000 Beschäftigte in Großunternehmen mit Sitz in den neuen Bundesländern hinzu. Ihre Zahl fiel bis 1995 auf 39.000.¹² Gleichzeitig sank der Anteil der Großunternehmen mit mehr als zweitausend Beschäftigten an den Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe von 34 Prozent im Jahr 1987 auf 24 Prozent im

9 Die meisten dieser Unternehmen werden jedoch statistisch nicht als mitbestimmte Unternehmen erfaßt.

10 Der Anstieg der Zahl der mitbestimmten Unternehmen ist entgegen einer möglichen Vermutung wahrscheinlich nicht durch eine Zunahme der Zahl der mitbestimmungspflichtigen Unternehmen im Dienstleistungssektor zu erklären. Zwischen 1989 und 1995 stieg die Zahl der mitbestimmten Unternehmen im Organisationsbereich der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen um 47 Unternehmen; im Organisationsbereich der Industriegewerkschaft Metall betrug der Anstieg jedoch 57 Unternehmen.

11 Einige Tendenzunternehmen räumen ihrer Belegschaft freiwillig oder vertraglich Sitze im Aufsichtsrat ein, so etwa die Bertelsmann AG und Gruner und Jahr. In einigen Kommunen haben kommunale Krankenhäuser mit privater Rechtsform eine paritätische Beteiligung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat vertraglich vereinbart. In einer privatwirtschaftlich geführten Klinik wurde die Anwendbarkeit des Mitbestimmungsgesetzes gerichtlich festgestellt.

12 Da die Beschäftigten statistisch dem Sitz des Mutterunternehmens zugeordnet werden, spiegeln die Zahlen zum Teil die Übernahme der ostdeutschen Unternehmen durch westdeutsche.

Jahr 1995, und die durchschnittliche Zahl der Arbeitnehmer je Großunternehmen des verarbeitenden Gewerbes fiel von gut 8.000 im Jahr 1985 auf 7.458 im Jahr 1990 und unter 7.000 im Jahr 1995.

7. Für die Volkswirtschaft insgesamt sind ähnlich genaue Werte nicht verfügbar. Die Verteilung der Beschäftigten nach Unternehmensgrößen wurde vom Statistischen Bundesamt zuletzt in der Arbeitsstättenzählung des Jahres 1987 erfaßt. Greift man als Ersatz auf das Sozio-ökonomische Panel am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung zurück, so stieg der Anteil der Beschäftigten in Großunternehmen zwischen 1984 und 1986 von 25 auf knapp 27 Prozent, um anschließend bis 1993 auf einen Wert zwischen 22 und 23 Prozent zu fallen. Dies deutet darauf hin, daß die Konzentration der Beschäftigten in Großunternehmen im verarbeitenden Gewerbe in der Vergangenheit stärker war als in der Gesamtwirtschaft. In den letzten Jahren scheint der Unterschied jedoch weitgehend verschwunden zu sein.

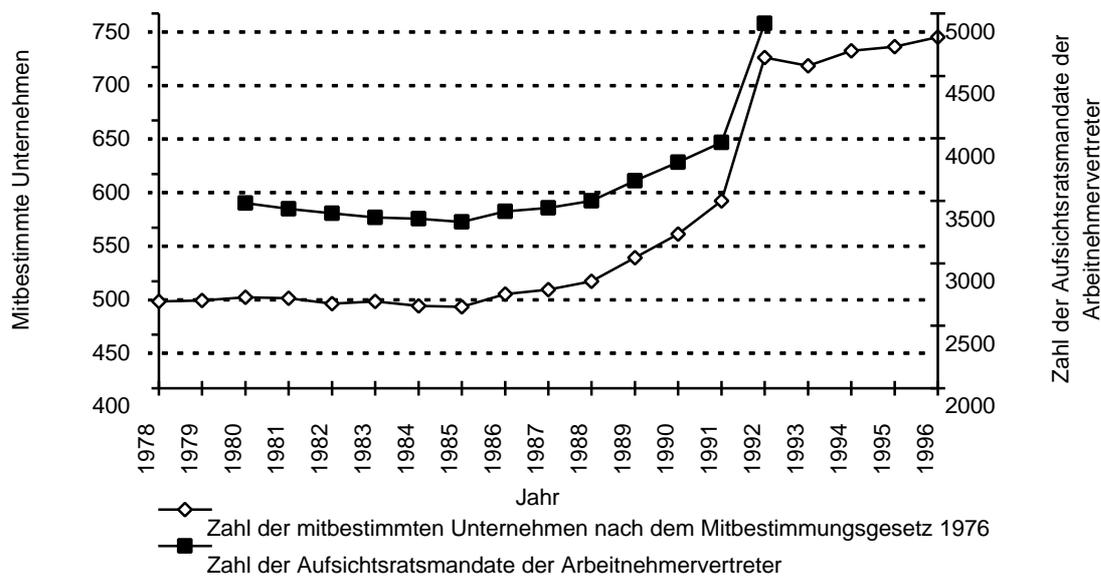
8. Jede Schätzung der Zahl der *Beschäftigten in mitbestimmten Unternehmen* ist mit erheblichen Risiken behaftet. Das Unternehmensarchiv des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des Deutschen Gewerkschaftsbundes kam Mitte der achtziger Jahre auf etwa 4,5 Millionen und hat an dieser Zahl bis 1989 für Westdeutschland festgehalten.¹³ Für 1996 konnten für die Unternehmen, die der Mitbestimmung nach dem Gesetz von 1976 unterliegen, etwa 5,2 Millionen Beschäftigte ermittelt werden. Der Anstieg der Zahl der mitbestimmten *Unternehmen* um mehr als ein Drittel seit Mitte der achtziger Jahre ging demnach, zweifellos als Folge der oben beschriebenen Veränderungen in der Organisations- und Größenstruktur der Unternehmen, mit einem erheblich langsameren Anstieg der Zahl der *Beschäftigten* dieser Unternehmen – um etwa zehn Prozent – einher.

9. Parallel zur Zahl der mitbestimmten Unternehmen entwickelten sich die *Aufsichtsratsmandate* der Arbeitnehmer. Zwischen 1980 und 1984 ging ihre Zahl von 3.483 leicht auf 3.358 zurück, um bis 1989 wieder auf 3.660 zu steigen. In den folgenden drei Jahren bis 1992 nahm die Zahl der Aufsichtsratsmandate für die Arbeitnehmerseite um weitere 35 Prozent, also noch stärker als die Zahl der mitbestimmten Unternehmen, auf 4.922 zu (Schaubild 2). Die überwiegende Mehrheit der Aufsichtsratsmandate der Arbeitnehmerseite wird von Vertretern der Gewerkschaften im Deutschen Gewerkschaftsbund eingenommen. In den Unternehmen im Organisationsbereich der Industriegewerkschaft Metall und ehemaligen Industriegewerkschaft Chemie, Papier, Keramik belief sich der Anteil der Aufsichtsratsmandate für Kandidaten der beiden Gewerkschaften in den frühen neunziger Jahren auf über 90 Prozent.¹⁴

13 Eine Studie über die Mitbestimmung im Aufsichtsrat aus dem Jahr 1986 schätzt die Zahl der Beschäftigten in mitbestimmten Unternehmen auf 17 Prozent der Gesamtbeschäftigung. Dies wären zum damaligen Zeitpunkt etwa 3,5 Millionen Arbeitnehmer gewesen (Bamberg et al. 1987, 340).

14 Ohne Leitende Angestellte. Die übrigen Aufsichtsratsmandate der Arbeitnehmerseite verteilen sich ungefähr zu gleichen Teilen auf die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft und nicht gewerkschaftlich organisierte Kandidaten.

Schaubild 2 Mitbestimmte Unternehmen nach dem Mitbestimmungsgesetz 1976 und Aufsichtsratsmandate der Arbeitnehmervertreter, 1978 bis 1996



Mitbestimmung nach dem Betriebsverfassungsgesetz

10. Nach Angaben des Deutschen Gewerkschaftsbundes¹⁵ wurden 1994 in 40.000 Betrieben Betriebsräte mit insgesamt etwa 220.000 Mitgliedern gewählt.¹⁶ In der alten Bundesrepublik war die Zahl der Betriebe mit Betriebsrat von 1981 bis 1990 allmählich von 36.300 auf 33.000 gesunken, und die der Betriebsratsmitglieder von 199.000 auf 184.000. Die Wahlbeteiligung betrug 1994 nach Angaben des Instituts der deutschen Wirtschaft etwa 78 Prozent; 1984 und 1987 hatte sie mit 82 bzw. 83 Prozent darüber gelegen.

11. Der bei weitem größte Teil der Betriebsratssitze fällt regelmäßig den Kandidaten der Gewerkschaften im Deutschen Gewerkschaftsbund zu. Nach Angaben des Deutschen Gewerkschaftsbundes errangen die von seinen Organisationen vorgeschlagenen Bewerber seit Anfang der achtziger Jahre jeweils etwa drei Viertel der Sitze, bei leicht zurückgehender Tendenz. Das Institut der deutschen Wirtschaft errechnet für die Kandidaten aus den Gewerkschaften im Deutschen Gewerkschaftsbund zwei Drittel der Sitze, bei leicht steigender Tendenz. Dem Deutschen Gewerkschaftsbund zufolge werden etwa ein Fünftel der Betriebsratssitze von unorganisierten Kandidaten errungen; der vom Institut der deutschen Wirtschaft ermittelte entsprechende Wert

15 Die Angaben des Deutschen Gewerkschaftsbundes unterscheiden sich geringfügig von der Summe der Angaben der Einzelgewerkschaften.

16 Damit lag die Zahl der Betriebsratsmitglieder deutlich über der Zahl der Gemeinderatsmitglieder in den Städten und Gemeinden, die nach Angaben des Deutschen Städtetages im Jahr 1997 200.356 betrug.

liegt bei etwa einem Viertel. Beide Quellen stimmen darin überein, daß der Anteil der Mandate, die von den Kandidaten der Gewerkschaften im Deutschen Gewerkschaftsbund gewonnen werden, insgesamt stabil ist. Wo ihre Kandidaten nicht gewählt werden, kommt dies nicht konkurrierenden Gewerkschaften, sondern mit leicht steigender Tendenz nicht organisierten Bewerbern zugute.

12. Der für das Bestehen eines Betriebsrats entscheidende Faktor ist die *Betriebsgröße*. Dem Hannoveraner Firmen-Panel zufolge besteht in weniger als einem Prozent der Betriebe im verarbeitenden Gewerbe mit fünf bis zehn Beschäftigten ein Betriebsrat. Erst bei Betrieben mit über fünfzig Beschäftigten liegt der Anteil der Betriebe mit Betriebsrat bei 67,7 Prozent; bei 250 und mehr Beschäftigten beträgt er 98,3 Prozent (Addison, Schnabel und Wagner 1997). Insgesamt arbeiten 73,4 Prozent der Beschäftigten in niedersächsischen *Industrieunternehmen* in Betrieben mit Betriebsrat. Rechnet man die Vertretungsquote des Hannoveraner Firmen-Panels auf das verarbeitende Gewerbe in Deutschland hoch, so ergibt dies *für diesen Wirtschaftsbereich* eine Zahl von ca. 6,5 Millionen Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat.

13. Den Angaben der Gewerkschaften über die Ergebnisse der Betriebsratswahlen zufolge waren im Jahr 1994 von 22,8 Millionen Beschäftigten im privaten Sektor¹⁷ 9,0 Millionen in Betrieben mit Betriebsrat beschäftigt. Dies entsprach einer *Vertretungsquote* von 39,5 Prozent. Die Vertretungsquoten unterscheiden sich nach Sektoren. In Sektoren, die sich mit den Organisationsbereichen einzelner Gewerkschaften ungefähr decken, läßt sich für die Chemische Industrie eine Vertretungsquote von 73 Prozent und für die Metallwirtschaft von 68 Prozent ermitteln. Im Organisationsbereich der Industriegewerkschaft Bau, Steine, Erden waren im Jahr 1994 35 Prozent der Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat beschäftigt, und im Organisationsbereich der Dienstleistungsgewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen¹⁸ 22 Prozent.

14. *Die Quote der durch Betriebsräte vertretenen Arbeitnehmer in der privaten Wirtschaft sinkt seit Beginn der achtziger Jahre ständig.* Während die Zahl der Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat zwischen 1981 und 1984 von 8,7 auf 8,1 Millionen zurückging, nahm sie ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wieder leicht zu, weit weniger jedoch als die Beschäftigung in der privaten Wirtschaft insgesamt. Dadurch sank der Anteil der Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat an der Beschäftigung im privaten Sektor von 50,6 Prozent im Jahr 1981 auf 49,4 Prozent im Jahr 1984, 47,9 Prozent im Jahr 1987 und 45,4 Prozent im Jahr 1990. Der stärkste Rückgang

17 Beschäftigungszahlen im Privatsektor nach Angaben des Statistischen Bundesamtes über die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne Landwirtschaft, Wissenschaft, Gesundheitswesen und Gebietskörperschaften.

18 Im Bereich der privaten Dienstleistungen bestehen zudem Betriebsräte, die nicht von der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen erfaßt werden, sondern mehrheitlich von der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft oder von nicht gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten besetzt werden. Diese Betriebsräte konnten aufgrund fehlender Informationen nicht berücksichtigt werden.

erfolgte jedoch zwischen 1990 und 1994 von 45,4 Prozent auf 39,5 Prozent.¹⁹ Sinkende Vertretungsquoten durch Betriebsräte finden sich in allen Branchen. Zwischen 1981 und 1994 sank die Vertretungsquote im Organisationsbereich der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen von 30 auf 22 Prozent, im Bereich der Industriegewerkschaft Bau, Steine, Erden von 43 auf 35 Prozent, bei der Industriegewerkschaft Metall von 77 auf 68 Prozent und bei der Industriegewerkschaft Chemie, Papier, Keramik von 77 auf 73 Prozent.

15. Im *öffentlichen Sektor* waren 1994 etwa 7,9 Millionen Personen beschäftigt.²⁰ 1990 hatte ihre Zahl noch 6,5 Millionen betragen; zu Beginn der achtziger Jahre lag sie bei 5,9 Millionen.²¹ Geht man davon aus, daß alle Beschäftigten des öffentlichen Sektors durch Organe nach den Personalvertretungsgesetzen des Bundes und der Länder vertreten werden, dann ergibt sich für das Jahr 1994 eine Gesamtzahl von 17,0 Millionen von betrieblicher Mitbestimmung erfaßter Arbeitnehmer.²² Dies waren fast genau 55 Prozent der abhängig Beschäftigten. Im Jahr 1981 hatte die Zahl der betrieblich vertretenen Arbeitnehmer noch 14,7 Millionen betragen. Dies entsprach einer gesamtwirtschaftlichen betrieblichen Vertretungsquote von 63 Prozent.²³

16. Angelagert an das Mitbestimmungsregime des Betriebsverfassungsgesetzes ist das im Aufbau befindliche System der *Europäischen Betriebsräte*. Nach Angaben des Europäischen Gewerkschaftsinstituts gibt es in Deutschland zur Zeit 318 Unternehmen, die nach Maßgabe der Richtlinie über Europäische Betriebsräte und des Gesetzes über Europäische Betriebsräte vom 28. Oktober 1996 mit ihren europäischen Belegschaften über die Errichtung eines Europäischen Betriebsrats verhandeln müssen. Im März 1998 hatten 95 dieser Unternehmen Europäische Betriebsräte eingerichtet; 669 deutsche Niederlassungen ausländischer und deutscher Unternehmen wurden von Europäischen Betriebsräten vertreten. Diese Zahlen steigen ständig.

19 Die deutsche Vereinigung hat den Trend der sinkenden Vertretungsquote durch Betriebsräte in zweifacher Hinsicht verstärkt. Erstens beträgt die durchschnittliche Betriebsgröße in den neuen Bundesländern lediglich zwischen 50 und 70 Prozent der durchschnittlichen Betriebsgröße in den alten Ländern (Rudolph und Wassermann 1996, 160) und vermindert so die Wahrscheinlichkeit eines gewählten Betriebsrats. Zweitens sind die Ergebnisse der Betriebsratswahlen in Ostdeutschland von 1994 nur unzulänglich durch die Gewerkschaften erfaßt worden. Dies verringert die errechnete Vertretungsquote.

20 Beamte und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in den Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung sowie in Wissenschaft und Gesundheitswesen. Energiewirtschaft und Wasserversorgung wurden nicht berücksichtigt.

21 Bis einschließlich der Betriebsratswahl von 1990 wurden die Beschäftigten von Bundesbahn und Bundespost dem öffentlichen Sektor zugerechnet.

22 Ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbscharakter.

23 Neben der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Sektor gibt es einen schwer einzuordnenden Bereich der Organisationen ohne Erwerbscharakter. Zu ihnen gehören die Kirchen und Parteien, aber auch Stiftungen, Vereine, Wohlfahrtsverbände und Anstalten des öffentlichen Rechts. Im Jahr 1996 lag die Beschäftigung im Bereich der Organisationen ohne Erwerbscharakter bei 820.000 Personen. Anstalten des öffentlichen Rechts unterliegen den Personalvertretungsgesetzen, wohingegen Großforschungseinrichtungen oft öffentlich finanziert, aber privatrechtlich organisiert sind und das Betriebsverfassungsgesetz anwenden. Kirchen, Parteien und Verbände genießen hingegen Tendenzschutz, der die Anwendbarkeit der betrieblichen Mitbestimmung stark einschränkt. Im Fall der Kirchen wird die betriebliche Mitbestimmung durch ein System der Mitarbeitervertretung ersetzt.

Ausländische und deutsche Unternehmen, die der Richtlinie unterliegen, unterhalten in Deutschland ca. 2.400 Niederlassungen, die durch europäische Betriebsräte vertreten werden könnten. Diese hatten im Jahr 1996 ca. 4,5 Millionen Beschäftigte.²⁴ Es ist davon auszugehen, daß diese zum weit überwiegenden Teil zu den Beschäftigten gehören, die bereits durch deutsche Betriebsräte vertreten werden.

Die Reichweite des Mitbestimmungssystems insgesamt

17. Betrachtet man den privaten Sektor zusammengenommen, so lassen sich *drei Bereiche unterschiedlicher Mitbestimmungsintensität* unterscheiden (Tabelle 1):

(1) Eine *Zone doppelter Mitbestimmung*, in der die Belegschaften sowohl durch Arbeitnehmervertreter in Aufsichtsräten – nach dem Montanmodell oder entsprechend dem Gesetz von 1976 – als auch durch Betriebsräte, und oftmals auf mehreren Stufen²⁵ vertreten werden. Da so gut wie alle Betriebe, die zu Unternehmen gehören, die der Aufsichtsratsmitbestimmung unterliegen, auch Betriebsräte haben²⁶, sind die in dieser Zone Beschäftigten weitgehend mit denen der mitbestimmten Großunternehmen identisch. Nach unseren Berechnungen unterlagen Mitte der neunziger Jahre insgesamt 773 Unternehmen einer der beiden »starken« Versionen der Unternehmensmitbestimmung. Sie beschäftigen zusammen knapp 5,6 Millionen Arbeitnehmer, also 24,5 Prozent aller Beschäftigten im privaten Sektor. Da Mitte der achtziger Jahre die Zahl der in mitbestimmten Unternehmen Beschäftigten ungefähr 5 Millionen betrug, belief sich der Anteil der von beiden Formen der Mitbestimmung vertretenen Arbeitnehmer im privaten Sektor damals noch auf gut 30,5 Prozent.

(2) Eine *Zone einfacher Mitbestimmung* ausschließlich durch Betriebsräte in Unternehmen, in denen keine der beiden Versionen der paritätischen Mitbestimmung im Aufsichtsrat gilt.²⁷ Hierbei handelt es sich in erster Linie um kleine und mittlere Unternehmen einschließlich solcher, in denen Belegschaftsvertreter nach dem Betriebsverfassungsgesetz von 1952 ein Drittel der Sitze im Aufsichtsrat einnehmen. Hinzu kommen Großunternehmen, die unter Tendenzschutz stehen. In die Zone einfacher Mitbestimmung fallen derzeit ca. 3,4 Millionen Beschäftigte.²⁸ Das sind 15 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im privaten Sektor, und deutlich we-

24 Alle Angaben beruhen auf der Datenbank des Europäischen Gewerkschaftsinstituts Brüssel.

25 Im Bereich der betrieblichen Mitbestimmung durch Betriebsrat, Gesamtbetriebsrat, Konzernbetriebsrat und Europäischen Betriebsrat, im Bereich der Unternehmensmitbestimmung durch Aufsichtsratsvertreter in der Konzernspitze, den Zwischenkonzernspitzen und auf Unternehmensebene.

26 Es gibt wenige Ausnahmen von dieser Regel. Sie findet man vorwiegend dort, wo große Konzerne kleine Tochterunternehmen im Dienstleistungsbereich ausgegründet haben. So hat nicht jede Direktbank als Tochterunternehmen einer mitbestimmten Großbank einen Betriebsrat. Ähnliches gilt z.B. für die Tochterunternehmen des debis Konzerns in der Softwareentwicklung.

27 Eine unbestimmte Anzahl der in diesen Bereich fallenden Unternehmen unterliegen jedoch der drittparitätischen Mitbestimmung nach dem Betriebsverfassungsgesetz 1952.

28 9,0 Millionen Beschäftigte im privaten Sektor in Betrieben mit Betriebsrat abzüglich 5,6 Millionen Beschäftigte in Unternehmen mit mitbestimmten Aufsichtsräten.

Tabelle 1 Mitbestimmung im Unternehmen und Betrieb:
Vertretungsquoten im privaten Sektor in Prozent

	1984	1994/96
Doppelte Mitbestimmung	30,5	24,5
Einfache Mitbestimmung	18,9	15,0
Mitbestimmungsfreie Zone	50,6	60,5

niger als die doppelt vertretenen Arbeitnehmer. Im Jahr 1984 waren in der Zone einfacher Mitbestimmung noch 3,1 Millionen Personen beschäftigt gewesen.²⁹ Dies entsprach damals einer Vertretungsquote im privaten Sektor von etwa 19 Prozent.

(3) Eine *mitbestimmungsfreie Zone*, in der es weder Aufsichtsrats- noch betriebliche Mitbestimmung gibt. Hierzu gehören vor allem Mikro-Unternehmen mit weniger als fünf Beschäftigten, für die das Betriebsverfassungsgesetz die Möglichkeit der Errichtung eines Betriebsrats nicht vorsieht, sowie die überwiegende Mehrzahl der Unternehmen mit weniger als zwanzig Beschäftigten. Hinzu kommt ein Teil der größeren Unternehmen des Dienstleistungsbereichs, in denen Betriebsräte nicht errichtet werden, obwohl dafür die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind. *Mitte der neunziger Jahre war die mitbestimmungsfreie Zone des privaten Sektors von 51 Prozent in der ersten Hälfte der achtziger Jahre auf knapp 61 Prozent gewachsen.* Anders formuliert sank zwischen 1984 und 1994 der Anteil der Zonen der einfachen und doppelten Mitbestimmung an der Beschäftigung im privaten Sektor von etwa 49 auf etwa knapp 39 Prozent. Absolut stieg die Zahl derjenigen, die weder durch die betriebliche Mitbestimmung noch durch die Unternehmensmitbestimmung vertreten werden, von 8,3 Millionen Mitte der achtziger auf 13,8 Millionen Mitte der neunziger Jahre. Diese Zahl schließt die Arbeitslosen, die naturgemäß ebenfalls von der Mitbestimmung ausgeschlossen sind, noch nicht ein.

18. Nimmt man den *öffentlichen Sektor* mit seinem wachsendem Beschäftigungsanteil hinzu, so ändert sich eine Reihe von Größen (Tabelle 2); das Gesamtbild bleibt jedoch dasselbe. Da im öffentlichen Sektor so gut wie überall Betriebs- und Personalräte bestehen, kann davon ausgegangen werden, daß die mitbestimmungsfreie Zone auf den privaten Sektor beschränkt ist. Wegen der Erweiterung der Bezugsbasis durch die mehr oder weniger vollständig vertretene Teilpopulation der öffentlich Bediensteten fällt bei dieser Berechnungsweise die Zone ohne irgendeine Form der Mitbestimmung anteilmäßig kleiner aus. Dasselbe gilt für die Zone doppelter Mitbestimmung durch Aufsichts- und Betriebsrat, da auch diese allein im privaten Sektor liegt.

²⁹ 8,1 Millionen Beschäftigte in Betrieben mit Betriebsrat abzüglich 5 Millionen in Unternehmen mit paritätischer Aufsichtsratmitbestimmung.

Tabelle 2 Mitbestimmung im Unternehmen und Betrieb:
Vertretungsquoten in der Gesamtwirtschaft in Prozent

	1984	1994/96
Doppelte Mitbestimmung	22,2	18,2
Einfache Mitbestimmung	40,8	36,9
Mitbestimmungsfreie Zone	37,0	44,9

Deutlich größer wird der Anteil der Zone einfacher Mitbestimmung. Ungeachtet dessen *sinken jedoch auch bei dieser Betrachtung die Vertretungsquoten zwischen Mitte der achtziger und Mitte der neunziger Jahre*, wenn auch in der Zone einfacher Mitbestimmung weniger dramatisch; und die mitbestimmungsfreie Zone wächst trotz Einbeziehung des – wachsenden – öffentlichen Sektors um mehr als ein Fünftel, von 37 auf 45 Prozent der Beschäftigten.³⁰

30 Nimmt man die Arbeitslosen hinzu, so ergibt sich in der Mitte der neunziger Jahre für die gesamte Erwerbsbevölkerung abzüglich der Selbständigen ein Anteil von 50,8 Prozent, der durch Mitbestimmungsorgane nicht vertreten wird. 1984 hatte dieser Anteil noch bei 42,7 Prozent gelegen.

5 Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Mitbestimmung

Die Wirtschaftsleistung der Bundesrepublik

1. Die Mitbestimmung gehört zu den zentralen Institutionen des erfolgreichen westdeutschen Wirtschaftsmodells der Nachkriegszeit. Vor allem in den siebziger und achtziger Jahren hat die deutsche Volkswirtschaft ein im internationalen Vergleich außergewöhnliches Niveau an Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit erreicht. Hierzu hat der dem Weltmarkt ausgesetzte industrielle Sektor mit seinen zahlreichen Großunternehmen, in denen die Mitbestimmung besonders einflußreich ist, entscheidend beigetragen.

2. Deutschland gehört seit Jahrzehnten zu den drei größten Exportnationen der Welt. Im Jahre 1989 kamen 15 Prozent der Exporte der OECD-Länder aus Westdeutschland, 19 Prozent aus den USA und 11 Prozent aus Japan. Auch die Wiedervereinigung hat an der starken deutschen Stellung im Weltmarkt grundsätzlich nichts geändert. 1994, also noch vor dem derzeitigen Exportboom, lag der Anteil Gesamtdeutschlands an den OECD-Exporten bei 13 Prozent, hinter den USA mit 19 Prozent und vor Japan mit 12 Prozent (OECD 1996a, 130–131)³¹. Da die Bevölkerung Japans etwa anderthalbmal so groß ist wie die Gesamtdeutschlands, und die der USA etwa dreimal so groß, hat die Bundesrepublik Deutschland unter den großen Industrienationen auch nach der Wiedervereinigung den bei weitem höchsten Export pro Kopf.

3. Den Hauptbeitrag zu den deutschen Exporterfolgen leisten die Kernbereiche der deutschen Industrie. Die *Exportquoten* ihrer wichtigsten Branchen lagen 1996 bei 50 Prozent im Straßenfahrzeugbau, bei 44 Prozent im Maschinenbau und bei 43 Prozent in der Chemischen Industrie.³² 1980 hatte die Exportquote im Straßenfahrzeugbau

31 Die starke Exportstellung Deutschlands blieb auch Mitte der neunziger Jahre erhalten. 1996 liefert Deutschland 10 Prozent der Ausfuhren aller Länder, hinter den USA mit 12 Prozent und vor Japan mit 8 Prozent (OECD 1997c, Table 46). Die OECD prognostiziert, daß Deutschland seine starke Exportstellung auch bis zum Ende des Jahrtausends halten wird, und zwar im etwa gleichen Verhältnis zu den USA und zu Japan.

32 Die Angaben beziehen sich auf die Exportquote an den Umsätzen im verarbeitenden Gewerbe und im Bergbau (Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1997, 197); gemessen am Branchenumsatz gingen im Maschinen- und Anlagebau 1995 über 60 Prozent in den Export (VDMA 1997), in der chemischen Industrie waren dies 1996 fast 59 Prozent (VCI 1997).

noch bei 40 Prozent, im Maschinenbau bei 43 Prozent und in der Chemischen Industrie bei 37 Prozent gelegen.³³

4. Insgesamt hat die deutsche Volkswirtschaft seit Jahrzehnten fast ununterbrochen *Exportüberschüsse* erzielt. Das Verhältnis zwischen Ausfuhr und Einfuhr lag 1980 bei 103 Prozent, stieg bis 1989 auf 127 Prozent, sank durch die deutsche Vereinigung 1993 vorübergehend auf 110 Prozent und steigt seitdem wieder an.³⁴ Bezeichnend für das deutsche Wohlstands- und Produktivitätsniveau ist, daß Mitte der neunziger Jahre mit knapp vierzig Prozent der weitaus größte Teil der Importausgaben auf den Reiseverkehr ins Ausland entfiel.³⁵

5. Die starke Stellung der deutschen Wirtschaft auf den Weltmärkten war und ist mit *einem hohen und ausgeglichenen Lohnniveau* vereinbar. In den neunziger Jahren lagen die Löhne in der deutschen Industrie stets über denen der meisten europäischen Länder, Japans und der USA (Bureau of Labor Statistics 1998; OECD 1996a, 158–159). Gleichzeitig rangiert Deutschland bei der Verdienstspreizung am Ende der Rangskala unter den Industrieländern (OECD 1996c, 61–62).³⁶

6. Zu den wichtigsten Gründen für die deutschen Weltmarkterfolge gehört die hohe *Produktivität* der dem Weltmarkt ausgesetzten Sektoren des verarbeitenden Gewerbes. Bei der Produktivität je Erwerbstätigen ebenso wie bei der Produktivität je Arbeitsstunde liegt die deutsche Industrie nur im geringen Abstand hinter den traditionell führenden USA, aber mit weiterhin deutlichem Vorsprung vor Japan.³⁷ Andere Berechnungen sehen für die westdeutsche Industrie hinter den Niederlanden das zweitbeste Produktivitätsniveau, mit deutlichem Abstand vor den skandinavischen Volkswirtschaften, vor Japan und den USA und vor Großbritannien, das am Ende der Rangskala rangiert (Schröder 1997, 9).³⁸ Ein hohes Produktivitätsniveau findet sich aber auch im Dienstleistungsbereich, was zu einer hohen *Gesamtproduktivität* der deutschen Volkswirtschaft führt. Anders als in anderen OECD-Ländern steigt in Deutschland die Produktivität bei den Dienstleistungen stärker als in der Industrie; als Folge ist der Unterschied zwischen dem Produktivitätsniveau der beiden Sektoren nur noch gering.³⁹ Zum Teil erklärt dies das Zurückbleiben der Beschäftigung im Dienstleistungssektor; zum Teil ist dessen hohe Gesamtproduktivität selbst Folge der

33 Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1981.

34 1996 hatte es fast wieder den Wert von 1990 für die alte Bundesrepublik erreicht; Angaben auf Grundlage der Angaben zur Zahlungsbilanz in den Statistischen Jahrbüchern für die Bundesrepublik Deutschland 1981–1997.

35 Zahlungsbilanz für das Jahr 1995. Nach Angaben im Statistischen Jahrbuch 1997.

36 1990 lag der deutsche Gini-Koeffizient bei 26,0, im Vergleich zu 33,7 für Großbritannien und 42,8 für die USA (Atkinson 1996).

37 Priewe (1997) unter Verwendung von Berechnungen von Schumacher et al. (1995a). Der *Zuwachs* der deutschen Produktivität zwischen 1989 und 1995 lag bei hohen 19 Prozent (BDA 1997).

38 Dies gilt auch noch, wenn die Effekte der überbewerteten D-Mark zu Anfang der neunziger Jahre berücksichtigt werden (Schumacher et al. 1995a; Schröder 1997).

39 Grömling und Lichtblau (1997, 10–12); Schumacher et al. (1995b).

vergleichsweise geringen Beschäftigung im Bereich der Dienstleistungen mit niedriger Produktivität (Grömling und Lichtblau 1997, 30f.).

7. Ursache der hohen deutschen Produktivität sind vor allem dauerhaft hohe Investitionen und der aus ihnen resultierende hohe Kapitalstock; beiden war die Mitbestimmung offenkundig zumindest nicht abträglich.⁴⁰ Die deutsche Investitionsquote war in den vergangenen vier Jahrzehnten ständig höher als 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, während z.B. Großbritannien diesen Wert im gleichen Zeitraum nur einmal (1990) erreichte und sonst immer etwa fünf Prozentpunkte unter dem deutschen Niveau blieb (Europäische Kommission 1997). 1994 lag die deutsche Investitionsquote bei 21,5 Prozent, während sie in Großbritannien 15,0, den USA 17,2 und Frankreich 18,1 Prozent betrug; die höchste Investitionsquote erreichte Japan mit 28,6 Prozent (OECD 1997b).

8. Charakteristisch für die deutsche Volkswirtschaft sind weiterhin ein *hoher Ausbildungsstand* der Bevölkerung sowie hohe Investitionen in industrielle und öffentliche *Forschung und Entwicklung* (Legler et al. 1997). Bei den Bildungsaufwendungen liegt der Schwerpunkt im Bereich der sekundären und beruflichen Bildung; ein großer Teil der Ausgaben, entsprechend etwa einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts, wird durch die Unternehmen selbst getätigt (Legler et al. 1997, 21). Der damit erreichte breite Ausbildungsstand auf hohem Niveau schlägt sich auch in der Beschäftigungs- und Qualifikationsstruktur nieder.⁴¹ Im internationalen Vergleich fällt nicht nur ein hoher Anteil der Hochqualifizierten, sondern auch und zugleich ein breiter Unterbau mittlerer Qualifikationen auf.⁴² Der Einfluß der Mitbestimmung insbesondere auf die berufliche Aus- und Weiterbildung hat dem breiten Aufbau von *Human-kapital* in der deutschen Volkswirtschaft sichtlich nicht entgegengestanden.

9. Die hohe Wettbewerbsfähigkeit der – in weiten Teilen mitbestimmten – deutschen industriellen Kernsektoren bedingt, daß die De-Industrialisierung der deutschen Volkswirtschaft vergleichsweise langsam verlief. Trotz des hohen Kapitalstocks war der *Anteil der Beschäftigten* in der Industrie in Deutschland im Jahre 1996, möglicherweise als Folge des breit und hoch aufgebauten Humankapitals, mit 37,5 Prozent erheblich höher als in Japan (33,3 Prozent), Großbritannien (27,4 Prozent) und den USA (23,8 Prozent).⁴³ In der großen Mehrzahl handelte es sich dabei um stabile und sozial abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse auf hohem Einkommensniveau bei vergleichsweise geringer Einkommensdifferenzierung. Obwohl auch in Deutsch-

40 Der Kapitalstock pro Beschäftigten in Deutschland übersteigt den in den USA um das 1,4-fache und den Großbritanniens um das 2,3-fache.

41 Hochqualifizierte Arbeitskräfte stellen heute neun Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung gegenüber früher fünf Prozent, während der Anteil der Geringqualifizierten von 39 Prozent auf 26 Prozent zurückging (Klodt et al. 1994; OECD 1997b).

42 Der Anteil der Hochqualifizierten an der erwerbsfähigen Bevölkerung ist in Deutschland und Großbritannien etwa derselbe, während bei den mittleren Qualifikationen der deutsche Anteil mit 52 Prozent den britischen mit 30 Prozent deutlich übersteigt (Europäische Kommission 1997).

43 Eigene Berechnungen nach Angaben in den Ländertabellen der OECD Labour Force Statistics (OECD 1997a).

land der Beschäftigungsanteil des industriellen Sektors in den letzten zwanzig Jahren zurückging, war der Rückgang trotz vergleichsweise niedriger Lohnspreizung weniger stark ausgeprägt als in vergleichbaren Ländern (7,5 Prozentpunkte seit 1976, im Vergleich zu Großbritannien mit zwölf Prozentpunkten bei niedrigerem Ausgangsniveau; OECD 1997a).

10. Der hohe und vergleichsweise stabile Beschäftigungsanteil der industriellen Kernsektoren in Deutschland liegt jedoch nicht an einem verlangsamten *Strukturwandel*. Die anhaltenden und in jüngster Zeit weiter zunehmenden *Exportserfolge* der deutschen Industrie deuten im Gegenteil darauf hin, daß diese den Strukturwandel der neunziger Jahre besonders gut und kompetitiv bewältigt hat (Sachverständigenrat 1997, 61). Weitere Anzeichen hierfür sind (1) die rapide Entwicklung der *industrienahen Dienstleistungen*, (2) die starke Stellung der Branchen mit *Spitzentechnologien*, (3) die weitreichende *Reorganisation* der Unternehmen und Betriebe in den letzten Jahren sowie (4) die rasch vorankommende *Internationalisierung* der deutschen Industrie.

(1) Innerhalb der verarbeitenden Industrie und insbesondere unter dem Dach der mitbestimmten Großunternehmen hat der Anteil der *produktionsnahen* bzw. *komplementären Dienstleistungen* an Wertschöpfung und Beschäftigung erheblich zugenommen. Eine der Stärken der deutschen Industrie war schon immer die enge Verknüpfung von Produktion und Dienstleistungen, insbesondere in den Bereichen Konstruktion, Wartung und Weiterentwicklung. Damit kommt sie der veränderten Nachfragestruktur unter globalen Wettbewerbsbedingungen entgegen (Grömling und Lichtblau 1997, 31). Schon im Jahre 1993 bestanden mehr als 40 Prozent der im verarbeitenden Gewerbe tatsächlich verrichteten Tätigkeiten aus Dienstleistungen (Haisken-DeNew et al. 1996).

(2) Ein international vergleichsweise großer Teil der deutschen Industrie betätigt sich im *Hochtechnologie-Sektor*. Deutschland hält mit traditionell hohen Weltmarktanteilen eine Spitzenposition mit 17 Prozent bei forschungs- und entwicklungsintensiven und mit knapp 20 Prozent bei höherwertigen Industriegütern in den Bereichen Chemie, Maschinenbau, Fahrzeugbau und Elektrotechnik (Legler et al. 1997, 77). Deutschland ist der bedeutendste Technologielieferant für Europa. Auch bei forschungsintensiven Spitzentechnologien außerhalb der traditionellen Exportbranchen, etwa in der Biotechnologie und im Multimedia-Bereich, hat Deutschland gegenüber den USA und Japan aufgeholt und liegt auf dem dritten Platz (Legler et al. 1997, XII). Diese Entwicklung hat sich auch in der Beschäftigungsstruktur niedergeschlagen. Anfang der neunziger Jahre arbeiteten etwa 20 Prozent aller deutschen Industriebeschäftigten in Hochtechnologie-Branchen, wie zum Beispiel in der pharmazeutischen Industrie, in der Computerindustrie, in der Luft- und Raumfahrtindustrie und in der Informationstechnik. In den USA waren dies 21 Prozent und in Japan 22 Prozent (BMW 1997). Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, daß der Beschäftigungsanteil des industriellen Sektors insgesamt in Deutschland erheblich größer ist als in den

USA und Japan. Zwischen 1973 und den frühen neunziger Jahren hat sich der Anteil der FuE-intensiven Branchen an der Beschäftigung nur in Japan besser entwickelt als in Deutschland (Legler et al. 1997, 79)

(3) Die jüngsten deutschen Exporterfolge sind nicht zuletzt das Ergebnis tiefer *Umstrukturierungsprozesse* in den Unternehmen, wie sie in der deutschen Industriegeschichte seit dem Zweiten Weltkrieg kein Beispiel haben (Kap. 6). Unternehmen in Branchen wie in der Automobilindustrie, in denen die Mitbestimmung eine besonders große Rolle spielt, sind nach Einführung neuer Organisationsformen auf Unternehmens-, Betriebs- und Arbeitsplatzebene wieder so wettbewerbsfähig, daß sie Zusagen zur Standortsicherung geben können. Diese gehen allerdings in der Regel mit der »Verschlankung« der Belegschaften durch Arbeitsplatzabbau einher. Ebenfalls zu beobachten ist, daß große Unternehmen unter Mitwirkung der Mitbestimmungsorgane im Zuge des Strukturwandels zu kleineren selbständigen Einheiten umgebaut werden (Kap. 4, 4., Nr. 1 zur Entwicklung der Zahl der mitbestimmten Unternehmen). Seit 1985 nimmt die Beschäftigung in Betrieben mit weniger als 500 Beschäftigten wesentlich stärker zu als in Großunternehmen, in denen die Beschäftigtenzahlen in den neunziger Jahren abgenommen haben (OECD 1997b).

(4) Auch die *Internationalisierung* der deutschen Wirtschaft, insbesondere ihrer mitbestimmten Kernsektoren, ist weit fortgeschritten. Bei den drei größten deutschen Unternehmen, Daimler-Benz, Volkswagen und Siemens, die weltweit zusammen 912.000 Mitarbeiter beschäftigen, sind mittlerweile 60 Prozent aller Mitarbeiter im Ausland tätig.⁴⁴ Ähnlich wie in Frankreich und Großbritannien haben darüber hinaus in Deutschland in den achtziger Jahren die direkten Importe von Industriegüterprodukten im Verhältnis zur inländischen Beschaffung besonders stark zugenommen (OECD 1996b). In der Auto-, Flugzeug-, Kommunikations- und Computerindustrie werden in Deutschland um ein Viertel mehr ausländische als einheimische Technologien und Vorprodukte verwendet. Der Anteil der *Auslandsinvestitionen* an den Gesamtinvestitionen ist allerdings mit 6 Prozent nach wie vor vergleichsweise gering (IG Metall 1996); angesichts nahezu unbegrenzter Kapitalmobilität dürfte dies vor allem an der nach wie vor hohen Attraktivität des deutschen Standorts liegen. Im übrigen ist wegen der hohen allgemeinen Investitionsrate das absolute Niveau auch der deutschen Auslandsinvestitionen nicht niedrig; in wichtigen Branchen wie der Chemischen Industrie und der Metallindustrie nimmt es seit Jahren zu.⁴⁵

11. Den hohen inländischen Investitionen deutscher Unternehmen stehen relativ geringe *ausländische Direktinvestitionen* in Deutschland gegenüber. Im Zeitraum zwischen 1984 und 1995 überstiegen die deutschen Auslandsinvestitionen die ausländischen Direktinvestitionen regelmäßig um die Hälfte.⁴⁶ Bemerkenswert ist jedoch,

44 Gesamtmetall (1997) nach Angaben im Handelsblatt.

45 In der Metall- und Elektroindustrie stieg der Anteil der Auslandsinvestitionen zwischen 1991 und 1996 auf gut 20 Prozent aller Investitionen gegenüber etwa 13 Prozent in den sechs Jahren davor (IW 1997).

46 Eigene Berechnungen nach Angaben im Statistischen Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1997.

daß ausländische Investitionen in Deutschland sich auf Wachstumsbereiche der Dienstleistungen und der Technologie konzentrieren. 15 Prozent aller deutschen Arbeitsplätze im Bereich Forschung und Entwicklung befinden sich in Filialen ausländischer Unternehmen (Legler et al. 1997, IX).

12. Die – erheblichen – deutschen Beschäftigungsprobleme bestehen in erster Linie im Bereich der *personenbezogenen* und insbesondere der *niedrig qualifizierten Dienstleistungen* (Scharpf 1997). Hier sind nur 28 Prozent der deutschen Arbeitskräfte beschäftigt, während der entsprechende Anteil in den USA bei 41, in Schweden bei 39, in Dänemark bei 38 und in Großbritannien immerhin noch bei 34 Prozent liegt (Scharpf 1997, 6). Für den verlangsamten Übergang zu einer Dienstleistungsgesellschaft, der die wichtigste Ursache der hohen deutschen Arbeitslosigkeit ist, kann die Mitbestimmung kaum verantwortlich gemacht werden. Da im privaten Dienstleistungssektor Kleinunternehmen vorherrschen, die in der Regel keinen Betriebsrat, sicher aber keinen mitbestimmten Aufsichtsrat haben, muß dessen unzureichende Entwicklung auf andere Faktoren, möglicherweise einschließlich der niedrigen *intersektoralen* Lohnspreizung, zurückzuführen sein.⁴⁷ Zu einem Teil könnte das relative Zurückbleiben der Beschäftigung in den personenbezogenen Dienstleistungen im übrigen auch durch die traditionell hohe Wettbewerbs- und Beschäftigungsfähigkeit des mitbestimmten industriellen Sektors bedingt sein.

13. Eine sachgerechte Abwägung der *Beschäftigungseffekte* der Mitbestimmung muß eine Reihe *gegenläufiger Effekte* berücksichtigen. Indem die Mitbestimmung im Zusammenspiel mit der Tarifpolitik dazu beigetragen hat, die *Kapitalintensität* der deutschen Volkswirtschaft zu erhöhen, kann sie zu einer übermäßigen Ersetzung von Arbeit durch Kapital beigetragen haben. Zugleich jedoch hat sie durch ihren Beitrag zur Verbesserung der Humankapitalausstattung der Arbeitnehmer sowie zur Steigerung der Produktivität durch Kooperation (s.u., 22. und 23.) die *Wettbewerbsfähigkeit* deutscher Unternehmen erhöht und damit Beschäftigung erhalten. Sie hat darüber hinaus in zahlreichen und zahlreicher werdenden Fällen die betriebliche Umsetzung einer arbeitsumverteilenden Arbeitszeitpolitik ermöglicht und dadurch ebenfalls zur, wenn auch defensiven Sicherung von Beschäftigung beigetragen (Kap. 6, 25. bis 30.). Insofern als die Mitbestimmung zu der in Deutschland traditionell flachen Lohnstruktur beigetragen hat, war sie dazu vor allem in jenen – industriellen und dem Weltmarkt ausgesetzten – Sektoren in der Lage, deren Beschäftigungsanteil in Deutschland vergleichsweise hoch ist. Im übrigen wären zu hohe Arbeitskosten in erster Linie Sache der Lohn- und Sozialpolitik und nicht der Mitbestimmung anzulasten.

47 Siehe aber unten, Kap. 8, über die möglichen strukturkonservierenden Effekte der Mitbestimmung.

Der Beitrag der Mitbestimmung: Kausalanalysen und theoretische Modelle

14. Inwieweit die Mitbestimmung *ursächlich* zur Prosperität der deutschen Volkswirtschaft beigetragen hat oder ob im Gegenteil deren Erfolg ohne Mitbestimmung noch größer gewesen wäre, ist nicht mit letzter Gewißheit zu entscheiden. Die verfügbare ökonometrische Evidenz ist uneinheitlich; quantitativen Studien, die der Mitbestimmung für bestimmte Leistungsindikatoren und Zeitabschnitte (in der Regel schwache) *positive* Wirkungen zuschreiben, stehen andere gegenüber, die für andere oder dieselben Indikatoren und Zeitabschnitte (typischerweise ebenfalls schwache) *negative* Wirkungen diagnostizieren. Statistisch signifikante Ergebnisse sind selten, und ihre Aussagefähigkeit erscheint angesichts oft nur schwer mit ihnen vereinbar Ergebnisse anderer Untersuchungen begrenzt.⁴⁸

15. Hauptgrund der Schwierigkeiten einer kausalanalytischen Identifizierung der wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung ist, daß diese nur schwer von den Wirkungen anderer Faktoren zu isolieren sind (Exp. Sadowski). Vergleicht man mitbestimmte und nicht-mitbestimmte Unternehmen *innerhalb Deutschlands*, so stößt man auf den Umstand, daß Betriebsräte und mitbestimmte Aufsichtsräte überwiegend in größeren Unternehmen anzutreffen sind; beobachtete Leistungsunterschiede zwischen den beiden Gruppen können deshalb nicht nur auf die Mitbestimmung, sondern auch auf die Unternehmensgröße zurückgeführt werden. Vergleicht man das mitbestimmte Deutschland mit dem nicht-mitbestimmten *Ausland*, ergibt sich ein analoges Problem in bezug auf die wirtschaftlichen Wirkungen einer Reihe anderer deutscher Besonderheiten, wie etwa des Systems der beruflichen Bildung, des Kapitalmarkts oder des Aktienrechts, des Systems der Flächentarifverträge oder der hohen Lohnnebenkosten. Wo deutsche Firmen ausländischen überlegen sind, muß dies deshalb angesichts der Kovarianz der Mitbestimmung mit diesen und anderen Faktoren nicht an der Mitbestimmung, sondern kann ebensogut beispielsweise an dem hohen Qualifikationsniveau der deutschen Arbeitnehmer liegen, und wo deutsche Firmen unterlegen sind, kann dies anstatt auf die Mitbestimmung auch auf die hohen deutschen Steuersätze zurückzuführen sein. Vergleicht man schließlich die Leistungen deutscher Unternehmen im *Zeitablauf* vor und nach der Verabschiedung neuer Mitbestimmungsgesetze, so können für beobachtete Veränderungen im wirtschaftlichen Erfolg auch zufällig zum selben Zeitpunkt eingetretene Währungs- oder Konjunkturschwankungen verantwortlich sein.

16. Ökonometrische Analysen tragen ferner dem Umstand nur selten Rechnung, daß zwischen verschiedenen Unternehmen und im Zeitablauf auch bei gleichen oder gleichbleibenden Mitbestimmungsrechten erhebliche Leistungsunterschiede auftreten

48 Die Kommission Mitbestimmung hat sich des Forschungsstands zu dieser Frage im Rahmen einer Experten-Anhörung zum Thema »Die ökonomischen Auswirkungen der Mitbestimmung« (siehe Anhang 2) vergewissert. Sie konnte sich zusätzlich auf eine Sonderauswertung des Hannoveraner Firmenpanels zu den Auswirkungen der Existenz von Betriebsräten auf Innovationen und Gewinne in deutschen Unternehmen stützen (Addison, Schnabel und Wagner 1997).

können. Daß zu jedem Zeitpunkt einige mitbestimmte Firmen prosperieren, während andere Konkurs anmelden, zeigt, daß die Institution der Mitbestimmung als solche mit sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Ergebnissen vereinbar ist, deren große Streubreite leicht in den statistischen Durchschnittswerten untergeht. Dasselbe gilt im Vergleich über die Zeit, wo es für den Leistungsabfall der deutschen Volkswirtschaft Mitte der neunziger Jahre ebensowenig einer Ausweitung wie für den gegenwärtigen Aufschwung insbesondere der mitbestimmten deutschen Großunternehmen einer Einschränkung der Mitbestimmung bedurfte. Es gilt auch im internationalen Vergleich, etwa mit den USA zu Deutschland, wo dieselben institutionellen Unterschiede, die heute von manchen zur Erklärung der hohen amerikanischen Wettbewerbsfähigkeit in den neunziger Jahren herangezogen werden, auch in den achtziger Jahren bestanden, als sich die Wirtschaft der USA in ihrer tiefsten Krise seit der Großen Depression befand und Deutschland von vielen, gerade auch in den USA, als »Modell« angesehen wurde.

17. Ein weiterer, nicht nur methodologischer Grund, weshalb sich die wirtschaftlichen Wirkungen einer Institution wie der Mitbestimmung nur schwer isolieren lassen, liegt darin, daß wirtschaftliche Institutionen und die von ihnen unterstützten Zwecke in der wirklichen Welt in einen komplexen, vielen Zwecken gleichzeitig dienenden politischen und gesellschaftlichen *Kontext* eingebunden sind, ohne den sie nicht bestehen könnten. So kann auch die für sich genommene theoretisch effizienteste Unternehmensorganisation ohne ein Minimum an politischer Stabilität und gesellschaftlicher Integration nicht funktionieren. Institutionen, die das Streben nach wirtschaftlicher Effizienz um der Sicherung dieses Minimums willen regulieren oder einschränken, können deshalb insgesamt effizienzfördernd sein. Im übrigen ergibt sich der tatsächliche wirtschaftliche Nutzen einer Institution nicht nur aus ihren *direkten*, sondern auch aus ihren *indirekten*, über andere Institutionen vermittelten Wirkungen; beide müssen stets gegeneinander bilanziert werden. Selbst wenn sich beispielsweise zeigen ließe, daß eine Institution wie die Mitbestimmung für sich genommen Effizienzverluste verursachte, könnte dies durch ihren Beitrag zur politischen Akzeptanz von Unternehmenshierarchien und Märkten, und damit *zur sozialen Ermöglichung von Effizienz*, mehr als ausgeglichen werden. Freilich läßt sich dieser Effekt quantitativ kaum ermitteln.

18. Der Kontextgebundenheit wirtschaftlicher Institutionen entspricht die *Situationsabhängigkeit* ihrer Wirkungen. Die wirtschaftlichen Wirkungen der deutschen Mitbestimmung entfalten sich *im Zusammenspiel* mit Tarifautonomie, Einheitsgewerkschaften und einem hohen Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte, ihrer angesehenen sozialen Stellung sowie ihrem starken Selbstwertgefühl; in einem anderen Zusammenhang wären sie sehr wahrscheinlich andere. Dem entspricht, daß wirtschaftliche Institutionen sich nicht ohne weiteres von einem Kontext in einen anderen übertragen lassen und ihre Leistungen nicht absolut, sondern nur relativ, im Vergleich mit anderen real existierenden, ebenfalls in komplexe institutionelle »Pakete« eingebundenen Institutionen ermittelt werden können. Ohne Berücksichtigung des jeweiligen Kon-

textes können vermeintlich effizienzsteigernde Eingriffe in wirtschaftliche Institutionen unerwartete Neben- und konterproduktive Hauptfolgen haben. So kann in der wirklichen Welt die Abschaffung einer Kosten verursachenden Regulierung zu höheren statt zu niedrigeren Kosten führen, wenn als Folge kostspieligere Regulierungsformen, wie etwa staatliche Interventionen, die Lücke füllen müssen.

19. Auch theoretisch-deduktive Analysen helfen grundsätzlich nicht weiter (Exp. Sadowski). Theorien modellieren *ausgewählte Wirkungszusammenhänge*, indem sie sie gegenüber anderen Wirkungszusammenhängen isolieren und absolut setzen. Im besten Fall vermögen sie einzelne *Aspekte* komplexer Konfigurationen zu verstehen, die immer aus vielen verschiedenen Aspekten zusammengesetzt und in denen stets eine Vielzahl von Kräften, auch gegenläufiger Art, gleichzeitig wirksam ist. Da gerade soziale Institutionen in ihren konkreten historischen Kontexten typischerweise in zahlreiche Wirkungszusammenhänge eingebettet sind, in denen ihre *saldierte Gesamtwirkung* zu einem erheblichen Teil nicht von ihnen selber, sondern von den Umständen abhängt, ist es keineswegs erstaunlich, daß die ökonomische Theorie gegensätzliche und einander widersprechende Modelle der wirtschaftlichen Wirkungen der Mitbestimmung anbietet.

20. So werden der Mitbestimmung auf *Unternehmensebene* von einigen Autoren, die ihre Folgen mit Hilfe einer Theorie der *Eigentumsrechte (property rights)* modellieren, negative wirtschaftliche Wirkungen zugeschrieben; andere Autoren dagegen, die auf Theorien der *Partizipation* zurückgreifen, finden effizienzsteigernde, d.h. positive Wirkungen (Exp. Sadowski). Für die Eigentumstheoretiker führt Mitbestimmung zu einer *ineffizienten Allokation* von Verfügungsrechten, da sie an Unternehmensentscheidungen Akteure beteiligt, deren Einkommen aus dem Unternehmen keine leistungsabhängigen Residualeinkommen, sondern vertraglich fixiert sind, und die deshalb nicht notwendig an einer Maximierung des Unternehmensertrags interessiert sind. Insbesondere erschwert der Theorie zufolge Mitbestimmung es den Eigentümern (principals), das die operativen Geschäfte führende Management (ihre »agents«) daran zu hindern, bei ihren Entscheidungen auch andere als die Interessen der Eigentümer zu berücksichtigen; damit verschärft sie das in großen Unternehmen ohnehin bestehende sogenannte »principal-agent«-Problem. Die Folge sind mindestens steigende Koordinations- und Transaktionskosten, in der Regel aber eine suboptimale Allokation von Ressourcen, die den tatsächlichen Ertrag des Unternehmens unter den möglichen drückt. Partizipationstheorien betonen demgegenüber die Abhängigkeit des Unternehmens von anderen Investitionen als denen der Kapitaleigner bzw. erweitern den Begriff des Unternehmenskapitals, indem sie beispielsweise die unternehmensspezifischen Qualifikationen der Mitarbeiter und ihre allgemeine Kooperationsbereitschaft (ihren »guten Willen«) ebenfalls als Ergebnisse von Investitionsentscheidungen ansehen. Indem sie das *Vertrauen* der Mitarbeiter in das Unternehmen stärkt, kann Partizipation der Belegschaft an Unternehmensentscheidungen die Investitionsbereitschaft der Belegschaft erhöhen und damit das dem Unternehmen zur Verfügung stehende Kapital vermehren. Als Folge steigt die *Produktivität* des

Unternehmens. Modelle dieser Art gehören in den Zusammenhang einer *Ökonomie der Kooperation*, die die Voraussetzungen einer gemeinsamen Realisierung von *Kooperationsrenten* zu klären versucht und die vertrauensvolle Zusammenarbeit der verschiedenen am Unternehmen beteiligten Gruppen als eigenständige Quelle von Produktivität auffaßt (Abelshausen 1998).

21. Ähnlich unterschiedliche Ergebnisse finden sich bei Theorien der Mitbestimmung auf Betriebsebene (Exp. Sadowski). *Preistheoretische* Modelle behandeln die Mitbestimmung als Ursache einer Verzerrung der relativen Faktorkosten und insbesondere einer Erhöhung der Kosten der Arbeit über ihren Marktpreis hinaus; im Mittelpunkt ihrer Betrachtung stehen die Vergünstigungen, die mit starken Mitwirkungsrechten ausgestattete Betriebsräte für die Belegschaften herauszuholen vermögen und die die Arbeitskosten des Unternehmens erhöhen, etwa über den Mechanismus der sogenannten »Koppelgeschäfte« zwischen mitbestimmungspflichtigen und nicht mitbestimmungspflichtigen Gegenständen. Demgegenüber betonen *partizipationstheoretische* Ansätze vor allem die wirtschaftlichen Vorteile einer stabilen Belegschaft mit niedriger Fluktuation sowie einer eingespielten und sozial integrierten Betriebsorganisation. Dadurch, daß Mitbestimmung den Beschäftigten ein Recht auf Widerspruch einräumt (»voice«), ermögliche sie ihnen, bei Konflikten auf Abwanderung (»exit«) zu verzichten. Auf diese Weise senkt Mitbestimmung in der Perspektive der Partizipationstheorie nicht nur die Suchkosten der Personalverwaltung, sondern versetzt auch die Unternehmen unter anderem in die Lage, hohe Investitionen in die Ausbildung ihrer Mitarbeiter zu amortisieren. Indem Mitbestimmung darüber hinaus das *Vertrauen* der Belegschaft in die »Fairness« der Entscheidungen der Leitung erhöht, ermutigt sie die Beschäftigten, Informationen an das Management weiterzugeben, die dieses in die Lage versetzen, den Betrieb effizienter zu organisieren; andernfalls besteht die Gefahr, daß solche Informationen von der Belegschaft zurückgehalten werden. Durch Mitbestimmung hergestelltes Vertrauen ermöglicht darüber hinaus flexiblere und prozeßoffene Formen der Zusammenarbeit ohne genaue Spezifizierung der gegenseitigen Rechte und Pflichten im voraus und senkt dadurch die am Arbeitsplatz entstehenden *Transaktionskosten*. Auch hier erscheint Mitbestimmung als Gegenstand einer *Ökonomie der Kooperation*, in deren Mittelpunkt der *Beitrag von Vertrauen zu Produktivität* steht.

22. Zwischen eigentums- und preistheoretischen Theorien einerseits und Partizipations- und Kooperationstheorien andererseits läßt sich nicht grundsätzlich und ein für allemal entscheiden. Vielmehr ist davon auszugehen, daß beide Ansätze wichtige Teilaspekte der Wirklichkeit erfassen und daß in der wirklichen Welt Mitbestimmung als Institution sowohl *effizienzmindernde Fehlallokationen* aufgrund von »principal-agent«-Problemen und Preisverzerrungen als auch *effizienz erhöhende Produktivitäts- und Kooperationseffekte* bewirkt, wobei sich die Nettowirkung dieser nebeneinander und zugleich wirksamen Partialwirkungen nicht a priori bestimmen läßt. Neben dem jeweiligen *institutionellen Kontext*, der die *relative Stärke* der gegenläufigen Effekte beeinflusst, spielen vor allen Dingen die *wirtschaftlichen Bedingungen* eine Rolle, vor

allem ob und inwieweit ein Unternehmen in *Märkten* agiert, in denen bestimmte operative Fähigkeiten prämiert werden, die durch Partizipation und Kooperation verbessert werden können (Exp. Sadowski, Sorge). So scheint insbesondere in Märkten, in denen es darauf ankommt, mit Hilfe einer flexiblen Technologie und Arbeitsorganisation sowie eines hohen Humankapitaleinsatzes statt preiskompetitiver Massenprodukte ständig wechselnde, auf den Kunden zugeschnittene Produktvarianten anzubieten (»diversifizierte Qualitätsproduktion«), Kooperation und Vertrauen innerhalb eines Unternehmens ein erheblicher Wettbewerbsvorteil zu sein; wo dies der Fall ist, können die effizienten Wirkungen von Mitbestimmung die nicht-effizienten überwiegen. In preiskompetitiven Märkten dagegen, in denen keine derartigen Renten zu erzielen sind und Unternehmen auch mit standardisierter Produkt- und Arbeitsgestaltung prosperieren können, scheint Mitbestimmung in erster Linie als Kostenfaktor zu gelten.

23. Märkte sind für Unternehmen nur zum Teil nicht-disponible Rahmenbedingungen. Unternehmen können grundsätzlich strategisch entscheiden, in welcher Art von Märkten sie Gewinne machen wollen. Institutionen wie die Mitbestimmung beeinflussen derartige Entscheidungen, indem sie bestimmte Entscheidungen kostspieliger machen und andere aussichtsreicher. Die deutsche Mitbestimmung der Nachkriegszeit hat, zusammen mit anderen Institutionen wie der Tarifautonomie, über ein halbes Jahrhundert preiskompetitive Produktstrategien vermutlich verteuert; zugleich hat sie Unternehmen, die bereit waren, ihre *komparativen Vorteile* zu nutzen und sich auf qualitätskompetitive Strategien einzulassen, Chancen zu erheblichen Steigerungen ihrer Produktivität durch Kooperation geboten. Vieles spricht dafür, daß die Mitbestimmung auf diese Weise die strategischen Entscheidungen zahlreicher Unternehmen und damit die strukturelle Entwicklung der deutschen Wirtschaft insgesamt beeinflußt und einen kausalen Anteil an der breiten und erfolgreichen Positionierung der deutschen Volkswirtschaft in qualitätskompetitiven Hochpreismärkten hat. Freilich muß der wahrscheinliche *Struktureffekt* der Mitbestimmung in Zusammenhang mit Traditionen insbesondere der deutschen Industrie gesehen werden, die von sich aus historisch auf hohe Qualifikation der Beschäftigten und auf im internationalen Vergleich flache Hierarchien gesetzt hat (Exp. Sorge). Daß Mitbestimmung in ihrer heutigen Form in Deutschland heimisch werden konnte, kann auch darauf zurückzuführen sein, daß sie ohnehin vorhandene latente Dispositionen in deutschen Arbeitsorganisationen, die diese von kooperativen Arbeitsbeziehungen besonders abhängig bzw. besonders für sie aufgeschlossen machen, aktiviert und unterstützt hat. Auf diese Weise könnte die Mitbestimmung als Institution zu den Voraussetzungen dafür beigetragen haben, daß ihre effizienten in der Regel ihre nicht effizienten Wirkungen überwogen.

Neue Herausforderungen und möglicher Anpassungsbedarf

24. Auch historisch effiziente wirtschaftliche Institutionen können *Leistungsverluste* erleiden, die sie wiederum, freilich nicht immer, durch strukturelle Anpassung rückgängig machen können. Die Ursachen für einen zeitweisen oder dauerhaften Verlust an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit können interner oder externer Art sein. Im ersten Fall liegen sie in einer institutionellen *Entwicklungsdynamik*, die Effizienzbedingungen der Institution aufbraucht, ohne sie zu ersetzen; im zweiten gehen sie auf Veränderungen in der *Umwelt* der Institution zurück, die diese vor Aufgaben stellen, die sie weniger gut zu lösen vermag als frühere Aufgaben.

25. Im Fall der Mitbestimmung gibt es keine Hinweise darauf, daß diese von sich aus dabei wäre, die Voraussetzungen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu untergraben. Sehr wohl aber finden sich Argumente, daß die Mitbestimmung in ihrer derzeitigen Form bestimmten neuen *Umweltanforderungen* weniger gut gewachsen sei als denen der siebziger und achtziger Jahre, und daß deshalb zur Verteidigung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Veränderungen in ihrer Struktur und Funktionsweise erforderlich seien (Exp. Kern). Dabei werden vor allem fünf Faktoren genannt: (1) ein erhöhter *Entscheidungsdruck* und verkürzte *Entscheidungszeiten* für im Weltmarkt operierende Unternehmen, (2) ein zunehmender *Kostendruck* auch in Qualitätsmärkten, (3) ein Wechsel des vorherrschenden *Innovationsparadigmas*, (4) weniger geduldige Investoren und die wachsende Bedeutung von *Kapitalmärkten* sowie (5) die hohe *Dauerarbeitslosigkeit*.

(1) Veränderte Wettbewerbsbedingungen in internationalen Produktmärkten scheinen die den Unternehmen zur Verfügung stehenden *Entscheidungszeiten* verkürzt zu haben. Kürzere Produktzyklen und insgesamt unberechenbarer gewordene Märkte prämiieren schnelle Entscheidungen und machen es für mitbestimmte Unternehmen schwieriger, wie in der Vergangenheit lange Konsensbildungs- durch kurze Umsetzungszeiten auszugleichen. Soweit die neuen Wettbewerbsbedingungen eine Beschleunigung des unternehmensinternen Entscheidungsprozesses verlangen, müssen deshalb auch die Mitbestimmungsorgane ihre Arbeitsweise ändern, wenn sie dem Unternehmenserfolg nicht im Wege stehen und gleichzeitig auf ihren Anspruch auf effektive Beteiligung nicht verzichten wollen. Erforderlich scheinen vor allem eine *Entbürokratisierung* und *Verkürzung der Informations- und Konsultationswege* zwischen Unternehmensleitung und Belegschaftsvertretung sowie eine *Beschleunigung der Willensbildung* im Dreieck zwischen Belegschaften, ihren gewählten Vertretern und den beteiligten Gewerkschaften. In der Praxis gibt es bereits zahlreiche Beispiele für Entwicklungen in diese Richtung (Kap. 6, 4. und 17. bis 22.).

(2) Deutsche Unternehmen haben sich in der Vergangenheit typischerweise auf Segmente des Weltmarkts konzentriert, in denen Produktvorsprünge in einen *hohen Preis* umgesetzt werden konnten (Exp. Kern, Sorge). Dies wiederum ermöglichte es ihnen, die Kosten langer Entscheidungszeiten zu absorbieren und mit starken Mitbestimmungsrechten ausgestatteten Belegschaften ein hohes und stabiles Lohn- und Be-

schäftigungsniveau zuzugestehen. In dem Maße jedoch, wie nicht-deutsche Firmen in die lange von deutschen Unternehmen beherrschten Hochpreismärkte für diversifizierte Qualitätsprodukte eindringen, kehrt der *Preiswettbewerb* in diese zurück. Damit ändern sich die Bedingungen der Konsensfindung innerhalb des deutschen Mitbestimmungssystems möglicherweise entscheidend. Insoweit als veränderte Wettbewerbsbedingungen deutsche Firmen zu größerem Kostenbewußtsein zwingen, nimmt ihr Konzessions- und Manövrierspielraum gegenüber ihren Belegschaften ab. Insbesondere geht ihnen die Möglichkeit weitgehend verloren, *Produktinnovationen*, vor allem im Bereich der mittleren Technologien, *als Ersatz für Prozeßinnovationen* zu nutzen, um auf diese Weise Konflikten über die Beschäftigung auszuweichen (Exp. Kern). Die in den letzten Jahren vielfältig zu beobachtende Beteiligung insbesondere von Betriebsräten an weitreichenden wirtschaftlichen, technologischen und organisatorischen Umstrukturierungsprojekten, die vor allem auch der »Verschlan-
kung« der Unternehmen und damit der Kostensenkung dienen (»kooperative Modernisierung«, Kap. 6), kann auch als Reaktion der Mitbestimmungspraxis auf die Rückkehr des Preiswettbewerbs in traditionell »deutsche« Märkte angesehen werden.

(3) In ihrer historisch gewachsenen Form scheint Mitbestimmung vor allem *schrittweise Innovationen* zu unterstützen, d.h. allmähliche und kontinuierliche Produkt- und Prozeßverbesserungen innerhalb der Grenzen und mit den Mitteln bestehender Unternehmen. Unter den heutigen technologischen und wirtschaftlichen Bedingungen scheint es aber für den Erfolg eines Unternehmens immer wichtiger zu werden, daß es neben inkrementalen auch *Basis- oder Sprunginnovationen* zu absorbieren und in kurzer Zeit zu vermarkten vermag (Exp. Kern). Dies erfordert neben neuen Formen der abteilungs- und fachübergreifenden Zusammenarbeit innerhalb des Unternehmens strategische Allianzen mit Partnerunternehmen über Unternehmensgrenzen hinweg sowie typischerweise auch die Akquisition von technologisch fortgeschrittenen bei gleichzeitiger Abstoßung von technologisch zurückgebliebenen Unternehmensteilen. Alle drei Strategien können der Literatur zufolge Probleme für eine Praxis von Mitbestimmung bedeuten, die an herkömmlichen Methoden berufsbezogener Statussicherung festhält, sich nicht über Unternehmensgrenzen hinweg zu organisieren vermag und die kontinuierliche Weiterentwicklung aller Teile eines Unternehmens in seiner bestehenden Form der Nutzung des Kapitalmarktes zur Umschichtung seines Technologie-Portfolios vorzieht. Insbesondere die rasche Verlagerung von Kapital in neue Sektoren, vor allem auch über Unternehmensgrenzen hinweg, scheint angesichts der Funktionsweise deutscher Unternehmen sowie der geringen Rolle des Kapitalmarkts in Deutschland schwieriger als anderswo. Welchen Anteil die Mitbestimmung hieran hat, ist freilich nur schwer zu sagen (Kap. 8, 16.).

(4) In ihrer formativen Phase nach dem Zweiten Weltkrieg konnte die Mitbestimmung mit langfristig orientierten, »geduldigen« Investoren und einem wenig entwickelten Kapitalmarkt rechnen. Bei stabilen Besitzverhältnissen, hoher Konzentration der Unternehmensanteile in den Händen weniger Eigentümer und einem hohen Anteil von Bankkrediten an der Finanzierung der Unternehmen konnte sich das Management

in der Praxis als Vermittler dauerhafter Bündnisse zwischen Kapitalgebern und Belegschaften auf Unternehmensebene betätigen, die den einen statt kurzfristig hoher Dividenden langfristige Wertsteigerungen und den anderen stabile Beschäftigung versprochen. Dieses Arrangement gerät durch die *Ausweitung und Internationalisierung der Kapitalmärkte* unter Druck, die den Anteilseignern zunehmend Möglichkeiten zur Abwanderung in kurzfristig ertragreichere Anlagen eröffnet und die durch die Mitbestimmung unterstützte langfristige Ertragsfähigkeit deutscher Unternehmen tendenziell entwertet. Mitbestimmte Unternehmen müssen sich deshalb auf anspruchsvollere, sich dem Unternehmen weniger verbundenühlende und kompromißbereite Investoren einstellen, die gewohnt sind, ihre Präferenzen in bezug auf Unternehmenspolitik und Unternehmensertrag mittels des Kapitalmarkts zu signalisieren. Die *Standortsicherungsverträge* der letzten Jahre (Kap. 6, 25.) können auch als Versuche von Betriebsräten und Arbeitnehmervertretern angesehen werden, mobiler gewordenen Kapitaleignern ein Verbleiben im Unternehmen oder am Standort durch mittelfristige Garantien eines in der Regel erhöhten Ertragsniveaus attraktiv zu machen und dies durch Einbeziehung aller relevanten Faktoren in ein umfassendes Maßnahmenpaket so gut wie möglich mit den Interessen der Belegschaft zu vereinbaren. Dementsprechend enthalten derartige Verträge in der Regel weitgehende Konzessionen, die eine Abwanderung von Investoren oder Investitionen durch Verkauf oder Produktionsverlagerung verhindern sollen.

(5) In der Vergangenheit hat die Mitbestimmung zur Verstetigung der Beschäftigung und damit zur Entstehung *interner Arbeitsmärkte* beigetragen. Das von den Mitbestimmungsorganen verfolgte Interesse an sicheren Arbeitsplätzen traf sich dabei mit dem Interesse der Arbeitgeber an niedriger Fluktuation und langfristiger Internalisierung der Erträge hoher Humankapitalinvestitionen (Exp. Sadowski, Rürup und Sesselmeier). Mit dem Verlust der Vollbeschäftigung ging dieses Interessengleichgewicht jedoch partiell verloren. Zunächst stellte das Bestreben zahlreicher Arbeitgeber, die vom Arbeitsmarkt gebotenen neuen Möglichkeiten zu nutzen und stärker als vorher zwischen *Kern- und Randbelegschaft* zu unterscheiden, vor allem die Betriebsräte vor die Frage, wie die zunehmenden Beschäftigungsrisiken, die unterschiedlicher werdenden Beschäftigungsbedingungen und die geringer werdende Zahl sicherer Arbeitsplätze zwischen verschiedenen Gruppen von Arbeitnehmern sowie zwischen Beschäftigten und Arbeitsuchenden *verteilt* werden sollten. In der Praxis kam und kommt es für die Betriebsräte dabei darauf an, zwischen einem starren Festhalten am Prinzip *gleicher Beschäftigungssicherheit für alle*, das die Segmentierung der Arbeitsmärkte vertiefen und einem möglichen Beschäftigungsaufbau im Wege stehen könnte, und einer allein vom Markt und rasch wechselnden betrieblichen Erfordernissen regierten *Flexibilität* einen sozial ausgeglichenen *Mittelweg* zu finden. Hierzu dienen sowohl Frühverrentung und Altersteilzeit als auch die zahlreichen Betriebsvereinbarungen zur Übernahme von Auszubildenden nach Abschluß ihrer Berufsausbildung, ebenso wie eine Vielzahl von Arbeitszeitregelungen und insbesondere die bereits erwähnten Standortverträge zur Beschäftigungssicherung. Insgesamt

hängt unter den neuen Bedingungen hoher Dauerarbeitslosigkeit die *Legitimität* der Mitbestimmung anders als früher auch davon ab, ob sie sich als fähig erweist, neben den Interessen der jeweiligen Belegschaften auch die der *Arbeitsuchenden* zu berücksichtigen und das Ziel stabiler Beschäftigung mit einer *beschäftigungswirksamen Öffnung* der internen Arbeitsmärkte vereinbar zu machen.

26. Die Auswirkungen der Mitbestimmung auf die Beschäftigung und die Möglichkeiten der Mitbestimmung, einen Beitrag zur Lösung der *Beschäftigungskrise* zu leisten, hängen in besonderem Maße von ihrem wirtschaftlichen und politischen Kontext ab. Ob Mitbestimmung zu einer Schließung der internen Arbeitsmärkte führt oder nicht, wird vom Niveau der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ebenso beeinflusst wie von der staatlichen Arbeitsmarktpolitik und, vor allem, der Tarifpolitik. Bei Ausstattung der betrieblichen Verhandlungspartner mit geeigneten Instrumenten einer – auch selektiven – Arbeitszeitverkürzung, der sozialen Absicherung von Teilzeitarbeit und flexibler Beschäftigung sowie der Altersteilzeit kann die Mitbestimmung helfen, eine auf Beschäftigungszuwachs gerichtete staatliche Wirtschaftspolitik sowie eine entsprechende Tarifpolitik im Betrieb umzusetzen.

6 Die Mitbestimmung im Strukturwandel der neunziger Jahre

Kooperative Modernisierung

1. In den neunziger Jahren hat in Deutschland unter schwierigen Bedingungen ein breiter und tiefer wirtschaftlicher *Strukturwandel* stattgefunden, dessen insgesamt erfolgreicher Verlauf eine der Hauptursachen des gegenwärtigen wirtschaftlichen Aufschwungs ist (Kap. 5, 10., Nr. 1 bis 4). Die Mitbestimmung hat diesen Strukturwandel, der der Anpassung an den verschärften Wettbewerb in immer stärker internationalisierten Märkten diene, nicht behindert. Im Gegenteil hat sie ihn in vielen Fällen aktiv unterstützt, und zwar in der Regel auch dort, wo er den Beschäftigten erhebliche Opfer abverlangt hat.

2. Der Strukturwandel der neunziger Jahre verlief nicht immer konfliktfrei, auch und vor allem nicht für die Mitbestimmung. Versuche von Unternehmen, ihre Arbeitsbeziehungen außerhalb des herkömmlichen deutschen Musters neu zu organisieren, waren häufiger, und häufiger erfolgreich, als in früheren Krisen. In zahlreichen Fällen wurden geltende Tarifverträge durch stillschweigende Übereinkunft zwischen Arbeitgebern und Betriebsräten umgangen, wobei Betriebsräte faktisch als *Ersatzgewerkschaft* in Anspruch genommen wurden. Die *tariffreie Zone* der deutschen Arbeitsbeziehungen wuchs schneller als je zuvor in der Nachkriegszeit. Darüber hinaus gab es in vorher ungekanntem Ausmaß Beispiele von *Ausgründungen* alter oder neuer Unternehmensteile mit dem Ziel, nicht nur den bisher für das Unternehmen geltenden Lohntarifen, sondern auch der Mitbestimmung auf Gesamtbetriebsratsebene auszuweichen. Insgesamt erlebten viele Betriebsräte und Arbeitnehmervertreter den beschleunigten Strukturwandel der neunziger Jahre als eine Periode schmerzhafter *Konzessionen* unter dem Druck schwieriger wirtschaftlicher Verhältnisse und entschlossener denn je agierender Unternehmensleitungen.

3. Dennoch hat in der Mehrzahl der Unternehmen, in denen vor der Krise Mitbestimmungsorgane bestanden, der Strukturwandel unter Beteiligung der gewählten Arbeitnehmervertreter und insgesamt unter Respektierung ihrer Aufgaben und der von ihnen repräsentierten Interessen stattgefunden, und zwar grundsätzlich auch in Ostdeutschland (Exp. R. Schmidt). Dies hat die Vertreter der Belegschaften nicht da-

vor bewahrt, häufig weitreichende Konzessionen machen zu müssen. Die Einhaltung der Regeln der Mitbestimmung ermöglichte ihnen jedoch in vielen Fällen, sich von der tatsächlichen wirtschaftlichen Situation ein objektives Bild zu machen und mit, wenn auch begrenztem Erfolg dafür einzutreten, daß notwendige Opfer nicht allein von der Arbeitnehmerseite getragen wurden.

4. Wo Unternehmensleitungen und Mitbestimmungsträger gemeinsam bemüht waren, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in Anpassung an schwieriger gewordene Marktbedingungen wiederherzustellen oder zu verteidigen, kam es in zahlreichen Fällen zu einem Prozeß *kooperativer Modernisierung*, in dessen Verlauf sich nicht nur Struktur und Strategie der Unternehmen veränderten, sondern auch, trotz gleichbleibender Rechtsgrundlage, die Funktionsweise der Mitbestimmung. Obwohl der Strukturwandel längst nicht überall kooperativ verlief, zeigen die vielen Beispiele, in denen dies der Fall war, *daß innerhalb des deutschen Mitbestimmungssystems und mit seinen Mitteln eine erfolgreiche Anpassung von Unternehmen an veränderte Verhältnisse möglich ist*. Insoweit steht der Begriff der kooperativen Modernisierung für eine »*best practice*« ausgehandelter Strukturanpassung, die sich in einer ausreichenden Anzahl von Fällen als möglich erwiesen hat und deren weitere Verbreitung nicht nur wünschbar, sondern auch realistisch erscheint.

5. Der Strukturwandel der neunziger Jahre reagierte und reagiert vor allem auf wachsenden *Kostendruck* auch in Märkten für qualitativ hochstehende und individualisierte Güter und Dienstleistungen (s.o., Kap. 5, 23.). Unternehmen, die für derartige Märkte produzieren und ihre Kundennähe und Innovationsfähigkeit erhalten wollen, können ihre Kosten vor allem auch dadurch senken, daß sie ihr umfangreiches und zu einem erheblichen Teil unternehmensspezifisches Humankapital intensiver nutzen und ihre *Produktivität* insbesondere durch *Dezentralisierung von Entscheidungen* und *Delegation von Verantwortung* an den einzelnen Beschäftigten erhöhen. Aus der Perspektive der Beschäftigten sind derartige Strategien organisatorischer Modernisierung, auch wenn sie mit einer Intensivierung der Arbeit und einer »Verschlankung« des Produktionsprozesses einhergehen, eine in der Regel bevorzugte Alternative zu Kostensenkung durch Lohnsenkung oder gar zu einem Standortwechsel des Unternehmens. Darüber hinaus sind sie noch am ehesten mit Mitbestimmung und sozialer Integration vereinbar.

6. Der Aufbau zugleich kostenbewußter und »schlanker« sowie innovativer und flexibler Organisationen (in den Vereinigten Staaten spricht man von »high-performance work organizations«) ist, wie ausländische, aber auch deutsche Beispiele zeigen, grundsätzlich auch ohne institutionalisierte Kooperation zwischen Unternehmensleitung und gewählten Belegschaftsvertretern möglich. In bestimmten »jungen« Unternehmen etwa der Kommunikationsindustrie, die auf soziale Homogenität, Effizienzkonsens, offene Kommunikation und Information, materielle Teilhabe am Unternehmen sowie direkte Mitsprache einer meist hoch qualifizierten Belegschaft setzen, erscheint repräsentative Mitbestimmung häufig als Fremdkörper und wird

dementsprechend selten eingerichtet. Ob sich dies mit zunehmendem Alter des Unternehmens ändern wird, ist nicht abzusehen.

7. Wo jedoch, wie in den meisten deutschen Unternehmen, eine etablierte Struktur der Arbeitnehmerbeteiligung bereits besteht, muß insbesondere in Krisenzeiten der Versuch ihrer Ausschaltung oder Umgehung Konflikte auslösen und Vertrauen gefährden. Vertrauen zwischen Unternehmensleitung und Arbeitnehmern ist aber gerade dann unentbehrlich, wenn die Beschäftigten unter wachsender Unsicherheit und schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen mehr Verantwortung für den Unternehmenserfolg übernehmen sollen. Hinzu kommt, daß Unternehmen, die ihre Produktivität durch Dezentralisierung von Entscheidungskompetenz erhöhen wollen, auf intensive und glaubwürdige Kommunikation zwischen ihren Entscheidungsebenen angewiesen sind; hierfür steht in Deutschland in Gestalt der Mitbestimmung eine leistungsfähige kommunikative Infrastruktur zur Verfügung, die den Unternehmensleitungen die Kosten und Risiken des Aufbaus von ihnen allein kontrollierter Kommunikationslinien erspart (Exp. Thelen und Turner). Dies erklärt, warum in Deutschland die Anpassung an die neuen wirtschaftlichen Bedingungen und organisatorischen Erfordernisse zumeist *kooperativ* geschah und geschieht. Ein weiterer Grund ist die Tatsache, daß die rechtlichen Möglichkeiten der Betriebsräte nach dem Betriebsverfassungsgesetz nicht nur zur Unterstützung, sondern auch zur Behinderung von Veränderungen eingesetzt werden können; auch dies legt aus der Sicht der Unternehmen ein kooperatives Vorgehen nahe.

8. Die Institution der Mitbestimmung begünstigt einen *kooperativen Modernisierungspfad*, während sie Modernisierung ohne Beteiligung einer gewählten Vertretung der Beschäftigten ebenso erschwert wie eine Strategie der Kostensenkung durch Lohnsenkung statt durch Produktivitätssteigerung. *Kooperative Modernisierung ist deshalb die in Deutschland naheliegende Methode der Anpassung an schwieriger gewordene wirtschaftliche Bedingungen*. Deutsche Unternehmen scheinen aufgrund der institutionellen Voraussetzungen, unter denen sie operieren, in der Mehrheit besser als Unternehmen in anderen Ländern in der Lage zu sein, ihre Strukturen in Zusammenarbeit mit den gewählten Vertretern der Belegschaft nachhaltig zu dezentralisieren und kooperative Unternehmenskulturen aufzubauen (Exp. Thelen und Turner). Allerdings müssen sie als Gegenleistung wichtige Interessen ihrer Belegschaften berücksichtigen und in ihrem Entscheidungsprozeß laufend zur Geltung kommen lassen.

9. In Unternehmen, in denen *individuelle und individualrechtliche Arrangements* zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern an die Stelle von repräsentativer Mitbestimmung und Tarifvertrag treten, werden soziale Integration und prozedurale Regulierung nicht auf der Basis formaler Kollektivrechte, sondern im Rahmen einer kooperativen Unternehmenskultur und mit Hilfe fortgeschrittener Techniken von *Human Resource Management* gesichert. In der Praxis zeigt sich jedoch, daß zumindest in Deutschland derartige Arrangements ohne repräsentative Absicherung häufig

instabil sind. Darüber hinaus scheint in Deutschland die Existenz eines Betriebsrats die Einführung von Human Resource Management nicht nur nicht zu behindern, sondern sie im Gegenteil zu stabilisieren (Exp. Weitbrecht). Unternehmen, die in deutschen Betrieben auf neuartige, die Verantwortung des einzelnen Beschäftigten betonende Methoden der Personalführung zurückgreifen wollen, müssen dazu, anders als in anderen Ländern, ihren Betrieb nicht erst »gewerkschaftsfrei« bzw. »betriebsratsfrei« machen. Die betriebliche Mitbestimmung ist in der Lage, Human Resource Management durch das Vertrauen zu unterstützen, das aus einer gesetzlichen Rückfallposition erwachsen kann; sie ermöglicht es, direkte Mitsprache am Arbeitsplatz mit einer Bündelung von individuellen Interessen zu verbinden.

10. Unternehmen, die eine verstärkte *soziale Integration* der Beschäftigten vor dem Hintergrund *wachsenden Zeit- und Kostendrucks* erreichen wollen, können sich die vertrauensbildenden Wirkungen formaler Mitbestimmungsrechte zunutze machen, die der Belegschaft die Gewißheit verschaffen, daß die ihnen gegebenen Informationen zutreffend und erhaltene Garantien verlässlich sind. Der Preis, den die Unternehmen hierfür zu entrichten haben, ist die Berücksichtigung von grundlegenden Interessen der Beschäftigten im Strukturwandel. Unternehmen, die dem Tendenzschutz unterliegen, müssen eigene Mittel finden, um sich die Integrations- und Kooperationsleistungen der Mitbestimmung zu sichern; dies kann auf Schwierigkeiten stoßen.

11. Auch eine Strategie der Kostensenkung mittels Dezentralisierung der Unternehmensorganisation, Übertragung von organisatorischer und wirtschaftlicher Verantwortung an die Mitarbeiter und Beteiligung der Beschäftigten an operativen Entscheidungen kann zu einer *Verringerung des Arbeitskräftebedarfs* führen und hat dies in zahlreichen deutschen Unternehmen in den letzten Jahren getan. Für die Belegschaften und ihre Vertreter sind jedoch die Erhaltung der Arbeitsplätze und die Sicherung der Beschäftigung wichtigstes Motiv für ihre Unterstützung auch tiefgehenden und Opfer verlangenden organisatorischen Wandels. Wie die Erfahrung zeigt, schließt dies nicht aus, daß Belegschaftsvertreter einen langfristigen Beschäftigungsabbau mittragen; freilich müssen sie sich davon überzeugen können, daß dies die einzige Möglichkeit ist, wenigstens einen Teil der Arbeitsplätze am Standort zu retten. Indem die Mitbestimmung ihnen durchsetzbare und verlässliche Informationsrechte garantiert, hilft sie, Konsens über notwendige Umstrukturierungen auch dann zu erzielen, wenn diese der Belegschaft erhebliche Zugeständnisse abverlangen.

12. Mitbestimmung erleichtert die Zustimmung der Belegschaft zu einem wirtschaftlich unvermeidlichen Beschäftigungsabbau auch dadurch, daß sie den gewählten Vertretern der Beschäftigten, vor allem bei entsprechender tarifpolitischer Flankierung, die Möglichkeit einräumt, an dessen konkreter *Gestaltung* einflußreich mitzuwirken, auch im Sinne einer Nutzung aller praktikablen Möglichkeiten einer *Umverteilung von Arbeit*. Zugleich versetzt Mitbestimmung die Beschäftigten in die Lage, von den Eigentümern und Leitern des Unternehmens glaubwürdige Zusagen zu erlangen, als oberstes Ziel dessen Zukunftssicherung zu verfolgen und den Erhalt von

Arbeitsplätzen in den Grenzen des wirtschaftlich Möglichen in dessen Zielkatalog aufzunehmen. Die Bereitschaft der Beschäftigten und ihrer Vertreter, tiefgreifende Veränderungen mitzutragen und durch die Mitbestimmung zu unterstützen, hat in der Regel eine derartige Zusage zur Voraussetzung.

13. In Prozessen kooperativer Modernisierung fällt dem Betriebsrat auch die Aufgabe zu, die unvermeidlichen *Konsequenzen* einer wettbewerbsgerechten Umstrukturierung gegenüber der Belegschaft zu *vertreten* und *durchzusetzen*. Während in manchen Fällen Mittel wie das der Frühverrentung genutzt werden können, um Konflikte zu entschärfen, schließt die Unterstützung des Strukturwandels durch den Betriebsrat häufig auch die Zustimmung zu schmerzhaften Maßnahmen ein, wie niedrigere Eingruppierung bei gleicher Arbeit als Gegenleistung für die Übernahme von Auszubildenden oder Outsourcing von Dienstleistungsbereichen zu schlechteren Konditionen zumindest für neu Hinzugekommene. Betriebsräte, die sich hierzu bereit finden, können sich als Gegenleistung häufig größeren *Einfluß* innerhalb der Entscheidungsprozesse des Unternehmens sichern. Diesen wiederum können sie in manchen Fällen, etwa bei der Vergabe von Zulieferaufträgen, der Festlegung von Produktionstiefen oder der Planung langfristig angelegter Investitionen in den Standort des Betriebes, zur Beeinflussung des Unternehmens im Sinne langfristiger Beschäftigungssicherung oder gar -ausweitung nutzen.

14. Ob und in welchem Maße derartige Austauschprozesse möglich sind, hängt nicht zuletzt von den geltenden *Tarifverträgen* ab. Damit Betriebsräte als Gegenleistung für Beschäftigungszusagen Konzessionen machen können, ohne dabei das System der Flächentarifverträge zu gefährden, müssen die geltenden Tarifverträge ihnen genügend Spielraum geben. Zugleich jedoch bedürfen die Betriebsräte tariflicher Regelungen zum Schutz gegen die Zumutung von Zugeständnissen in Bereichen, die aus allgemeinen oder rechtlichen Gründen von dem Geben und Nehmen auf betrieblicher Ebene ausgenommen sein sollen. Tarifverträge, die den Betriebsräten ermöglichen, im Sinne einer wirksamen Sicherung oder gar Ausweitung der Beschäftigung mit dem Unternehmen zu verhandeln, können zur Erhaltung der Legitimität von Mitbestimmung unter Bedingungen hoher Arbeitslosigkeit beitragen.

15. Materielle Beteiligung der Beschäftigten am Unternehmenskapital kann die soziale Integration eines Unternehmens verbessern und seine Produktivität erhöhen; sie kann eine wichtige Stütze einer kooperativen Unternehmenskultur sein. Nicht zuletzt kann sie als Element von betrieblichen Absprachen zur Beschäftigungssicherung deren Zustandekommen erleichtern. Beispiele zeigen, daß materielle Beteiligung des einzelnen die repräsentative Interessenvertretung ergänzen kann und sie nicht untergraben muß. Insbesondere kann materielle Beteiligung die Unterstützung der Belegschaft für verantwortlich handelnde Betriebsräte vergrößern, was dem Unternehmen und der Mitbestimmung gleichermaßen zugute kommen kann. Eine Ausweitung der materiellen Beteiligung der Beschäftigten darf durch Befürchtungen nicht verhindert

werden, daß sie im Bereich der Mitbestimmung auf Unternehmensebene möglicherweise zu einem Übergewicht der Arbeitnehmerseite führen könnte.

16. An einem kooperativen, die soziale Kohäsion sichernden Verlauf wirtschaftlicher Modernisierungsprozesse besteht ein *öffentliches Interesse*. Es liegt in der Verantwortung der Tarifparteien, der Betriebe und Unternehmen sowie der Politik, dafür zu sorgen, daß wirtschaftlicher Wandel nicht zu sozialen Zerreißproben führt. Soweit Mitbestimmung dies gewährleistet, ist sie deshalb zu fördern und weiter auszugestalten. Dies schließt ein, daß das Vorhandensein kooperativer Mechanismen zur sozialverträglichen Steuerung und Beherrschung von Strukturwandel in Betrieb und Unternehmen auch in solchen Unternehmen gewährleistet sein sollte, die von sich aus, aus welchen Gründen auch immer, nicht in der Lage sind, solche Mechanismen aufzubauen. Eine allmähliche Erosion der institutionalisierten Mitbestimmung, wie sie im Wachstum der »mitbestimmungsfreien Zone« zum Ausdruck kommt (Kap. 4, 17., Nr. 3), ist deshalb auch dann nicht hinzunehmen, wenn sie mit einer gleichzeitigen Herausbildung von gut funktionierenden kooperativen Beteiligungsregimen in einzelnen, gut integrierten Großunternehmen einhergeht. Der Aufbau von Institutionen, die Konflikte zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern am Arbeitsplatz in wettbewerbsfähige Zusammenarbeit umsetzen, kann im öffentlichen Interesse nicht dem Zufall des Marktes überlassen werden.

Veränderte Praxis der Mitbestimmung

17. Im Alltag moderner Unternehmens- und Betriebsorganisationen lassen der Übergang zu konsensabhängigeren Formen der Arbeitsorganisation und die Delegation dispositiver Verantwortung hin zum einzelnen Arbeitsplatz traditionelle Formen der Mitbestimmung, die von zentral getroffenen Entscheidungen des Arbeitgebers ausgingen und auf diese reagierten, häufig als zu formalistisch, umständlich, oberflächlich und praktisch irrelevant erscheinen. An die Stelle einer reaktiven Mitbestimmung *ex post* tritt deshalb in vielen Unternehmen eine *laufende Einbindung* der Arbeitnehmervertreter in einen gemeinsamen Informations-, Such-, Lern- und Entscheidungsprozeß, wo dies einer der beiden Seiten der Sache nach erforderlich erscheint, und zwar unabhängig davon, ob das Gesetz eine Beteiligung vorschreibt. Dabei bleibt, vor dem Hintergrund des in Reserve bleibenden formalen Rechts, die Ausgestaltung der Rolle insbesondere des Betriebsrats *situationsangepaßten Abmachungen* im Rahmen einer kooperativen Unternehmenskultur überlassen, die eine informelle *Modifizierung der gesetzlichen Regelungen* jederzeit möglich macht.

18. Kooperative Modernisierung kann dazu führen, daß Betriebsräte Aufgaben übernehmen, die im Betriebsverfassungsgesetz nicht vorgesehen sind. Auffällig ist insbesondere die direkte Einbeziehung der betrieblichen Interessenvertretung in die Vorbereitung und Umsetzung von Entscheidungen, vor allem im Rahmen von Projektgruppen, wobei die Unterschiede zwischen Interessenvertretung einerseits und *Beteiligung*

an den Leitungsfunktionen des Unternehmens andererseits verschwimmen. Im Gegenzug für erweiterte informelle Beteiligung verzichten Betriebsräte dabei oft auf den Gebrauch formaler Rechte, um eine Beschleunigung und Dezentralisierung von Entscheidungen zu ermöglichen.

19. In Zusammenhang mit der Dezentralisierung der Entscheidungsstrukturen eines Unternehmens sind Betriebsräte zunehmend bereit, einen Teil ihrer Kompetenzen an Gruppen von Arbeitnehmern zu delegieren. Als Ergebnis wird die betriebliche Mitbestimmung durch *direkte Beteiligung* ergänzt, wobei die Einzelheiten der Organisation eines *ergebnisoffenen Beteiligungsprozesses* am Arbeitsplatz zwischen Betriebsrat und Unternehmensleitung formell oder informell ausgehandelt werden. Dabei kann der Betriebsrat in der täglichen Praxis zu einem Bestandteil der Unternehmenssteuerung werden. Als arbeitsplatznahe Instanz sorgt er für den Kommunikationsfluß und die Moderation zwischen den Interessen der Arbeitnehmer und ihren Vorgesetzten. Bei der Einführung von teamartigen Arbeitsformen berät er die Gruppen und unterstützt sie bei der internen Konsensfindung. Nur wenn direkte Beteiligung zu Konflikten führt, kommen die gesetzlichen Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats wieder ins Spiel. Dies geschieht vor allem in Wahrnehmung der Schutzrechte einzelner gegenüber der Unternehmensleitung oder auch der Gruppe der Kollegen, etwa bei exzessiven Leistungsanforderungen, oder allgemein im Umgang mit älteren, leistungsgeminderten oder aufgrund ihrer gesundheitlichen oder familiären Verhältnisse weniger flexiblen Arbeitnehmern. Grundsätzlich bestätigen die deutschen Erfahrungen insbesondere des Strukturwandels der neunziger Jahre, daß repräsentative und indirekte Beteiligung mit Dezentralisierung von Entscheidungen und direkter Beteiligung vereinbar ist und diese sogar unterstützen und absichern kann (Exp. Weitbrecht).

20. Die für die Praxis zahlreicher Betriebsräte im Prozeß der Umstrukturierung typische Kombination zwischen einer umfassenden Gestaltungspolitik, die sich bis hinein in die Geschäftspolitik des Unternehmens erstreckt, und der Sicherung sozialen Schutzes wird häufig mit dem Begriff des »Co-Management« gefaßt. Dieser Begriff ist weder bei Arbeitgebern noch bei den Gewerkschaften unumstritten. Es trifft jedoch zu, daß Betriebsräte heute in zahlreichen Unternehmen zumindest in bezug auf ihren Zugang zu Informationen oft wie Mitglieder der Unternehmensleitung behandelt werden und daß von ihnen im Gegenzug verlangt wird, selbst unternehmerisch zu denken. Bei zunehmender Delegation von Kostenverantwortung an die Belegschaft gibt es auch Beispiele für die Beteiligung von Betriebsräten an Entscheidungen des Unternehmens über die Vergabe von Aufträgen für Zulieferteile nach innen oder außen sowie an der Festsetzung von Regeln des Standortwettbewerbs innerhalb des Unternehmens oder über seine Grenzen hinweg. Freilich liegt die Initiative für strukturelle Veränderungen fast immer bei den Geschäftsleitungen; Mitbestimmung macht professionelles Management nicht unnötig, sondern häufig erst möglich. Abgesehen davon sind der Integration des Betriebsrats in das Management des Unternehmens durch seine repräsentative Funktion und seine Abwählbarkeit unüberschreitbare, wenn auch nicht immer enge Grenzen gesetzt.

21. Viele Betriebsräte haben in den letzten Jahren gelernt, zur Effektivierung ihrer Arbeit neue, teamartige Organisationsformen zu nutzen, wie sie gleichzeitig auch im Management einer wachsenden Zahl von Unternehmen eingeführt wurden. Dabei arbeiten sie als Gruppen und projektförmig und suchen die direkte Kommunikation mit allen Beteiligten. Häufig werden weitere Belegschaftsmitglieder und Personen aus der Unternehmensleitung vom Betriebsrat in seine Arbeit einbezogen. Die Entwicklung flexibler Arbeitsstrukturen innerhalb des Betriebsrats ist ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Kommunikation im Unternehmen und zur Beschleunigung von Unternehmensentscheidungen.

22. Kooperative Modernisierung schließt die einvernehmliche Anpassung der Struktur und Arbeitsweise der Mitbestimmung an die besonderen Bedingungen des jeweiligen Betriebes und Unternehmens ein. In den besten Fällen geschieht dies durch Einbettung der Mitbestimmung in eine kooperative, den Besonderheiten des betreffenden Unternehmens entsprechende *Unternehmenskultur*, die es den Beteiligten ermöglicht, sich mehr als vorher auf informelle Übereinkünfte in gegenseitigem Vertrauen zu stützen. Eine derartige *lokale Optimierung* der Mitbestimmungspraxis, die deren Differenzierung weiter vorantreibt, läßt sich nicht rechtlich vorschreiben. Vielmehr erfordert sie auf beiden Seiten Lernprozesse, deren Ergebnisse als mitbestimmungspraktisches »Know-how« bei Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten von einem Unternehmen zum anderen weitergegeben werden können. Da einige Unternehmen die lokale Optimierung der Mitbestimmung besser bewältigen als andere, liegt in der einzelfallgerechten Verbreitung der sich entwickelnden »best practice« von Mitbestimmung in modernen Unternehmen eine wichtige mitbestimmungspolitische Gestaltungsaufgabe der Zukunft.

Probleme und Gestaltungsbedarf

23. Obwohl Strukturwandel und Modernisierung von der Mitbestimmung überwiegend unterstützt werden, erzeugen sie für deren Funktionieren in ihrer gegenwärtigen Form eine Reihe von Problemen, die die Organe der Mitbestimmung auf betrieblicher Ebene auf sich gestellt nur zum Teil lösen können. Die Möglichkeit für die Unternehmen, Mitbestimmung weiterhin als produktive soziale Ressource in Wettbewerb und Strukturwandel zu nutzen, hängt deshalb nicht zuletzt davon ab, ob es gelingt, Institutionen und Praxis der Mitbestimmung an die vom Markt geforderten neuen Formen der Organisation von Betrieben und Unternehmen anzupassen. Zu den Schwierigkeiten, mit denen die Mitbestimmung infolge des wirtschaftlichen Strukturwandels konfrontiert ist, gehören unter anderem:

(1) Die *Dezentralisierung* von Unternehmensentscheidungen entzieht dem Betriebsrat tendenziell die Möglichkeit, mit einer zuständigen zentralen Geschäftsleitung allgemeine Regelungen selbst solcher Gegenstände auszuhandeln, die nach dem Betriebsverfassungsgesetz der Mitbestimmung des Betriebsrats unterliegen. In Unternehmen,

in denen mitbestimmungspflichtige Entscheidungen an Arbeitsgruppen übergehen, gerät der Betriebsrat in Gefahr, seine gesetzlichen Pflichten zu verletzen und bei Wahrnehmung seiner Rechte zu einer bürokratischen Behinderung des Entscheidungsflusses bzw. zum allein übriggebliebenen Verfechter eines dirigistischen Zentralismus zu werden.

(2) Die herkömmlichen Institutionen der Mitbestimmung setzen eine klare soziale und funktionale *Unterscheidung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer* voraus. Durch sozialintegrative Konzepte der *direkten Beteiligung* wird diese jedoch in den fortgeschrittensten Unternehmen für wachsende Teile der Belegschaft tendenziell verwischt. Bei zunehmender Identifikation wichtiger Belegschaftsteile mit dem Unternehmen kann die Legitimität repräsentativer Interessenvertretung der Arbeitnehmer nicht mehr allein oder in erster Linie auf Distanz gegenüber den Unternehmenszielen beruhen. Damit aber stellt sich unter anderem die Frage nach der praktischen Vereinbarkeit des Ziels der gemeinsamen Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit mit dem des sozialen Schutzes der Belegschaft.

(3) Neue, dezentral gesteuerte Arbeitsformen verändern die Praxis der *Leistungsermittlung und Entlohnung*. Insbesondere eine projektförmige Organisation der Arbeit führt zu veränderten Kriterien der Leistungsdifferenzierung; Arbeitspositionen und Entgelte, die bisher für sicher gehalten wurden, geraten unter Druck. Tarifvertraglich geregelte Eingruppierungen und Entgeltnormen werden immer häufiger in Vereinbarungen zwischen Betriebsrat und Geschäftsleitung neu definiert, weil sie auf die neuen Arbeitsformen nicht mehr zutreffen; dabei werden in wirtschaftlich schwierigen Bedingungen alte Regelungen oft unterschritten. Die bestehenden Flächentarifverträge decken die neuen Regelungsbedarfe nicht immer angemessen ab (Exp. Leminsky). Als Lösung ist ein Flächentarifvertrag mit »Öffnungsfenstern« für betriebliche Lösungen vorstellbar, die je nach Materie der Zustimmung der Tarifparteien bedürfen. Auch müssen die in den Betrieben entstehenden neuen Formen leistungs- und ertragsorientierter Entlohnung zunehmend in der Politik der Tarifparteien Niederschlag finden.

(4) Soweit neu strukturierte Unternehmen sich auf Zulieferer und Unterauftragnehmer stützen, von denen manche in der Grauzone zwischen Selbständigkeit und Arbeitnehmerstatus angesiedelt sind, schrumpft der rechtliche Zuständigkeitsbereich der Mitbestimmungsorgane im Vergleich zu dem tatsächlichen Umfang der neuen Produktionsorganisation (Exp. Sydow); dies erklärt, warum Organe der betrieblichen Mitbestimmung sich gegenüber Unternehmensaufspaltung oder Outsourcing oft defensiv verhalten und versuchen, derartige Entwicklungen zu vermeiden. Moderne Unternehmen entwickeln sich tendenziell zu Netzwerken selbständiger oder quasi-selbständiger Geschäftseinheiten, die als solche nur schwer abgrenzbar und identifizierbar sind. Dies gilt insbesondere für operative Unternehmensnetzwerke, in denen verschiedene Unternehmen und Zweigbetriebe bei der Herstellung eines Produkts an einem Ort zusammenwirken (»modulare Fabrik«). Unklar ist, inwieweit und

auf welche Weise es zu einer Vereinheitlichung von Arbeits- und Entlohnungsbedingungen über Unternehmens- und Betriebsgrenzen hinweg kommen muß und kann. Ein gemeinsamer Bezugsrahmen, auf den sich eine neu organisierte betriebliche Mitbestimmung (etwa in Form von »Standortbetriebsräten« oder gemeinsamen Betriebsräten entlang der Wertschöpfungskette) und Tarifpolitik (in Gestalt von Tarifgemeinschaften) beziehen könnte, ist oft nicht zu erkennen; Hinweise im Betriebsverfassungsgesetz finden sich nicht, und die oft gegensätzlichen Interessen in den verschiedenen Einheiten des Netzwerks wirken zusätzlich erschwerend. Dasselbe gilt für die in der Praxis immer häufiger anzutreffende Zuständigkeit unterschiedlicher Branchengewerkschaften.

(5) Die zunehmende Heterogenität der Belegschaften unterminiert ebenso wie das Verschwinden der Abgrenzung zwischen dem Innen- und Außenbereich des Unternehmens den *einheitlichen Arbeitnehmerstatus* und damit tendenziell die Solidarität der Beschäftigten, auf die der Betriebsrat angewiesen ist. Das Nebeneinander von Honorarkräften, zeitlich befristet Beschäftigten, Arbeitnehmern in Teilzeit und klassischen Vollzeitbeschäftigten, die im Produktionsprozeß zusammenwirken, obwohl sie häufig bei verschiedenen Unternehmen beschäftigt sind, erschwert eine übergreifende und einheitliche repräsentative Interessenvertretung und schwächt damit potentiell die Stellung der Mitbestimmungsorgane.

(6) Die Herausbildung differenzierter Unternehmenskulturen untergräbt die Akzeptanz des einheitlichen Tarifvertrags und gefährdet seine konfliktneutralisierende Wirkung auf Betriebs- und Unternehmensebene. Die Folge ist eine Verlagerung von Regelungsmaterie auf die betriebliche Ebene, mit der Gefahr einer Überbeanspruchung der einvernehmlichen Regelungsfähigkeit der Betriebsparteien (Kap. 7, 5.). Wie das Beispiel der Standortvereinbarungen zur Beschäftigungssicherung zeigt, kann dieser Gefahr nicht durch starres Festhalten an einem zentralistischen Regelungsmodell begegnet werden. Tarifverträge müssen vielmehr den Betriebsparteien ermöglichen, sich auch auf unkonventionelle Weise vor allem über die Sicherung der Beschäftigung am Standort je nach den besonderen Möglichkeiten und Bedürfnissen des Einzelfalles zu einigen; hierzu müssen sie auch ansonsten tariflich geregelte Themen zur Sprache bringen können, ohne dabei den Flächentarifvertrag und seine soziale Schutzfunktion in Frage stellen zu müssen.

(7) Erfolgreicher Strukturwandel führt unter heutigen Bedingungen zu einer *Verkleinerung der Unternehmensteile und Betriebe* und damit zu einer Erhöhung ihrer Zahl. Die Zunahme der Zahl der nach dem Gesetz von 1976 mitbestimmten *Unternehmen* (s.o., Kap. 4, 2.) zeigt, daß sich die Mitbestimmung im Aufsichtsrat der in Gang befindlichen Aufgliederung der großen Kapitalunternehmen erfolgreich anzupassen vermag. Allerdings entstehen als Folge Abstimmungsprobleme zwischen den Arbeitnehmervertretern in den Aufsichtsräten verschiedener Unternehmen sowie Informations- und Koordinierungsprobleme gegenüber dem zentralen Aufsichtsrat der Holding. Im Bereich der *betrieblichen* Mitbestimmung führt der organisatorische Wandel

zur Entstehung kleinerer Betriebseinheiten, die häufig keinen oder nur noch einen verminderten Anspruch auf Freistellung von Betriebsräten haben, und zwar obwohl die Aufgaben der Betriebsräte infolge von Dezentralisierung und Umstrukturierung eher zunehmen, nicht zuletzt etwa bei der unternehmensspezifischen Umsetzung von offener werdenden Flächentarifverträgen oder bei der Aushandlung umfassender Standortvereinbarungen. Hinzu treten auch hier Koordinierungsprobleme zwischen den Arbeitnehmervertretungen formal voneinander unabhängiger Betriebe, die eng zu umfassenderen Produktionseinheiten zusammengekoppelt sind, ohne deshalb notwendig zu demselben Unternehmen zu gehören.

24. In zahlreichen Unternehmen, in denen die Mitbestimmung als Folge des Strukturwandels an die Grenzen ihrer rechtlichen Grundlagen stößt, suchen Belegschaftsvertreter und Unternehmensleitungen nach Wegen, sie *an veränderte organisatorische Voraussetzungen anzupassen*. Die dabei gefundenen Lösungen dokumentieren ein hohes Maß an gemeinsamer Improvisations- und Innovationsfähigkeit. Weitergehende Anstrengungen und Unterstützung von außen erscheinen jedoch erforderlich, wenn sichergestellt werden soll, daß die Mitbestimmung auch in einer neu strukturierten Unternehmens- und Betriebslandschaft funktionsfähig bleibt. Folgende Lösungsansätze sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt erkennbar:

(1) Wo enge operative Zusammenhänge über die Grenzen verschiedener Unternehmen oder Unternehmenseinheiten hinweg bestehen, kommt es zur Bildung von *Konzernbetriebsräten in Holding-Konzernen, Standortbetriebsräten* oder *gemeinsamen Betriebsratsgremien in zerstreuten Unternehmensstrukturen*. Dies geschieht oft auch dann, wenn das Gesetz es nicht oder nicht zwingend vorsieht. Für die Vertreter der Arbeitnehmer haben derartige Einrichtungen den Vorteil, daß sie es ermöglichen, Interessenvertretung in Situationen zu koordinieren, in denen dies aufgrund enger faktischer Zusammenhänge sachlich geboten erscheint. Für die Arbeitgeberseite kürzt die Zusammenfassung von Mitbestimmungsorganen und -prozessen umständliche Verfahren ab, indem sie Informations- und Beratungsprozesse bündelt und Entscheidungen beschleunigt. Ein Nachteil derartiger Regelungen kann sein, daß sie sowohl den Leitungen der dezentralisierten Einheiten als auch deren Arbeitnehmern kompetente Ansprechpartner auf gleicher Ebene vorenthält.

(2) In zahlreichen *Unternehmensgruppen* ist es mittlerweile üblich, die Arbeit der in ihnen bestehenden mitbestimmten Aufsichtsräte und die Beteiligung der Arbeitnehmervertreter einvernehmlich an den tatsächlichen Unternehmenszusammenhängen zu orientieren, auch wenn dies bei formalistischer Auslegung des Gesetzes nicht erforderlich wäre. Dabei geht vor allem auf der Ebene der Holding die Praxis von Information und Beteiligung oft über das vom Gesetz geforderte Maß hinaus, etwa wenn Entscheidungen im Aufsichtsrat der Holding diskutiert werden, die formal auf niedrigeren Ebenen der Unternehmensstruktur fallen (Kap. 8, 3.).

(3) Allgemein erscheint es erforderlich, die *Selbstorganisations- und Experimentierfähigkeit* der Mitbestimmung auf Betriebs- und Unternehmensebene weiter zu stär-

ken, auch durch öfnungsfähige Tarifverträge, die eine bessere Nutzung von Betriebsvereinbarungen und anderen vertraglichen Instrumenten zur Optimierung von Mitbestimmungsstrukturen und -verfahren ermöglichen, etwa bei der Delegation von Mitwirkungsrechten des Betriebsrats an Arbeitsgruppen. Eine Erweiterung der Gestaltungsfähigkeit der Betriebsparteien kann nicht nur zur Entbürokratisierung von Entscheidungen beitragen, sondern auch die Möglichkeiten einer Beteiligung der betrieblichen Mitbestimmungsorgane an Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung verbessern.

(4) Für das Gelingen kooperativer Modernisierung kommt der *Qualität der Betriebsratsarbeit* und der *Qualifikation der Mitglieder des Betriebsrats* erhebliche Bedeutung zu. Neben fortgesetzten Anstrengungen zur Weiterbildung der Betriebsräte, die in dieser Hinsicht in vielen Unternehmen den Führungskräften gleichgestellt werden, muß deren materielle Ausstattung ausreichend sein. In zahlreichen Großunternehmen liegt diese heute oberhalb des gesetzlichen Niveaus. Aufmerksamkeit verlangt jedoch die materielle Ausstattung der Betriebsräte in Klein- und insbesondere in Mittelunternehmen, wo schwierigere wirtschaftliche Bedingungen und kleiner werdende Betriebseinheiten unter anderem die Zahl der freigestellten Betriebsräte verringern; zu prüfen wäre unter anderem, inwieweit Betriebsräte verschiedener Unternehmen Ressourcen gemeinsam nutzen könnten.

(5) Der wirtschaftliche und organisatorische Strukturwandel stärkt die *Eigenständigkeit des Betriebsrats gegenüber der Gewerkschaft* (Kap. 7, 1.). Die Arbeit der Gewerkschaften und insbesondere die gewerkschaftliche Tarifpolitik werden von den Betriebsräten noch stärker als in der Vergangenheit an ihrer Nützlichkeit für die betriebliche Verhandlungsebene gemessen; entsprechendes trifft für die Arbeitgeberseite und ihre Verbände zu. Bei zunehmender Flexibilisierung der Tarifverträge und wachsenden betrieblichen Gestaltungsbedürfnissen und -spielräumen steigt der praxisorientierte Beratungsbedarf der Betriebsparteien insgesamt. Auch einzelfallbezogene Optimierung der Mitbestimmung kann von außen unterstützt werden; unter anderem bedarf sie der Information über die »best practice« anderer Unternehmen. Für die begleitende Beratung beider Seiten, die auch gemeinsam stattfinden könnte, kommen nicht nur Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, sondern auch professionelle Berater und von den Sozialpartnern gemeinsam organisierte Beratungseinrichtungen in Frage.

(6) In zahlreichen Unternehmen wird heute mit *formellen oder informellen vertraglichen Anpassungen* der Mitbestimmungspraxis, und insbesondere der Rechte und Zuständigkeiten der Betriebsräte, an veränderte Organisationsstrukturen experimentiert. Die Ergebnisse derartiger Experimente, denen das geltende Recht offenbar nicht im Wege steht, müssen sorgfältig beobachtet und ausgewertet werden. Allerdings haben die ihnen zugrundeliegenden Absprachen oft nur geringe Verbindlichkeit, und ihre Dauerhaftigkeit hängt oft allein von der freiwilligen Bereitschaft der Unternehmensleitungen ab, an ihnen bis auf weiteres festzuhalten. Praxisnahe Pionier-

lösungen, die sich bewährt haben, könnten durch Tarifverträge oder anderen Vereinbarungen zwischen den Tarifparteien verallgemeinert werden. Dennoch werden Forderungen nach *Anpassung des rechtlichen Arbeitnehmer-, Betriebs-, Unternehmens- und Konzernbegriffs* an die neuen Gegebenheiten immer lauter. Für die Arbeitnehmerseite bleiben rechtliche Verbindlichkeit und Einklagbarkeit eine wichtige Voraussetzung dafür, daß sie neuen Institutionen vertrauen können. Darüber hinaus erhöhen sie auch die Rechtssicherheit der Unternehmen. Für die Arbeitgeberseite beinhaltet Verrechtlichung dagegen die Gefahr von Unbeweglichkeit bei neuen Entwicklungen.

Mitbestimmung und Beschäftigungssicherung

25. In einer Reihe von Fällen haben Belegschaftsvertreter, in der Regel unter Beteiligung der zuständigen Gewerkschaft, tiefgreifenden organisatorischen Umstrukturierungen im Zusammenhang sogenannter *Standortvereinbarungen zur Beschäftigungssicherung* zugestimmt, die einen neuen Typus der Beteiligung von Betriebsräten und Aufsichtsratsvertretern der Arbeitnehmer an Unternehmensentscheidungen, vor allem an den längerfristigen *Planungen* des Unternehmens, darstellen. Standortvereinbarungen thematisieren die Wettbewerbsfähigkeit und die strategische Perspektive eines Unternehmens an einem bestimmten Standort in umfassender Weise; in den zu ihnen führenden Verhandlungen kommen Entscheidungsparameter von der Markteinschätzung bis zur Gesamtheit der Kostenfaktoren zur Sprache. Ergebnis sind zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmervertretern ausgehandelte Pakete mittelfristiger Maßnahmen zur Sicherung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung an einem gegebenen Standort, die sich in der Regel an den wirtschaftlichen Vorgaben von Wettbewerbern innerhalb oder außerhalb des Unternehmens orientieren. Ein zentrales Element in ihnen sind Konzessionen der Arbeitnehmer bezüglich der Flexibilität von Arbeitszeit und Arbeitsorganisation. In ihre Umsetzung sind die Organe der Mitbestimmung einbezogen.

26. Standortvereinbarungen gehören nicht zum Katalog erzwingbarer Mitbestimmungsrechte und werden von beiden Seiten freiwillig eingegangen. Sie behandeln Themen, die normalerweise nicht Gegenstand der betrieblichen Mitbestimmung sind, wie etwa die Investitionspläne des Unternehmens, das voraussichtliche Niveau der Beschäftigung oder bestimmte Aspekte der Entlohnung. Einige der Inhalte freiwilliger Betriebsvereinbarungen können, wenn sie eindeutig genug formuliert sind, im Zweifelsfall auch eingeklagt werden; ihre teilweise lange Fristigkeit erfordert allerdings, daß sie im Laufe ihrer Verwirklichung an veränderte Bedingungen flexibel angepaßt werden können. Ungeachtet dessen erweitern Standortvereinbarungen, indem sie die sozialen Themen der Mitbestimmung explizit in den wirtschaftlichen Kontext des Unternehmens einbetten, den Gegenstandsbereich der Mitbestimmung in der Praxis erheblich, sowohl gegenüber der Geschäftspolitik des Unternehmens als auch ge-

genüber der Tarifpolitik der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Allerdings geschieht dies zum Teil ohne rechtliche Verbindlichkeit der erzielten Regelungen.

27. Standortvereinbarungen beruhen in erster Linie auf dem *Vertrauen* jeder der beiden Seiten in den guten Willen der Gegenseite, die niedergelegten Ziele gemeinsam erreichen und gemachte Zusagen so gut wie möglich einhalten zu wollen. Ihre Grundlage sind umfassende Information über die wirtschaftlichen Bedingungen des Unternehmens und die beiderseitige Interessenlage sowie die Bereitschaft, von rechtlichen Prärogativen nur unter Beachtung der Erfordernisse vertrauensvoller Zusammenarbeit und zur Einhaltung eingegangener Verpflichtungen Gebrauch zu machen. In diesem Sinn enthalten Standortvereinbarungen häufig *prozedurale Absprachen* über die Beteiligung der Belegschaftsvertreter an ihrer Abwicklung sowie Zusicherungen der Betriebsräte über die zukünftige Ausübung ihrer Mitbestimmungsrechte. Insofern als sie Konzessionen der Arbeitnehmervertreter bei Löhnen und Arbeitszeiten als Gegenleistung für Beschäftigungszusagen enthalten, stoßen sie mitunter an die Grenzen des Tarifvertragssystems, das betriebliche Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung erst seit kurzem kennt.

28. Die zunehmende Zahl von Standortvereinbarungen verweist auf Möglichkeiten einer *beschäftigungspolitischen Nutzung der Mitbestimmung*. Damit diese voll ausgeschöpft werden können, benötigen die Betriebsparteien die Unterstützung nicht nur der staatlichen Wirtschaftspolitik, sondern auch der von den Tarifparteien abgeschlossenen Tarifverträge (Exp. Leminsky). Diese müssen den Spielraum beschäftigungssichernder Standortvereinbarungen erweitern, indem sie die den Betriebsparteien zu Verfügung stehende Verhandlungsmasse vergrößern und ihnen die Möglichkeit einräumen, zur Sicherung und Ausweitung von Beschäftigung im Rahmen langfristiger Investitionsvereinbarungen auch tariflich geregelte Arbeitsbedingungen, insbesondere Löhne und Arbeitszeiten, in ihre Absprachen einzubeziehen. Dies schließt weitere Flexibilisierungsmöglichkeiten ebenso ein wie erweiterte Gestaltungsmöglichkeiten, die sicherstellen müssen, daß Produktivitätszuwächse tatsächlich zur Beschäftigungssicherung und -ausweitung genutzt werden. Es ist Aufgabe der Tarifparteien, durch geeignete institutionelle Vorkehrungen gemeinsam dafür zu sorgen, daß die Lockerung des Tarifvorbehalts für Zwecke beschäftigungsfreundlicher einzelbetrieblicher Gestaltung den sozialen Ausgleich und die Machtbalance zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht gefährdet.

29. Aus der Perspektive der Tarifparteien kann die Mitbestimmung als Instrument zur differenzierten Umsetzung einer *beschäftigungsorientierten Tarif- und Lohnpolitik* genutzt werden. Die Praxis der Standortvereinbarungen verweist darauf, daß tarifliche Absprachen über eine Umsetzung von Produktivitätssteigerungen in Beschäftigung nicht daran scheitern müssen, daß sich die Einzelheiten einer solchen Umsetzung wegen der hohen Komplexität ihrer Bedingungen nicht zentral und einheitlich regeln lassen. Die in zahlreichen Betrieben geschlossenen lokalen »Bündnisse für Arbeit« könnten bei Flankierung durch ein entsprechendes *tarifpolitisches*

Bündnis auf Branchen- oder gesamtwirtschaftlicher Ebene weiter an Wirksamkeit gewinnen, das die Einzelheiten der Wahl zwischen Lohnerhöhung und Arbeitszeitverkürzung sowie die Umsetzung von Arbeitszeitverkürzungen oder maßvollen Lohnerhöhungen in Beschäftigung den Aushandlungen der Betriebsparteien vor Ort überließe. Auf diese Weise könnte sichergestellt werden, daß Zugeständnisse der Gewerkschaften in bezug auf eine Flexibilisierung der Löhne und Arbeitsbedingungen (Prämienlöhne, Arbeitszeitkonten) tatsächlich zur Sicherung und Ausweitung von Beschäftigung genutzt werden.

30. Die beschäftigungspolitischen Möglichkeiten der Mitbestimmung sind auf diejenigen Wirtschaftsbereiche beschränkt, in denen Mitbestimmung tatsächlich eingerichtet und wirksam ist. Dies sind vor allem die industriellen Sektoren, deren Beschäftigungsanteil in Deutschland im internationalen Vergleich schon jetzt relativ hoch ist. Für eine Ausweitung der Beschäftigung im Dienstleistungssektor sind tarifpolitisch unterstützte Vereinbarungen zur Standortsicherung nicht ausreichend.

7 *Mitbestimmung und Tarifautonomie*

Allgemeine Entwicklungen

1. Tarifautonomie und Mitbestimmung sind historisch betrachtet *voneinander unabhängige Politikfelder und Regelungssysteme* (Exp. Leminsky). Die Unterschiedlichkeit ihrer Funktionen und Strukturen wurde von allen Beteiligten lange respektiert. Seit den siebziger Jahren ist jedoch eine Tendenz zur Verbetrieblichung nicht nur der Mitbestimmung, sondern auch der Tarifautonomie festzustellen. Ebenso wie der strukturelle Wandel zu einer stärker betriebsspezifischen Gestaltung der Mitbestimmungsorgane und der Mitbestimmungspraxis führt, erfordert er zunehmend tarifliche Regelungen, die die besonderen Bedingungen des jeweiligen Betriebes zu berücksichtigen vermögen. Als Folge nehmen die Berührungspunkte zwischen Tarifautonomie und Mitbestimmung zu.

2. Das *Zusammenspiel zwischen Tarifautonomie und Mitbestimmung* bestimmt seit langem die Wirklichkeit des deutschen Systems der industriellen Beziehungen (Exp. Thelen und Turner). Ohne Entlastung durch den Tarifvertrag sind kooperative Beziehungen zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber nur schwer erreichbar; ohne eine funktionierende betriebliche Mitbestimmung gibt es keine differenzierte Umsetzung tarifvertraglicher Rahmenregelungen und Mindestbedingungen; ohne differenzierungsfähige Tarifverträge kann die betriebliche Mitbestimmung ihre sich ändernde Rolle bei der Anpassung der Unternehmen an neue Wettbewerbs- und Arbeitsmarktbedingungen nicht erfüllen.

3. Die historisch gewachsene Praxis im Verhältnis zwischen Tarifvertrag und Mitbestimmung *unterscheidet sich erheblich nach Wirtschaftsbereichen*, obwohl die Rechtslage überall dieselbe ist (Exp. Leminsky). Während in einigen Fällen der Tarifvertrag über betrieblich ausgehandelte Lösungen dominiert, wird in anderen Fällen die betriebliche und unternehmensbezogene Regulierung als gegenüber dem Tarifvertrag vorrangig betrachtet. Auch das Ausmaß, in dem Tarifverträge zu den Betriebsparteien hin geöffnet werden, unterscheidet sich erheblich nach Wirtschaftsbereichen.

4. Die öffentliche Diskussion befaßt sich in erster Linie mit der »Starrheit« umfassender Flächentarifverträge. Im Zusammenspiel mit der Mitbestimmung ermöglicht das System der Flächentarife jedoch schon heute ein hohes Maß an *Flexibilität und Differenzierung*, auch bei Personalkosten und Arbeitszeitregelungen. Allerdings werden die bestehenden Möglichkeiten, etwa bei der Arbeitszeitgestaltung, in der Praxis oft nicht genutzt. Damit von den oft beträchtlichen betrieblichen Gestaltungsspielräumen auch tatsächlich Gebrauch gemacht wird, bedarf es auch eines aktiven Engagements der Tarifparteien zur Umsetzung der Tarifverträge.

Die Mitbestimmung und die »Krise des Flächentarifs«

5. Die Funktionsfähigkeit der Mitbestimmung hängt entscheidend davon ab, daß die *Aufgabenteilung* zwischen ihr und der Tarifautonomie *gewahrt bleibt*. Die Lösung der gegenwärtigen Krise des Flächentarifs in bestimmten Wirtschaftsbereichen darf weder auf betrieblicher Ebene noch auf derjenigen der Tarifparteien mit Mitteln betrieben werden, die das duale System der Regelung der Arbeitsbeziehungen im allgemeinen und die Funktionsfähigkeit der betrieblichen Mitbestimmung im besonderen in Frage stellen. Insbesondere dürfen den Betriebsparteien Regelungsbereiche nicht übertragen werden oder durch Versagen der Tarifparteien zufallen, deren Bearbeitung auf betrieblicher Ebene die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Betriebsrat und Geschäftsleitung gefährden würde oder den Betriebsrat mit der negativen Koalitionsfreiheit der Beschäftigten oder dem Streikmonopol der Gewerkschaften in Konflikt brächte. Die Beibehaltung des § 77 Abs. 3 des Betriebsverfassungsgesetzes ist hierfür von grundlegender Bedeutung.

6. Ein funktionsfähiger Tarifvertrag *entlastet* das Verhandlungssystem der betrieblichen Mitbestimmung. Ohne Tarifvertrag geraten die Organe der betrieblichen Mitbestimmung in Gefahr, Probleme lösen zu müssen, für deren Bearbeitung ihnen die Rechtsordnung keine zulässigen Mittel zur Verfügung stellt. Gleichzeitig kann das betriebliche Verhandlungssystem den Flächentarif entlasten, indem es kontrollierte Flexibilität bei seiner Anwendung schafft. Das Zusammenwirken von Mitbestimmung und Tarifautonomie eröffnet neue Möglichkeiten betriebsnaher Regelungen, wie sie in Ländern ohne Mitbestimmung nicht bestehen, und ist deshalb geeignet, den deutschen Standort zu stärken. Insbesondere ermöglicht das Vorhandensein der Organe der Betriebsverfassung eine *kontrollierte Dezentralisierung* der Regelung der Arbeitsbedingungen, ohne daß dadurch eine *Regelungslücke* entstehen muß, die zu Konflikten oder staatlichem Eingreifen führen kann (Exp. Thelen und Turner).

7. Gerade auch das Interesse der Mitbestimmung an einem funktionierenden Flächentarif rechtfertigt die Inanspruchnahme der betrieblichen Mitbestimmungsorgane für dessen *flexible Umsetzung*. Eine solche Inanspruchnahme hat jedoch Grenzen. Formen der Umsetzung des Flächentarifs auf betrieblicher Ebene, die den Parteien der Mitbestimmung systemfremde, ihrem Wesen nach der Tarifpolitik obliegende

Aufgaben zumuten oder zufallen lassen, gefährden nicht nur den Flächentarif selber, auch durch langfristige Aushöhlung des gewerkschaftlichen Streikmonopols, sondern auch die Mitbestimmung.

8. Der Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit der Mitbestimmung schränkt die Möglichkeiten der Tarifparteien ein, im Interesse der Erhaltung des Flächentarifs durch dessen Flexibilisierung Regelungsmaterie an die Betriebsparteien zu delegieren. Insbesondere darf der *Kern der materiellen Arbeitsbedingungen* nicht der alleinigen Regelung durch Betriebsvereinbarungen anheimfallen, da dies mit den Grundrechten der Koalitionsmitglieder kollidiert. Darüber hinaus muß vermieden werden, daß der für die Mitbestimmung typische, kooperative Charakter der Beziehungen zwischen den beteiligten Seiten dadurch konflikthafter wird, daß den Betriebsparteien die Regelung von Verteilungs- im Unterschied zu Kooperationsfragen zufällt, die üblicherweise zwischen Tarifkontrahenten geregelt werden. Die Zuweisung von Regelungsmaterie an die Betriebsparteien setzt klar vorgegebene tarifliche Rahmenregelungen voraus; das gilt insbesondere für Arbeitszeit- und Entgeltthemen.

9. Langfristig besonders gefährlich für die Stabilität der Mitbestimmung erscheint das betriebliche *Unterlaufen eines geltenden Flächentarifs* durch eigenständige informelle oder formelle Vereinbarungen zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber. Betriebsräte, die auf diese Weise in die Rolle von Gewerkschaften gedrängt werden bzw. sich diese aneignen, überziehen die ihnen zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel. Unter veränderten wirtschaftlichen Bedingungen könnten sie darüber hinaus zu Trägern einer militanten betrieblichen Tarifpolitik werden, die sich der Einwirkung der Tarifparteien und damit auch der gesamtwirtschaftlichen Steuerung entzöge.

10. Auch Unternehmen, die einem Haustarif unterliegen, achten in der Praxis darauf, daß die Wirkungssphären von Betriebsrat und Gewerkschaft, bzw. von Tarifautonomie und Betriebsverfassung, *voneinander getrennt bleiben*, nicht zuletzt, um eine Kumulation von Verhandlungsmacht auf der Seite des Betriebsrats zu vermeiden. Das Problem einer solchen Kumulation (Mitgliedschaft von Betriebsräten in Verhandlungskommissionen der Tarifparteien, Aufsichtsratsmitgliedschaft externer Gewerkschaftsvertreter, die auch an Tarifverhandlungen beteiligt sind) stellt sich umso stärker, je näher die tarifliche Regelung den betrieblichen Besonderheiten kommt. Beim Flächentarifvertrag herkömmlicher Art sind diese Probleme weniger ausgeprägt.

11. Im übrigen gibt es eine Vielfalt von Möglichkeiten tarifvertraglicher Delegation von Regelungsmaterie auf die Betriebsparteien, die mit dem Betriebsverfassungs- und dem Tarifvertragsgesetz in Einklang stehen und die Funktionsfähigkeit der Mitbestimmung nicht gefährden. Insoweit kann und soll die Mitbestimmung für eine *kontrollierte Dezentralisierung* des Tarifvertragssystems mit dem Ziel genutzt werden, den Flächentarifvertrag angesichts eines wachsenden Bedarfs an betrieblich differenzierten Regelungen flexibler zu gestalten und dadurch zu entlasten. Hier sind unter anderem zu nennen:

- Möglichkeiten *eines betrieblichen Ausgleichs* zwischen Arbeitszeit- und Beschäftigungsvolumen;
- *Rahmen- und Korridorregelungen*, deren Ausfüllung den Betriebsparteien übertragen wird;
- Beteiligung der Betriebsparteien an der Wahl von tarifvertraglich definierten *Branchenfenstern und Tarifmodulen*, mit unterschiedlichen Formen der Rückkopplung zu den Tarifparteien;
- Einbau von betrieblichen *Härtefallklauseln* in Tarifverträge, deren Anwendung unter Beteiligung der Tarifparteien stattfindet;
- Schaffung eines zeitlich befristeten *Schonraums zur Sanierung* eines Betriebs oder eines Unternehmens.

12. Die Ausfüllung von im Tarifvertrag niedergelegten Richtwerten muß *nicht notwendigerweise durch Betriebsvereinbarungen* erfolgen. Sie kann auch durch Vereinbarungen am Arbeitsplatz, etwa zwischen Arbeitsgruppen und Vorgesetzten oder zwischen einzelnen Arbeitnehmern und Führungskräften, stattfinden, sofern der Betriebsrat einer entsprechenden Delegation seiner Kompetenzen zustimmt und diese rechtlich möglich ist. In solchen Fällen würden die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats erst dann zur Geltung kommen, wenn auf dem Wege der direkten Beteiligung der Arbeitnehmer keine Einigung erzielt werden kann. Auf diese Weise würde nicht nur der Betriebsrat entlastet, sondern auch die Möglichkeit direkter Beteiligung verbessert.

13. Die direkte Beteiligung der Mitarbeiter am Arbeitsplatz muß, wenn sie von Gewerkschaften und Arbeitgebern auf überbetrieblicher Ebene gewünscht wird, *nicht unbedingt durch Tarifvertrag* gestaltet werden. An die Stelle eines Tarifvertrags können auch gemeinsame Empfehlungen treten, die zu anschließenden Betriebsvereinbarungen Anstoß und Anregungen geben.

Unternehmen ohne Tarifvertrag und Betriebsrat

14. Unklare Situationen bestehen in Betrieben, die zwar einem Flächentarif unterliegen, aber keinen Betriebsrat haben, sowie in Betrieben mit Betriebsrat, in denen ein Flächen- oder Haustarifvertrag nicht gilt. Im ersten Fall (*»betriebsratsfreie Zone«*) stellt sich die Frage nach den Mechanismen der betrieblichen Umsetzung von Tarifen mit Öffnungsklauseln, im zweiten (*»tariffreie Zone«*) geht es um die Regelungszumutungen, die an den Betriebsrat herangetragen werden, wenn die entlastende Funktion des Flächentarifs entfällt.

15. Das Zusammenspiel zwischen Tarifvertrag und Mitbestimmung bedarf für seine Wirksamkeit funktionierender betrieblicher Interessenvertretungen. Insbesondere in Klein- und Mittelunternehmen sind funktionierende Betriebsräte nicht immer vor-

handen (Kap. 4, 12.). In dem Maße, wie ein flexiblerer Flächentarif Regulierungsfunktionen auf die Betriebsparteien überträgt, gefährdet die geringe Verbreitung von Betriebsräten in Klein- und Mittelunternehmen auch die Reform des Tarifvertragswesens und damit die Funktionsfähigkeit des dualen Systems der industriellen Beziehungen insgesamt. Die Folge könnte eine Zunahme direkter staatlicher Eingriffe sein (Kap. 5, 18.). Ähnliches gilt für den Arbeits-, Gesundheits- und Umweltschutz, wo die sachgerechte Umsetzung der entsprechenden europäischen Richtlinien auf das Vorhandensein effektiver betrieblicher Interessenvertretungen angewiesen ist (Exp. Kothe). Es erscheint als vorrangige Aufgabe der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Vorschläge und modellhafte Lösungen zu entwickeln, wie die *Funktionen und Strukturen der Mitbestimmungsorgane in Klein- und Mittelbetrieben* mehr als bisher an deren besondere Bedingungen angepaßt werden können.

16. In Unternehmen ohne Tarifvertrag und betriebliche Mitbestimmung werden die Arbeitsbeziehungen typischerweise *stark durch den Arbeitgeber bestimmt*. Dabei werden die Arbeitnehmer mehr als üblich in die Verantwortung für das Schicksal des Unternehmens eingebunden, wobei sie dieser Aufgabe oft mangels einer organisierten und mit rechtlichen und materiellen Ressourcen ausgestatteten Interessenvertretung nicht voll gerecht werden können. Der Zugang der Arbeitnehmer zu einer funktionierenden Vertretung ihrer Interessen am Arbeitsplatz und zu den Vorzügen einer kooperativen Unternehmenskultur darf nicht allein dem Zufall oder den Marktkräften überlassen bleiben; an ihm besteht vielmehr ein legitimes, zielführendes Interventionsrecht als rechtfertigendes öffentliches Interesse.

17. Die Abwendung mancher Unternehmen von Tarifvertrag und Mitbestimmung ist für das Gesamtsystem der industriellen Beziehungen noch nicht prägend. Sie weist allerdings darauf hin, an welchen Stellen die Mitbestimmung und ihr Verhältnis zur Tarifebene weiterentwickelt werden müßten. Die *Verbindung allgemeiner Tarifregelungen mit maßgeschneiderten betrieblichen Lösungen* stellt alle Beteiligten vor ungewohnte Gestaltungsanforderungen. Betriebliche Mitbestimmung und Tarifvertrag müssen einen stabilen Rahmen für deren Bewältigung bereitstellen.

Die Verantwortung der Tarifparteien für die Mitbestimmung

18. Die Verantwortung für eine *Reform des Flächentarifs*, die diesen auch unter veränderten Bedingungen funktionsfähig hält, liegt vornehmlich bei den Tarifparteien. Sie darf vor allem nicht auf die Betriebsparteien abgeschoben werden. Die Verantwortung der Tarifparteien besteht vor allem auch darin, die Tarifverträge so zu gestalten, daß sie auf betrieblicher Ebene umgesetzt und eingehalten werden können. Dies schließt ein, daß Tarifverträge keine Formelkompromisse enthalten, die so diffus sind, daß die hinter ihnen stehende Gestaltungsabsicht unklar bleibt; daß beide Seiten auf ihre Mitglieder auf betrieblicher Ebene einwirken, die Tarifverträge konstruktiv auszulegen und anzuwenden; daß eine gemeinsame Kommentierung von Verträgen

und eine gemeinsame Beratung der Betriebe bei deren Umsetzung gewährleistet werden; daß Einrichtungen zur Qualifizierung der betrieblichen Verhandlungspartner geschaffen werden; und daß bei Materien, deren Umsetzung den Kern der materiellen Arbeitsbedingungen berührt und Interessenkonflikte aufwirft, die Tarifparteien sich als letztentscheidende Revisionsinstanz zur Verfügung halten oder geeignete Schlichtungsinstanzen vorsehen (Pflicht zur »Nachsorge«).

19. Gerade wenn die Tarifparteien das Mitbestimmungssystem zur Entlastung und Flexibilisierung des Flächentarifs nutzen wollen, muß von ihnen erwartet werden, daß sie Flächentarifverträge abschließen, *die die Betriebsparteien nicht in die Rolle von Tarifparteien drängen*. Dazu gehört auch eine Ausgestaltung der Tarife, die den unterschiedlichen wirtschaftlichen und organisatorischen Bedingungen verschiedener Unternehmen und Branchen Rechnung trägt. Die betriebliche Mitbestimmung und die von ihr hervorgebrachten Betriebsvereinbarungen können realistische und angemessenen differenzierte Tarifverträge nicht ersetzen.

20. Ebenfalls in der Verantwortung der Tarifparteien liegt es, bei der Übertragung von Regelungsfunktionen an die Betriebsparteien diesen zugleich auch die *Ressourcen* zur Verfügung zu stellen, die sie zur Bearbeitung ihrer zusätzlichen Aufgaben benötigen. Dies gilt vor allem für Klein- und Mittelbetriebe. Die Ausbildung und einzelfallbezogene Beratung der Betriebsräte und Unternehmensleitungen für den Umgang mit differenzierungsfähigen und differenzierungsbedürftigen Tarifverträgen könnte zur gemeinsamen Aufgabe der Tarifparteien werden, denen die pflegliche Behandlung und aktive Unterstützung der betrieblichen Mitbestimmung als eines unentbehrlichen Unterbaus des Tarifvertragssystems ein gemeinsames Anliegen sein muß.

21. Das Instrument des Tarifvertrags läßt sich auch dazu nutzen, die gesetzlich begründeten Institutionen der Mitbestimmung, insbesondere im Bereich der Betriebsverfassung, sachgerecht an die besonderen Bedingungen einzelner Branchen oder Unternehmen oder an neue, vom Gesetz nicht vorhergesehene Formen der Betriebs- oder Unternehmensorganisation (Unternehmensnetzwerke, »fraktale Fabrik«) *anzupassen* oder den Betriebsparteien hierfür Optionen zur Verfügung zu stellen. Vorkehrungen gegen eine vom Gesetzgeber nicht gewollte Ausweitung der Mitbestimmungsrechte mit Hilfe von Arbeitskämpfen sind denkbar. Ein anderes Instrument, mit dem die Tarifparteien die Mitbestimmung und ihren Gestaltungsspielraum in Betrieb und Unternehmen in eine von ihnen gemeinsam für wünschenswert gehaltene Richtung weiterentwickeln können, sind *außertarifliche Sozialpartnervereinbarungen*, mit deren Hilfe den Betrieben neue, dem Stand der »besten Praxis« entsprechende Möglichkeiten einer produktiven Nutzung der Mitbestimmung zur Kenntnis gebracht und empfohlen werden könnten.

22. Auch die *begleitende einzelbetriebliche Unterstützung* einer situationsangepaßten Weiterentwicklung der Mitbestimmung erscheint als vordringliche Aufgabe der organisierten Sozialpartner. Als Instrument kämen gemeinsam getragene Beratungseinrichtungen in Frage, möglicher-, aber nicht notwendigerweise in Gestalt von Gemein-

samen Einrichtungen nach § 4 Abs. 2 des Tarifvertragsgesetzes, die von den Unternehmen bei der Ausgestaltung ihrer Mitbestimmungsverfahren und zur Moderation von Kooperationsprozessen oder Konflikten freiwillig hinzugezogen werden könnten. Derartige Einrichtungen könnten auch bei der erforderlichen weiteren Qualifizierung von Betriebsräten und Unternehmensleitungen für den Umgang mit einem komplexer gewordenen Mitbestimmungssystem mitwirken.

23. Tarifverträge und die Tarifautonomie der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände dürfen dem Zustandekommen von Beschäftigung sichernden und schaffenden *Standortvereinbarungen* zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber nicht im Wege stehen. Soweit mittelfristige Investitionszusagen des Arbeitgebers davon abhängen, daß der Betriebsrat normalerweise tariflich geregelte Aspekte von Arbeitszeit und Entlohnung in ein gemeinsames Paket standortsichernder Maßnahmen einbringen kann, dürfen Tarifverträge dies nicht verhindern. Sie dürfen insbesondere eine an den besonderen Bedingungen des Einzelfalls orientierte Aufteilung von Lohn und Arbeitszeit im Sinne einer Maximierung der Beschäftigung sowie andere Maßnahmen zur Beschäftigungsausweitung nicht unmöglich machen. Der notwendige Schutz des Betriebsrats vor einer übergroßen Verhandlungsmacht des Arbeitgebers und die Verhinderung eines Unterbietungswettbewerbs zwischen konkurrierenden Unternehmen können durch eine im Tarifvertrag vorgesehene Ratifizierung von Vereinbarungen, die in tarifliche Regelungen modifizierend eingreifen, durch die Tarifparteien sichergestellt werden.

24. Die Tarifparteien verfügen in der Mitbestimmung über ein geeignetes Instrumentarium zur Umsetzung einer möglichen gemeinsamen Strategie der Beschäftigungsausweitung. Bei entsprechender Unterstützung von außen lassen sich die Institutionen der Mitbestimmung auf Betriebs- und Unternehmensebene als differenzierungsfähige Agenturen einer beschäftigungswirksamen Umsetzung und sozialverträglichen Gestaltung einer tariflich zu vereinbarenden weiteren Flexibilisierung von Löhnen und Arbeitsbedingungen nutzen. Dabei kann und muß der Tarifvertrag dazu genutzt werden, die Dispositionsspielräume der Betriebsparteien sowohl zu erweitern als auch im Interesse einer ausgeglichenen Verteilung von Verhandlungsmacht zu begrenzen.

8 Die Mitbestimmung im Aufsichtsrat

Die Aufsichtsratsmitbestimmung seit 1976

1. Die Mitbestimmung im Aufsichtsrat ist zu einer *fest etablierten Institution* geworden. Obwohl sie international ebenso wie die im deutschen Aktienrecht vorgesehene Trennung zwischen Aufsichtsrat und Vorstand eine Besonderheit darstellt, ist sie national nicht oder kaum mehr umstritten. Die noch in den siebziger Jahren vorgebrachten grundsätzlichen Bedenken und Vorbehalte (Kap. 3, 5.) haben sich nicht bestätigt und werden nur noch vereinzelt geäußert. Jede realistische Perspektive einer Weiterentwicklung des deutschen Unternehmensrechts in Reaktion auf neue wirtschaftliche Verhältnisse muß sowohl von der Mitbestimmung als auch von der Unterscheidung von Aufsichtsrat und Vorstand als einer *langfristig gegebenen Tatsache* ausgehen.

2. Das Mitbestimmungsgesetz von 1976 hat in der Praxis, entgegen seinerzeitigen Befürchtungen, die *Eigentumsrechte der Kapitaleigner grundsätzlich nicht eingeschränkt*. Die Strategie der Unternehmen, die der Mitbestimmung unterliegen, wird von ihren Vorständen und Anteilseignern bestimmt und nicht von den Arbeitnehmervertretern. Allerdings bietet die Mitbestimmung allen Beteiligten weitreichende Möglichkeiten der Information und Konsultation, die in vielen Unternehmen extensiv genutzt und in den Dienst der Konsensbildung gestellt werden. Ferner ermöglicht die Mitbestimmung den Arbeitnehmern, ihr Interesse an einer langfristig angelegten Personalpolitik des Unternehmens wirksam zur Geltung zu bringen. Die große Mehrzahl der Entscheidungen im Aufsichtsrat werden einstimmig getroffen.

3. Die Zunahme der Zahl der mitbestimmten Aufsichtsräte (Kap. 4, 3. und Schaubild 2) resultiert aus einer *neuen Unternehmensstruktur*, in der Unternehmensgruppen mit komplexen Leitungsstrukturen eine immer größere Rolle spielen. Neue strategische Steuerungsmethoden innerhalb dezentralisierter Konzerne senken in manchen Unternehmen die Zahl der Entscheidungen, die vom Konzernvorstand und dem entsprechenden Aufsichtsrat gefällt werden; hiermit kann ein Einflußverlust der Konzernspitze verbunden sein. Als Folge gemeinsamer Gruppenzugehörigkeit nimmt die Interdependenz zwischen den Entscheidungen verschiedener Aufsichtsräte zu, was

auf Arbeitnehmerseite zu erhöhtem Koordinierungsbedarf führt. In manchen Unternehmensgruppen wird den eingetretenen Veränderungen durch Verlagerung der Mitbestimmung auf die faktisch ausschlaggebenden Organisationsebenen entsprochen, auch wenn dies vom Gesetz nicht zwingend vorgeschrieben ist.

4. Die Praxis der Mitbestimmung im Aufsichtsrat unterscheidet sich nicht nur nach der *Gesetzeslage* – insbesondere zwischen der Mitbestimmung nach dem Montanmitbestimmungsgesetz von 1951 und dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 –, sondern auch nach *Branchen und Unternehmen*. Ebenso prägend wie die jeweilige gesetzliche Grundlage sind Faktoren wie Art und Ausmaß der zu bewältigenden wirtschaftlichen Probleme, die Produktstruktur der jeweiligen Branche oder des Unternehmens sowie die Eigentumsverhältnisse. Auch persönliche Einflüsse und der allgemeine Charakter der Arbeitsbeziehungen in einer Branche spielen eine Rolle. In dem von den Gesetzen von 1951 und 1976 definierten Rahmen haben sich vielfältige *Mitbestimmungskulturen* herausgebildet, in denen unterschiedliche Branchen- und Unternehmenskulturen Ausdruck finden (Leminsky 1998). In einer Reihe von Unternehmen, die dem Gesetz von 1976 unterliegen, wird in der Praxis nicht viel anders verfahren als in Unternehmen der Montanindustrie. Insgesamt reicht insbesondere unter dem Gesetz von 1976 das Spektrum des Umgangs mit den internen und externen Vertretern der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat von ihrer über das gesetzlich erforderliche Maß hinausgehenden Einbeziehung bis zu ihrer faktischen Ausschließung.

5. Zur Beilegung der grundsätzlichen Kontroversen über die Aufsichtsratsmitbestimmung hat auch die Erfahrung beigetragen, daß die Anwendung des Mitbestimmungsrechts *nicht nach einem einheitlichen Schema* stattfindet, sondern entscheidend von der Kultur der Sozialbeziehungen in einem Unternehmen geprägt wird. In der Mehrzahl der Unternehmen haben Vorstände und Kapitaleigner gelernt, die Institution der Aufsichtsratsmitbestimmung nach den Bedürfnissen des Unternehmens zu gestalten und pragmatisch zur Konsensbeschaffung zu nutzen. Die Arbeitnehmervertreter haben sich dem nicht widersetzt.

6. Die *Verbetrieblung der Mitbestimmung* (Kap. 3, 3.) drückt sich auch darin aus, daß sich die Vertreter der Arbeitnehmer, die zumeist auch Betriebsratsmitglieder sind, in der Mehrzahl der Unternehmen vor allem zu den personalwirtschaftlichen Aspekten von im Aufsichtsrat zu beschließenden Maßnahmen und Strategien zu Wort melden. Eine wichtige Auswirkung der Mitbestimmung besteht deshalb darin, daß der Aufsichtsrat der Personalentwicklungs- und Beschäftigungspolitik des Unternehmens größere Aufmerksamkeit schenken muß als in nicht mitbestimmten Unternehmen.

7. Zu den stärksten Unterstützern des Mitbestimmungsgesetzes von 1976 gehören die Berufsverbände der Leitenden Angestellten. Die Vertreter der Leitenden Angestellten im Aufsichtsrat sind in der Mehrzahl der Fälle in die Arbeitnehmerbank integriert und werden dort, nicht zuletzt aufgrund ihres Sachverstands, auch zu Vorbesprechungen hinzugezogen. Hierin spiegeln sich auch die wachsenden Anforderungen an die

Qualifikation der Arbeitnehmervertreter. Gewerkschaftliche Befürchtungen, daß die Leitenden Angestellten sich in der Regel zur Anteilseignerseite rechnen würden, haben sich nicht bewahrheitet.

8. Besorgnisse bei Vorständen und Anteilseignern, daß bei hauptamtlichen Gewerkschaftsfunktionären, die als externe Gewerkschaftsvertreter einem Aufsichtsrat angehören, Interessenkollisionen zum Nachteil des Unternehmens eintreten können, bestehen noch immer. Die Mitgliedschaft von hauptamtlichen Gewerkschaftsfunktionären als externe Arbeitnehmervertreter in mitbestimmten Aufsichtsräten wird von den Gewerkschaften vor allem durch ihren Beitrag als Experten und Berater der Arbeitnehmerseite gerechtfertigt. Von Unternehmerseite wird eingewendet, daß hauptamtliche Gewerkschaftsfunktionäre unternehmensfremde »politische« oder »ideologische« Gesichtspunkte in die Aufsichtsräte hineinbringen. Von der in der Vergangenheit befürchteten »Fernsteuerung« der Aufsichtsräte durch die Gewerkschaftszentralen ist allerdings nicht mehr die Rede (Kap. 3, 7. bis 9.). In der Regel scheinen auf der Arbeitnehmerbank des Aufsichtsrats die internen Arbeitnehmervertreter, die zumeist auch Betriebsräte sind, die führende Rolle zu spielen (Kap. 3, 7.).

9. Die externen Gewerkschaftsvertreter im Aufsichtsrat sehen sich nicht zuletzt auch als Repräsentanten allgemeiner, über das Unternehmen hinausreichender Interessen, insbesondere an der Beschäftigungspolitik und der langfristigen Entwicklung des Unternehmens in seinem regionalen Bezug. Auf diese Weise versuchen sie, zum Ausgleich der Interessen der Belegschaft des Unternehmens mit denen anderer Arbeitnehmer sowie des externen Arbeitsmarktes beizutragen.

10. Ebenfalls von Interesse erscheint der Zusammenhang zwischen gewerkschaftlicher Aufsichtsratspräsenz und gewerkschaftlicher Tarifpolitik (Kap. 3, 8.). Auf der einen Seite wird zwischen beiden eine strenge Trennung gefordert, damit die Unternehmensleitungen nicht gezwungen seien, ihrem späteren Verhandlungsgegner vertrauliche Informationen zu übergeben. Dieses Prinzip wird im montanmitbestimmten Bergbau auch von der Gewerkschaft strikt beachtet, die zwischen Aufsichtsratsmitbestimmung und Tarifpolitik intern eine »chinesische Mauer« errichtet hat. Andererseits wird argumentiert, daß die vermittels externer Aufsichtsratsmitgliedschaft gewonnenen Erkenntnisse bei den Gewerkschaften dazu führten, daß sich deren Tarifpolitik mehr an den wirtschaftlichen Gegebenheiten als an programmatischen Forderungskatalogen orientiere. Dieser Gesichtspunkt wird vor allem in der Chemischen Industrie betont.

Mitbestimmung durch Vertrag

11. Vor allem in der Montanindustrie und im öffentlichen Bereich läßt sich zunehmend eine Praxis beobachten, Mitbestimmung im Aufsichtsrat bei Wegfall ihrer gesetzlichen Grundlagen infolge von Strukturwandel oder Umstrukturierung durch *vertragliche Vereinbarung* auf Dauer zu stellen (Kap. 3, 22.). In ähnlicher Weise haben

sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer in der Montanindustrie in einer Reihe von Fällen vertraglich geeinigt, das Modell der Mitbestimmung von 1976 auf Tochterunternehmen anzuwenden, die formal dem Mitbestimmungsgesetz nicht unterliegen. Im öffentlichen Bereich wurde in Unternehmen mit weniger als zweitausend Beschäftigten sowie in Unternehmen, die unter Tendenzschutz stehen, die paritätische Mitbestimmung durch Stimmbindungsverträge eingerichtet. *Vertragliche Mitbestimmungsregelungen* erhöhen die Vielfalt der lokalen Mitbestimmungsformen unterhalb und neben der Gesetzeslage. Darüber hinaus verweisen sie auf Möglichkeiten einer *situativen Anpassung* der Strukturen der Mitbestimmung, von denen grundsätzlich auch in anderen Fällen, etwa in Konzernen neuen Typs und in neuartigen Unternehmensnetzwerken, Gebrauch gemacht werden könnte.

12. Die Entscheidung, Mitbestimmung auf Unternehmensebene ohne gesetzlichen Zwang beizubehalten oder einzurichten, wird von den jeweiligen Unternehmen bzw. ihren Anteilseignern unter ihren besonderen Bedingungen aus pragmatischen Gründen getroffen. Mitbestimmungssicherung über die gesetzlichen Erfordernisse hinaus wird in den meisten Fällen zur *Bewältigung tiefgreifenden Strukturwandels bei starkem Gewerkschaftseinfluß* und teilweise *unter gewerkschaftlichem Druck* eingerichtet. Anhaltspunkte dafür, daß vertraglich begründete Aufsichtsratsmitbestimmung die Leistungsfähigkeit der betreffenden Unternehmen beeinträchtigt hätte, sind nicht bekannt. Auch wenn in vielen der Unternehmen mit freiwillig vereinbarter Mitbestimmung der staatliche oder öffentliche Einfluß traditionell hoch ist, sind die meisten von ihnen dabei, sich an neue Marktbedingungen anzupassen und zu lernen, sich ertragsorientiert zu verhalten; in jedem Fall sind sie zunehmend dem Wettbewerb ausgesetzt.

Wirtschaftliche Wirkungen

13. Die wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung im Aufsichtsrat sind umstritten; wie dargelegt (Kap. 5, 17. und 18.), lassen sie sich nur *im Kontext anderer deutscher Institutionen und Traditionen* verstehen, die zusammen mit der Mitbestimmung die Leistungsfähigkeit deutscher Unternehmen beeinflussen. Auch viele Kritiker der Mitbestimmung sind bereit, die *friedensstiftenden und produktiven Wirkungen von Konsens und Kooperation*, die ihrerseits von der Mitbestimmung gestützt werden, trotz aller Schwierigkeit einer exakten Messung im Grundsatz anzuerkennen. Ferner wird der Mitbestimmung auf Unternehmensebene auch von Unternehmerseite zugestanden, daß sie das Verständnis der gewählten Belegschaftsvertreter für unternehmerische Zusammenhänge und Notwendigkeiten und damit die Bereitschaft der Belegschaften zur Übernahme von Verantwortung gefördert habe. Dadurch, daß die Mitbestimmung die Unternehmensleitung zwingt, im Unternehmen über dessen Situation und weitere Entwicklung zu informieren, habe sie darüber hinaus zum Aufbau einer Vertrauenskultur beigetragen.

14. Zugleich, und hierzu nicht notwendig in Widerspruch stehend, werden insbesondere der Mitbestimmung im Aufsichtsrat und auf Unternehmensebene *strukturkonservierende Wirkungen* zugesprochen (Kap. 5, 25., Nr. 4), die insbesondere dazu führten, daß Investitionen vornehmlich in *bestehenden Unternehmen* stattfänden. Ursache sei in vielen Fällen eine Allianz zwischen Geschäftsleitung und Belegschaft, die dafür Sorge, daß Gewinne nicht ausgewiesen würden und als Rückstellungen im Unternehmen verblieben. Die Folge sei eine suboptimale Allokation von Ressourcen mit negativen Struktureffekten. Andererseits wird die im internationalen Vergleich *hohe Investitionsrate* der mitbestimmten deutschen Wirtschaft zum Teil auch auf die Konsens und dadurch *Investitionssicherheit* schaffenden Wirkungen der Mitbestimmung zurückgeführt.

15. Mitbestimmung soll darüber hinaus nach verbreiteter Ansicht die *feindliche Übernahme* von Unternehmen erschweren; auch dies könnte strukturkonservierende Wirkungen haben. Wie diese unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten einzuschätzen wären, ist allerdings nicht von vornherein klar (vgl. die Ausführungen zur property-rights-Theorie in Kap. 5, 20.). Einerseits könnte argumentiert werden, daß die in Deutschland bestehenden institutionellen Hindernisse gegen feindliche Übernahmen, von denen einige im übrigen älter sind als die Mitbestimmung, es Vorständen und Arbeitnehmervertretern erlaubten, den Börsenwert ihres Unternehmens zu vernachlässigen, und ihnen dadurch möglicherweise schmerzhaft Anstrengungen zur Steigerung der Ertragskraft des Unternehmens ersparen. Dem steht jedoch andererseits die Vermutung gegenüber, daß Unternehmen, die durch feindliche Übernahmen bedroht sind, sich zu stark auf die kurzfristige Pflege ihrer Aktienkurse konzentrieren und deshalb langfristige Investitionsprojekte, mit den bei ihnen unvermeidlich auftretenden zwischenzeitlichen Ertragsschwächen, vermeiden müßten. Welche der beiden Positionen der – sich verändernden – Wirklichkeit näher kommt, ist nicht ohne weiteres zu entscheiden. In der Vergangenheit jedoch bildete eine von vergleichsweise hoher Sicherheit vor feindlichen Übernahmen ermöglichte langfristige Investitionsperspektive ein Kernelement der insgesamt sehr erfolgreichen deutschen Wirtschaftskultur.

16. Wie bereits erwähnt (Kap. 5, 25., Nr. 3), wird die Mitbestimmung auf Unternehmensebene mitunter auch dafür verantwortlich gemacht, daß deutsche Unternehmen dazu zu neigen scheinen, ihr *Technologie-Portfolio* durch intern hervorgebrachte und deshalb unvermeidlich eher schrittweise Innovationen – oder jedenfalls durch Inkorporation neuer Technologien in bestehende Organisationen – zu erneuern, anstatt über den Kapitalmarkt Unternehmensteile mit überholten Technologien abzustoßen und Unternehmen mit Zukunftstechnologien hinzuzukaufen. Dies könnte dann ein Problem sein, wenn die Anforderungen der Märkte und des technischen Fortschritts an die Innovationsfähigkeit der Unternehmen sich dahingehend geändert hätten, daß die Vorteile einer langfristig stabilen Organisations- und Technologieentwicklung wegen kürzer gewordener Produkt- und Technologiezyklen weniger als bisher zum Tragen kommen und ein Schritthalten im Innovationswettbewerb ohne ein entsprechen-

des, am »shareholder value« orientiertes *Portfolio-Management* nicht mehr möglich wäre (Naschold 1997, 46f.).

17. Ein weiteres wirtschaftliches Argument, das gegen die Aufsichtsratsmitbestimmung vorgetragen wird, ist, daß sie deutsche Unternehmen zwingt, bei ihren strategischen Überlegungen zu viel Aufmerksamkeit auf die *personalpolitischen Details* ihrer *Umsetzung* zu verwenden. Dadurch würden strategische Überlegungen zu früh und behindernd an die Bedingungen des Arbeitsrechts und der industriellen Beziehungen insbesondere am deutschen Standort zurückgekoppelt. Dagegen wird eingewendet, daß eine Stärke der deutschen Wirtschafts- und Organisationskultur gerade darin liege, daß sie eine radikale Trennung zwischen Konzeption und Ausführung nicht kenne und auf diese Weise unrealistische und »abgehobene« Strategiebildungen ebenso vermeide wie eine von strategischen Überlegungen abgekoppelte Alltagspraxis. Darüber hinaus entspreche eine frühzeitige Berücksichtigung personalwirtschaftlicher Gesichtspunkte der hohen Bedeutung der Mitarbeiter und ihrer Qualifikation in der für deutsche Unternehmen typischen Wirtschaftsweise sowie der wenig zentralisierten Operationsweise deutscher Unternehmen, die in besonders hohem Maße auf Einverständnis und Kooperationsbereitschaft der Beschäftigten angewiesen sei (Exp. Sorge).

18. Schließlich wird der Mitbestimmung im Aufsichtsrat vorgehalten, daß sie dazu führe, daß bei den Aufstiegsbedingungen von Managern in deutschen Großunternehmen die *Fähigkeit zur Kooperation mit der Belegschaft* und zur *Aushandlung von Konsens* zu stark gewichtet werde. Als Folge seien deutsche Manager im Durchschnitt zu konsensorientiert und zu wenig bereit, wenn nötig auch unpopuläre Maßnahmen zu treffen. In der Praxis scheint zwar bei der Besetzung des Vorstands der Vorsitzende des Aufsichtsrats, der nach dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 immer ein Vertreter der Anteilseigner ist, die entscheidende Rolle zu spielen; die Vertreter der Arbeitnehmer sind zumindest im wichtigen Stadium der Vorauswahl meist nicht einbezogen. Bei der endgültigen Bestellung durch den Aufsichtsrat wird jedoch in der Regel nicht gegen die Arbeitnehmerbank entschieden; wo dies dennoch geschieht, wird darin eine Ausgangshypothek für die Arbeit des neubestellten Vorstandsmitglieds gesehen, die die Beteiligten, vor allem wenn es um die Bestellung eines Vorstandsvorsitzenden geht, nur in Ausnahmefällen in Kauf nehmen wollen. Ehrgeizige Manager könnten sich deshalb veranlaßt sehen, auch zum Schaden des Unternehmens stets auf gute Beziehungen zu den Vertretern der Arbeitnehmer Wert zu legen. Andererseits erscheint die Fähigkeit zur Konsensbildung angesichts der besonderen strategischen und strukturellen Bedingungen deutscher Unternehmen als Qualifikation für Führungspositionen durchaus funktional (Exp. Sorge). Auch haben in den letzten Jahren in vielen deutschen Unternehmen einschneidende Umstrukturierungsprozesse stattgefunden, bei denen ein aggressives Management die Initiative ergriffen und sich durchgesetzt hat.

19. Weitgehend Einigkeit besteht darüber, daß die Kosten insbesondere des Wahlverfahrens zum Aufsichtsrat nach dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 höher sind als sie sein müßten. Zu einem Teil reflektiert das bestehende, extrem formalistische und komplizierte Wahlverfahren den Wunsch, den gewerkschaftlichen Einfluß auf den Wahlausgang zu begrenzen. Dieses Ziel ist insofern nicht erreicht worden, als die übergroße Mehrzahl der internen und externen Arbeitnehmervertreter in mitbestimmten Aufsichtsräten als gewerkschaftliche Kandidaten gewählt werden. Zugleich bestehen die meisten der Befürchtungen, die sich ursprünglich mit einer starken gewerkschaftliche Präsenz im Aufsichtsrat verbunden haben, nicht mehr. Das Ziel einer kostensenkenden Vereinfachung der Wahlordnung wird von allen Seiten geteilt; eine pragmatische Einigung sollte rasch erreichbar sein.

20. Die deutsche Mitbestimmung ist Element einer Organisationskultur, in der *Verantwortung typischerweise verteilt* und die schon deshalb durch einen hohen Aufwand für gegenseitige Information und Abstimmung gekennzeichnet ist. Auch der Vorsitzende des Vorstands einer deutschen Kapitalgesellschaft ist gegenüber den übrigen Vorstandsmitgliedern weniger allmächtig und allzuständig als der Chief Executive Officer der meisten amerikanischen Unternehmen; in vielen Fällen ist er eher der *primus inter pares* eines Kollegialorgans. Eine solche Organisationskultur hat den Nachteil, daß sie nicht nur auf oft zeitraubende Konsultationsprozesse angewiesen ist – deren Funktionsfähigkeit sie sorgfältig kultivieren muß –, sondern auch dazu neigt, eher konservativ zu entscheiden; zugleich hat sie den Vorteil, daß dramatische Fehlentscheidungen aufgrund »einsamer Entschlüsse« in ihr eher selten sind. Die Mitbestimmung ist Teil dieser Kultur geteilter Verantwortung und gegenseitiger Abstimmung und trägt sowohl zu ihren Vor- als auch zu ihren Nachteilen bei.

21. In der deutschen Wirtschaftsgeschichte haben sich die verschiedenen Formen der Mitbestimmung der Arbeitnehmer als *zugleich stabil und wandlungsfähig* erwiesen (Exp. Sorge; Abelshäuser 1998). Insbesondere unter Wettbewerbsdruck hat sich die Mitbestimmung immer wieder als in hohem Maße anpassungsfähig erwiesen. Alles spricht dafür, daß dasselbe auch bei wachsendem Wettbewerb am Kapitalmarkt möglich ist. Wenn es zutrifft, daß die an die Kapitalgeber ausgeschütteten Gewinne aus mitbestimmten deutschen Unternehmen langfristig unter denen von Unternehmen in anderen Ländern liegen, besteht kein zwingender Grund, warum die Mitbestimmung als Gegenleistung für Investitionen keine höheren Gewinne zulassen sollte. Die vielerorts geschlossenen Standortvereinbarungen scheinen jedenfalls mit den Gewinnerwartungen der beteiligten Unternehmen nicht unvereinbar zu sein.

Die Handlungsfähigkeit des mitbestimmten Aufsichtsrats

22. Weder die traditionelle deutsche Unterscheidung zwischen Aufsichtsrat und Vorstand noch die Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf Unternehmensebene stehen, wie zahlreiche Beispiele zeigen, dem *Erfolg* eines Unternehmens im Wege. Soweit mitbe-

stimmte Aufsichtsräte in der Vergangenheit Entscheidungen getroffen oder zugelassen haben, durch die Unternehmen wirtschaftlicher Schaden zugefügt wurde, handelt es sich um Einzelfälle, die weder einen Übergang zu einem angloamerikanischen Board-System noch ein Zurückschneiden der absoluten und relativen Präsenz der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat rechtfertigen. Beispiele für Fehlentscheidungen, Mißmanagement und persönliches Fehlverhalten lassen sich auch in Unternehmen finden, die von einem integrierten Board geleitet werden. Wo eine Verbesserung der Arbeit der Aufsichtsräte erforderlich ist, kann diese innerhalb des bestehenden unternehmens- und mitbestimmungsrechtlichen Rahmens stattfinden. Eine Notwendigkeit zur Neuregelung der Mitbestimmung *um der Funktionsfähigkeit des Aufsichtsrats willen* besteht nicht.

23. Die Unterscheidung zwischen Vorstand und Aufsichtsrat im deutschen Aktienrecht wird auch auf längere Sicht nicht zugunsten eines Board-Systems verschwinden. In der Praxis wird der deutsche Aufsichtsrat damit weiterhin mindestens *zwei teilweise widersprüchlichen Anforderungen gleichzeitig* zu genügen haben (Exp. Gerum). Während er einerseits zunehmend als *strategisches Instrument der Unternehmensleitung* genutzt wird, wird er andererseits an der erfolgreichen Ausübung seiner *Kontrollfunktion* im Interesse von Anteilseignern, Arbeitnehmern und Öffentlichkeit gemessen. Zu erwarten steht, daß die beiden Funktionen in verschiedenen Unternehmen unterschiedlich gewichtet werden; sie können in Einzelfällen auch miteinander in Konflikt geraten. Die Mitbestimmung in ihrer heutigen Form ist mit jeder der beiden Funktionen vereinbar; die Spannungen zwischen ihnen werden durch die Mitbestimmung jedenfalls nicht verschärft.

24. Von der Mitbestimmung geht *keine uniforme Prägung der Aufsichtsratsarbeit* aus. In manchen Unternehmen, insbesondere solchen, die der Montanmitbestimmung unterliegen, geht die Rolle des Aufsichtsrats in Unternehmensentscheidungen über den Rahmen des jeweiligen Unternehmens im engeren Sinne hinaus – etwa wenn der Aufsichtsrat einer Konzernobergesellschaft einvernehmlich auch mit Geschäften verbundener Unternehmen befaßt wird. In anderen Unternehmen dagegen kann der Vorstand umfangreiche Investitionen ohne Zustimmung des Aufsichtsrats tätigen. Während z.B. im Bankenbereich der Vorstand das entscheidende Wort behält, wird für den Steinkohlenbergbau von einem eng verzahnten Ineinandergreifen der verschiedenen Entscheidungs-, Kontroll- und Kommunikationsebenen unter Einschluß der Gewerkschaften gesprochen.

25. Eine gesetzliche *Verkleinerung des Aufsichtsrats* erscheint weder um seiner strategischen noch um seiner Kontrollfunktion willen zwingend erforderlich. Von Anteilseignerseite wird im Interesse einer zeitsparenden, effektiven und praxisnäheren Arbeitsweise in der Regel eine Reduzierung der Zahl der Aufsichtsratssitze gefordert. Von Gewerkschaftsseite wird dagegen eingewendet, daß die Integration einer breiten Palette von externem Sachverstand und von Arbeitnehmervertretern aus möglichst vielen Bereichen eines Unternehmens in einem kleineren Gremium nicht mehr mög-

lich sei. Ferner wird darauf verwiesen, daß große Aufsichtsräte ihre Arbeitsfähigkeit durch vermehrte Einrichtung von Ausschüssen sichern können.

26. Die Mitbestimmung wird von vielen für eine *inhaltliche Entleerung* der Beratungen des Aufsichtsrats verantwortlich gemacht, die wiederum zu einer mangelhaften Wahrnehmung seines gesetzlichen Überwachungsauftrags gegenüber dem Vorstand führe. In vielen Unternehmen scheint es einen Verhaltenskodex zu geben, wonach im Plenum von den Vertretern der Anteilseigner keine kritischen Fragen gestellt werden, um den Vorstand nicht vor den Vertretern der Arbeitnehmer bloßzustellen. Eine ähnliche Haltung scheint oft auch bei dem Aufsichtsrat angehörenden Betriebsräten zu bestehen, die sich als »Insider« des Unternehmens so verhalten, daß der Vorstand vor den externen Vertretern der Anteilseigner nicht in Mißkredit gerät. Darüber hinaus trifft zu, daß vor dem Inkrafttreten des Mitbestimmungsgesetzes von 1976 Unternehmen ihre Kataloge zustimmungspflichtiger Geschäfte ausgedünnt haben. Als Ausgleich wird in der Praxis auf Vorbesprechungen der »Bank« der Anteilseigner, oft unter Einschluß des Vorstands, zurückgegriffen. Ähnliche Vorbesprechungen gibt es regelmäßig auch auf Arbeitnehmerseite. Im übrigen kann die, durchaus auch schon vor 1976 anzutreffende, inhaltliche Leere der Aufsichtsratssitzungen in manchen Unternehmen nicht allein durch sekundäre Effekte der Mitbestimmung oder den Inhalt ihrer Satzungen und Zustimmungskataloge erklärt werden.

27. Die Auswirkungen der Vorbesprechungen der »Bänke« der Kapitaleigner und Arbeitnehmer auf die Aufsichtsratsarbeit werden unterschiedlich beurteilt. Zum einen wird befürchtet, daß sie zur weiteren Entleerung der Arbeit im Plenum beitragen. Zum anderen wird argumentiert, daß sie notwendige Vorklärungen ermöglichen, insbesondere auch auf der Arbeitnehmerseite, wo interne und externe Mitglieder und der Vertreter der Leitenden Angestellten zusammenarbeiten. Als Folge werde die Qualität der Entscheidungen verbessert und die Entscheidungsfindung in der eigentlichen Aufsichtsratssitzung beschleunigt.

28. Zu einem Teil wird die Zurückhaltung der Anteilseigner bei Diskussionen im Aufsichtsrat durch nach wie vor bestehende Bedenken wegen der Einhaltung der Schweigepflicht begründet, insbesondere in großen Aufsichtsräten mit externen Gewerkschaftsvertretern. Spektakuläre Fälle eines Bruchs der Schweigepflicht durch Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat sind allerdings nicht bekannt.

29. Nach wie vor gilt, daß die große Mehrzahl der Entscheidungen mitbestimmter Aufsichtsräte *einstimmig* ergeht und der Vorsitzende nur selten von seinem Doppelstimmrecht Gebrauch macht. Auch die Arbeitnehmervertreter sind darauf bedacht, es möglichst nicht zu kontroversen Abstimmungen kommen zu lassen, weil sie wegen der fehlenden Parität von vornherein in der Verliererposition wären und ihre Verhandlungsfähigkeit im Vorfeld von Entscheidungen des Aufsichtsrats erhalten wollen. Vorständen und Anteilseignern dagegen liegt vor allem daran, für geplante Maßnahmen Konsens zu erreichen, um auf diese Weise ihre Umsetzung zu erleichtern.

30. Die Mitbestimmung als solche muß die Vertreter der Anteilseigner nicht dazu veranlassen, auf eine wirksame *Kontrolle des Vorstands* zu verzichten. Die Präsenz von Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat steht einer effektiven Ausübung seiner Kontrollfunktion vor allem dann nicht im Wege, wenn in dem betreffenden Unternehmen eine *Vertrauenskultur* besteht, die es den Arbeitnehmervertretern ermöglicht, ihre Mitbestimmungsrechte, unter anderem bei der Besetzung etwaiger vom Aufsichtsrat eingerichteter Ausschüsse, nicht schematisch und formalistisch wahrzunehmen. Hierzu kann die in zahlreichen erfolgreichen Unternehmen bereits geübte Praxis beitragen, alle Aufsichtsratsmitglieder einschließlich der Arbeitnehmervertreter laufend über das vom Gesetz geforderte Maß hinaus zu informieren. Dies geschieht unter anderem auch durch Aushändigung des Berichts der Wirtschaftsprüfer an alle Aufsichtsratsmitglieder und durch die Anwesenheit der Rechnungsprüfer bei den entsprechenden Aufsichtsratssitzungen.

31. Wo *Verbesserungen der Arbeit von Aufsichtsräten* erforderlich sind, sind sie zu einem guten Teil auch ohne Veränderung der Rechtslage möglich. So können Aufsichtsräte häufiger tagen, und ihre Mitglieder können mehr Zeit und Sachverstand in ihre Arbeit einbringen, sowohl auf Arbeitnehmer- als auch auf Anteilseignerseite. Insgesamt belegen die zahlreichen Beispiele erfolgreicher deutscher Unternehmen, daß unabhängig von jeder Neuregelung formaler Einzelheiten – wie des Wahlrechts der Arbeitnehmer, der Größe des Aufsichtsrats, der Informations- und Berichtspflicht des Vorstands und der Rolle der Ausschüsse – eine Mitbestimmungspraxis im Rahmen des geltenden Mitbestimmungsrechts und bei konstruktiver gemeinsamer Nutzung seiner Möglichkeiten entwickelt werden kann, die auch unter schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen den wirtschaftlichen Notwendigkeiten voll Rechnung trägt. Die Weiterentwicklung der Mitbestimmung auf Unternehmensebene muß vor allen Dingen darin bestehen, durch *institutionelles Lernen* die zahlreichen Beispiele ihrer erfolgreichen Gestaltung zu vermehren und die auf Erfahrung gegründete *beste Praxis* der Mitbestimmung so weit wie möglich zu verbreitern.

9 *Internationalisierung und Europäisierung*

Die deutsche Mitbestimmung im internationalen Kontext

1. Die weitere Entwicklung der Mitbestimmung wird insbesondere auch von der *Internationalisierung* der Märkte und Unternehmen sowie der partiellen *Europäisierung* der für sie geltenden Regelwerke geprägt werden. Frühere Versuche eines Exports der Mitbestimmung, insbesondere auf Unternehmensebene, in das vereinigte Europa sind als aussichtslos aufgegeben worden. Heute steht fest, daß die Mitbestimmung ein Regime der Beteiligung von Arbeitnehmern unter anderen in einem *europäischen Flickenteppich unterschiedlicher nationaler Regelungen* bleiben wird.

2. Innerhalb Europas unterliegen die nationalen Systeme der Arbeitnehmerbeteiligung in Betrieb und Unternehmen an ihren Schnittstellen verschiedenen Formen europäischer *Koordinierung*. Der Wettbewerb zwischen den Systemen, der dadurch entsteht, daß Firmen Arbeitsplätze und Arbeit an Orte verlagern können, in denen ihnen durch Beteiligung der Arbeitnehmer geringere Verpflichtungen erwachsen, wird durch die europäischen Institutionen in ihrer gegenwärtigen und absehbaren zukünftigen Form jedoch nicht aufgehoben. Als Folge muß sich das deutsche System noch stärker als bisher in der Konkurrenz mit anderen Systemen der industriellen Beziehungen behaupten und seine ökonomische Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen.

3. In der deutschen Diskussion wird häufig die Vermutung geäußert, daß die Mitbestimmung auf Unternehmensebene *abschreckend auf ausländische Investoren* wirke, die an Institutionen dieser Art nicht gewöhnt seien und möglicherweise befürchteten, durch die Mitbestimmung auf für sie nachteilige Weise in ihrer Entscheidungsfreiheit beeinträchtigt zu werden. Das in den letzten Jahren niedrige Niveau der ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland gibt Anlaß, mögliche Einflüsse dieser Art auch dann ernst zu nehmen, wenn ihr tatsächliches Ausmaß und ihre Bedeutung im Vergleich mit anderen Faktoren, etwa der Steuerpolitik, ungeklärt und vielleicht nicht endgültig zu klären sind. Allerdings kann realistisch auch mittelfristig nicht erwartet werden, daß die deutschen Mitbestimmungsgesetze auf die Vermutung hin grundlegend umgeschrieben werden, daß sie möglicherweise die Attraktivität des deutschen

Standorts für ausländische Investoren beeinträchtigen. Auch eine europäische Harmonisierung der nationalen Unternehmensverfassungen ist nicht zu erwarten.

4. Soweit im Ausland falsche, Investitionen abschreckende Vorstellungen über Funktionsweise und wirtschaftliche Auswirkungen der Mitbestimmung bestehen, muß allen, die an einer Zunahme der ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland interessiert sind, daran gelegen sein, Mißverständnisse bei potentiellen ausländischen Investoren auszuräumen. Dies erscheint auch deshalb aussichtsreich, weil die Erfahrung zeigt, daß anfängliche Besorgnisse in der Regel durch genauere Kenntnis der Praxis der Mitbestimmung überwunden werden. Gemeinsame Bemühungen von Bundesregierung und Sozialpartnern im Ausland könnten hier besonders wirksam sein.

5. Die starke Präsenz betrieblicher Arbeitnehmervertreter in deutschen Aufsichtsräten kann nach Ansicht von Kritikern dazu führen, daß in den Entscheidungen des Unternehmens die Interessen seiner in *Deutschland* beschäftigten Arbeitnehmer – im Unterschied zu denen der Arbeitnehmer in ausländischen Tochterunternehmen – überrepräsentiert sind. Dies könne die Unternehmen dazu veranlassen, bei ihren Investitionsentscheidungen und ihrer Personalpolitik die Beschäftigungsinteressen der Belegschaften ihrer deutschen Betriebe und Unternehmensteile stärker zu berücksichtigen, als den Gesamtinteressen des Unternehmens dienlich ist; damit bestehe unter anderem die Gefahr, daß die *Internationalisierung* der Unternehmen langsamer als wünschenswert verlaufe. Die Überrepräsentation der deutschen Belegschaften und deren durch die Mitbestimmung möglicherweise bedingte vorrangige Berücksichtigung in der Unternehmensstrategie sei vor allem auch für ausländische Investoren nur schwer zu verstehen.

6. Spektakuläre Fälle, in denen die Arbeitnehmerbank im Aufsichtsrat eines deutschen Unternehmens Investitionen im Ausland verhindert hätte, sind allerdings nicht bekannt geworden; die rapide Internationalisierung vieler deutscher Unternehmen in den letzten Jahren spricht eher gegen einen retardierenden Effekt der Mitbestimmung. Andererseits könnte der nach wie vor hohe inländische Anteil an den Investitionen deutscher Unternehmen die These einer auch mit der Mitbestimmung zusammenhängenden, vornehmlich inländischen und »provinziellen« Orientierung deutscher Unternehmen stützen; denkbar wäre aber auch, daß er lediglich nach wie vor bestehende Standortvorteile anzeigt.

7. Die fortschreitende Internationalisierung vor allem großer deutscher Unternehmen könnte eine Weiterentwicklung der deutschen Unternehmensmitbestimmung erforderlich machen, zumal auch auf längere Sicht nur ein Teil der in Deutschland tätigen Kapitalgesellschaften als Europäische Aktiengesellschaften verfaßt sein werden. Nach dem deutschen Mitbestimmungsrecht wird die Arbeitnehmerbank im Aufsichtsrat deutscher Unternehmen nach wie vor allein von Vertretern der in Deutschland beschäftigten Belegschaften gestellt, unabhängig von der Anzahl der Arbeitnehmer bei ausländischen Tochtergesellschaften. Dadurch könnte mittelfristig die politische und

aktienrechtliche Legitimität der Mitbestimmung («Abbildungsfunktion« des Aufsichtsrats) in dem Maße Schaden nehmen, wie sich das Verhältnis der Beschäftigung zuungunsten der deutschen Belegschaften verschiebt.

8. Für eine Internationalisierung der Aufsichtsratsmitbestimmung in deutschen Unternehmen, die nicht die Rechtsform einer Europäischen Aktiengesellschaft annehmen, dennoch aber eine erhebliche Anzahl von Arbeitnehmern in anderen europäischen Ländern beschäftigen, sind zur Zeit keine allgemein anwendbaren gesetzlichen Regelungen zu erwarten. Gegenwärtig wird die Wahl von Beschäftigten ausländischer Tochterunternehmen als interne Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat durch die Wahlordnung verhindert. Ausländische Arbeitnehmervertreter könnten nach dem geltenden Recht allenfalls auf den Sitzen der externen Vertreter zum Zuge kommen; ihre Hinzuwahl ginge also in der Praxis auf Kosten der deutschen Gewerkschaften. Geprüft werden könnte jedoch, ob bei einer künftigen Änderung der Wahlordnung für die internen Arbeitnehmervertreter die Möglichkeit einer Wahl von Vertretern ausländischer Teilbelegschaften eröffnet werden sollte. Schwierigkeiten ergeben sich freilich möglicherweise unter anderem aus der Unterschiedlichkeit der gewachsenen nationalen Kulturen der Arbeitsbeziehungen.

Die Europäisierung der Betriebs- und Unternehmensverfassung

9. Kennzeichnend für die Richtlinie über den *Europäischen Betriebsrat* ist eine an materiell-rechtlichen Festlegungen arme Konzeption, die sich überwiegend auf die *Bereitstellung von Verfahren* beschränkt. Charakteristisch sind ferner der Vorrang freiwilliger Vereinbarungen, die Eingrenzung des Vorrangs der Freiwilligkeit durch die subsidiäre Anwendung der nationalen Rechtsvorschriften am Sitz der zentralen Unternehmensleitung, die normative Aufstockung der subsidiären Rechtsvorschriften für den Fall, daß die im Anhang niedergelegten Bestimmungen nicht genügen, sowie eine begrenzte Bestandsregelung für vorfristige freiwillige Vereinbarungen. Insgesamt tritt in der Richtlinie die harte normative Qualität gesetzlich definierter Mitbestimmungsrechte und -gegenstände, wie sie vor allem auch im deutschen System besteht, zugunsten einer Definition von Verfahren und ihren Mindestvoraussetzungen in den Hintergrund. Rechtsmethodisch führt der Weg von einer geschlossenen Legislation zu einem prozeduralen und ergebnisoffenen Programm. Dabei bleibt als Folge von Subsidiarität, Optionalität, Freiwilligkeit und prozeduralem Charakter von der ursprünglich angestrebten europäischen Einheitlichkeit nur noch wenig übrig (Exp. Höhland). Ähnliche Tendenzen lassen sich bei der in Vorbereitung befindlichen Gesetzgebung zur Europäischen Aktiengesellschaft beobachten.

10. Die zur Zeit in Gang befindliche Errichtung Europäischer Betriebsräte stellt die deutsche Mitbestimmung erstmals vor die Aufgabe, über die Landesgrenze hinausreichende Institutionen in ihr bestehendes, bisher ausschließlich nationales Institutionengefüge einzugliedern. Dabei wird es innerhalb Deutschlands in den kommenden

Jahren unter anderem darum gehen, die durch den Europäischen Betriebsrat entstandene *zusätzliche Ebene der Arbeitnehmerbeteiligung* mit den bereits vorhandenen Ebenen, insbesondere den Gesamt- und Konzernbetriebsräten sowie den Arbeitnehmervertretern im mitbestimmten deutschen Aufsichtsrat, so abzustimmen, daß weder Kompetenzkonflikte noch Effizienzverluste oder konflikträchtige Einbußen an Mitbestimmungsrechten entstehen. Die dabei auftretenden Schwierigkeiten unterscheiden sich von den Umsetzungsproblemen anderer Länder, in denen die institutionellen Voraussetzungen andere sind. Konflikte zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern innerhalb des deutschen Systems können sich dann ergeben, wenn versucht würde, mitbestimmungspflichtige Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich der deutschen Betriebsräte in den des mit schwächeren Rechten ausgestatteten Europäischen Betriebsrats zu verschieben.

11. Die Internationalisierung der Unternehmen zwingt die Träger der deutschen betrieblichen Mitbestimmung dazu, neue, *grenzüberschreitende Formen der Interessenvertretung* zu entwickeln und für sie bei den Unternehmensleitungen zu werben. Der bislang fast gänzlich *reibungslose Aufbau* des Systems der Europäischen Betriebsräte in Deutschland zeigt, daß weder Arbeitgeber noch Arbeitnehmer in ihnen eine Bedrohung sehen. Bemerkenswert ist die hohe Akzeptanz des neuen Gremiums auf Arbeitgeberseite. Viele transnationale Unternehmen nutzen den Europäischen Betriebsrat zur Erörterung von Standortentwicklungen mit ihrer internationalen Belegschaft, als Instrument einer grenzüberschreitenden Personalpolitik oder auch zu ihrer eigenen Information über das Verhalten ihrer nationalen Unternehmensleitungen. Die Beteiligung der europäischen Gewerkschaftsföderationen an der Arbeit der Europäischen Betriebsräte scheint in der Praxis keine Schwierigkeiten zu bereiten.

12. Aus der Sicht insbesondere der deutschen Arbeitnehmervertreter hat der Europäische Betriebsrat nach wie vor nur *geringe Rechte*. Dem entspricht, daß die meisten Europäischen Betriebsräte sich eher mit Fragen wie Arbeits-, Gesundheits- und Umweltschutz, Chancengleichheit oder Technologiepolitik befassen, die im Alltag der Interessenvertretung eher als zweitrangig gelten. Ein Grund hierfür sind die sehr unterschiedlichen Interessen und Erfahrungen der beteiligten, aus verschiedenen Ländern stammenden Arbeitnehmervertreter, ein anderer das Vorhandensein europäischer Gesetzgebung auf diesen Gebieten. Insgesamt wird die Arbeit der Europäischen Betriebsräte stark durch die nationalen Bedingungen am Stammsitz des Unternehmens, insbesondere die dortige Praxis der Arbeitnehmerbeteiligung, sowie durch unternehmensspezifische Probleme geprägt; insoweit kommt es auf europäischer Ebene zu einer starken *Partikularisierung* von Inhalten und Verfahren der Interessenvertretung.

13. Deutsche Unternehmen und Gewerkschaften nutzen die Europäischen Betriebsräte nicht zuletzt auch dazu, das deutsche System der Mitbestimmung *im Ausland bekannt zu machen* und die Belegschaften der ausländischen Betriebe deutscher Unternehmen in die deutsche Praxis einer einheitlichen Interessenvertretung einzubinden.

14. Die Verfügbarkeit der *Europäischen Aktiengesellschaft* als Rechtsform würde es europäischen Unternehmen erleichtern, ihren Heimatmarkt zum Aufbau *globaler Wettbewerbsvorteile* zu nutzen. Eine Verordnung über eine Europäische Aktiengesellschaft wird es jedoch nicht geben, wenn sie als Exportmechanismus für die deutsche Mitbestimmung dienen soll. Die deutschen Arbeitgeber und Gewerkschaften haben deutlich gemacht, daß sie die Entwicklung eines europäischen Gesellschaftsrechts nicht an der Mitbestimmung scheitern lassen wollen.

15. Das Mitbestimmungsrecht in der Europäischen Aktiengesellschaft kann *nicht die Verlängerung eines der nationalen Mitbestimmungsmodelle* sein. Allerdings wird jede künftige Regelung der Mitbestimmung im europäischen Gesellschaftsrecht, wenn sie zustandekommen soll, die Besonderheiten der *nationalen Systeme der Arbeitnehmerbeteiligung unangetastet* lassen und insbesondere jede von außen auferlegte Senkung hoher nationaler Standards vermeiden müssen. Eine *Flucht* von Unternehmen aus nationalen Systemen, in denen die Mitbestimmung ein Kernstück der sozialen Beziehungen bildet, in das europäische System muß so weit wie möglich ausgeschlossen werden. Die europäische Regelung muß ferner *flexibel* genug sein, um den besonderen Bedürfnissen der einzelnen Unternehmen mit ihren unterschiedlichen Strukturen und nationalen Traditionen gerecht werden zu können.

16. Ähnlich wie beim Europäischen Betriebsrat ist demnach auch bei der Europäischen Aktiengesellschaft mit einer hohen *Partikularisierung* der Mitbestimmungsregelungen zu rechnen. Die zu erwartende Regelung der Beteiligung der Arbeitnehmer in der Europäischen Aktiengesellschaft wird, ähnlich wie die Richtlinie über die Europäischen Betriebsräte, für die Unternehmen, die sich des europäischen Gesellschaftsrechts bedienen wollen, *keine einheitliche Lösung* vorsehen. Zugleich wird sie die jeweiligen nationalen Systeme sowohl institutionell absichern als auch dem Wettbewerb untereinander ebenso wie mit dem europäischen Gesellschaftsrecht selber aussetzen.

17. Der Bericht der Davignon-Expertengruppe (Bericht der Sachverständigengruppe »European Systems of Workers Involvement« 1997) sowie die auf ihn aufbauenden Entwürfe des luxemburgischen und britischen Ratsvorsitzes schließen eine bloße *Umwandlung* nationaler Unternehmen in eine Europäische Aktiengesellschaft aus. Damit werden sie vor allem deutschen Besorgnissen über eine Erosion der Mitbestimmung durch Abwanderung von Unternehmen in das europäische Gesellschaftsrecht weitgehend gerecht. Zugleich ist für die Ausgestaltung der europäischen Unternehmensorgane eine *Verhandlungslösung* vorgesehen. Strittig ist, ob es ein *verbindliches Minimum* für die Beteiligung der Arbeitnehmer in den Leitungsorganen der Europäischen Aktiengesellschaft geben soll und in welchem Ausmaß die *nationalen Mitbestimmungssysteme* der an einer Europäischen Aktiengesellschaft beteiligten Unternehmen die für diese zu findenden Regelungen vorherbestimmen sollen. Die Definition eines europäischen Minimums würde den institutionellen, die Erhaltung

der nationalen Systeme den wirtschaftlichen Konkurrenzdruck auf das deutsche System vergrößern.

18. Das deutsche Mitbestimmungssystem ist, wie die Systeme der industriellen Beziehungen in anderen Ländern, ein *Ergebnis langer politischer Auseinandersetzungen*. Die Regelung der Mitbestimmung in der Europäischen Aktiengesellschaft darf die Wunden, die diese Auseinandersetzungen verursacht haben und die in den letzten Jahrzehnten weitgehend verheilt sind, nicht neu aufreißen. Auch wenn, wie absehbar, die europäische Mitbestimmungsregelung keine formale »Harmonisierung« der deutschen erforderlich machen wird, ist an den Schnittstellen zwischen den beiden Systemen mit vielfältigen *gegenseitigen Beeinflussungen* zu rechnen. Diese müssen im Sinne einer Erhaltung des sozialen Friedens in Deutschland und der Vorteile der Mitbestimmung für die deutsche Wirtschaft gemeinsam beobachtet und einvernehmlich geregelt werden.

19. Sofern das künftige Statut einer Europäischen Aktiengesellschaft ein *Mindestniveau* an Mitbestimmungsrechten verbindlich vorgeben wird, wird dieses in jedem Fall unterhalb des deutschen Niveaus liegen. Soweit die Ausgestaltung der Mitbestimmung in einer Europäischen Aktiengesellschaft Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern überlassen bleiben wird, werden diese von den Vertretern der deutschen Arbeitnehmer mit dem Ziel geführt werden, eine Verschlechterung ihrer Mitbestimmungsmöglichkeiten als Folge der Nutzung der europäischen Rechtsform zu verhindern, und zwar sowohl im Statut der zu gründenden europäischen Gesellschaft als auch faktisch in den weiterhin nach deutschem Recht geführten Unternehmensteilen.

20. Im Interesse einer *vertrauensvollen Zusammenarbeit*, und um das Verhältnis zu Belegschaft und Gewerkschaft in den deutschen Unternehmensteilen nicht zu belasten, würde der paritätisch besetzte deutsche Aufsichtsrat bei der Überführung einer der Mitbestimmung unterliegenden deutschen Aktiengesellschaft in ein wie auch immer gestaltetes europäisches Gesellschaftsrecht in einem sehr *frühen Stadium* eingeschaltet. Äußerungen, daß die Einführung der Europäischen Aktiengesellschaft den deutschen Unternehmern eine lange erwartete Gelegenheit bieten werde, aus der deutschen Mitbestimmung in eine ihnen genehmere Rechtsform auszuwandern, entsprechen nicht den Vorstellungen der großen Mehrzahl der deutschen Unternehmer.

21. Soweit große deutsche Unternehmen in Zukunft neben dem deutschen teilweise auch dem europäischen Mitbestimmungsrecht unterliegen werden, werden ihre Institutionen und Verfahren der Arbeitnehmerbeteiligung aufgrund der Präferenz des europäischen Unternehmensrechts für Verhandlungslösungen nicht mehr allein durch Gesetz, sondern *auch durch Verhandlungen* geregelt und insofern *unternehmensspezifisch ausgestaltet* sein. Damit werden die in Deutschland auch aus anderen Gründen wirksamen Tendenzen zur Verbetrieblichung und Differenzierung der Mitbestimmung weiter gefördert. Angesichts des Konkurrenzdrucks, dem deutsche Unternehmen und die deutsche Mitbestimmung ausgesetzt sind, ist dabei vor allem auch

mit einer zunehmend unternehmensspezifischen Anpassung der Mitbestimmung an die Marktbedingungen und Wettbewerbsstrategien der einzelnen Unternehmen zu rechnen.

22. Die absehbare *gleichzeitige Präsenz des deutschen und des europäischen Unternehmensrechts* in transnationalen deutschen Unternehmen wird die Frage aufwerfen, wie in Deutschland mit Unternehmensentscheidungen umgegangen werden soll, die deutsche Unternehmensteile betreffen, aber nach europäischem Gesellschaftsrecht mit möglicherweise niedrigerem Mitbestimmungsniveau beaufsichtigt werden. Dabei wird vermieden werden müssen, daß durch Verlagerung von Entscheidungen auf schwächere europäische Mitbestimmungsverfahren Vertrauensverluste entstehen.

23. Ebenfalls zu erwarten ist, daß die zunehmende Bedeutung von Verhandlungen bei der Ausgestaltung der Mitbestimmung die *faktische Rolle der Gewerkschaften im Mitbestimmungssystem* stärken wird. Dem Nachteil einer weniger »harten« gesetzlichen Absicherung von Beteiligungsquoten stehen dabei aus gewerkschaftlicher Sicht neue Möglichkeiten gegenüber, auf der Grundlage rechtlich garantierter Mindestbedingungen und prozeduraler Regelungen Verträge abzuschließen, mit denen die Institutionen der Mitbestimmung unternehmensangepaßt optimiert werden können.

24. In dem Maße, wie die genaue Ausgestaltung der Mitbestimmung auf europäischer Ebene Verhandlungen und damit grundsätzlich der *privatautonomen Disposition* des einzelnen Unternehmens überlassen wird, kann diese Lösung in Konflikt mit dem deutschen Rechtskreis geraten, in dem Mitbestimmung herkömmlich durch Gesetz geregelt wird. Die Folge kann sein, daß auch in deutschen Unternehmen unsichere Mitbestimmungsverhältnisse zunehmen. Aus Sicht der deutschen Arbeitgeber beinhalten europäische Verhandlungslösungen im Bereich der Unternehmensverfassung auch die Gefahr, daß auf dem Umweg über Europa die deutsche Mitbestimmung auf Unternehmensebene stärker gewerkschaftlich bestimmt wird als heute.

25. Die sich abzeichnende Gestalt der europäischen Betriebs- und Unternehmensverfassung erlaubt es den Unternehmen und Gewerkschaften der europäischen Länder, *ihre jeweiligen Kulturen und Traditionen der Arbeitsbeziehungen in ihre transnationale Entwicklung zu überführen*. Wie bei den Europäischen Betriebsräten, so steht auch bei der Europäischen Aktiengesellschaft zu erwarten, daß die Praxis der Mitbestimmung weitgehend von den nationalen Gepflogenheiten am Stammsitz des Unternehmens bestimmt werden wird. Unter anderem bietet dies den deutschen Arbeitgebern und Arbeitnehmervertretern die Möglichkeit, mehr als bisher in internationalen Unternehmen mit deutschem Einfluß Grundprinzipien der deutschen Mitbestimmung zu verankern und Mitbestimmung zur Grundlage einer grenzüberschreitenden Unternehmenskultur und -identität zu machen. Dabei könnte Mitbestimmung unter anderem dazu genutzt werden, ausländische Belegschaften in die Verantwortung für das Unternehmen einzubeziehen und ausländische Führungskräfte mit den Grundsätzen einer kooperativen und partizipativen Unternehmensführung und einer langfristigen Personalentwicklung vertraut zu machen (Exp. Weitbrecht).

10 Empfehlungen zur zukünftigen Gestaltung der Mitbestimmung

1. Die zukünftige Gestaltung der Mitbestimmung am Ende des 20. Jahrhunderts steht im Zusammenhang mit der notwendigen Anpassung des deutschen Systems der Arbeitsbeziehungen an veränderte Märkte, Technologien, Organisationsstrukturen und Lebensweisen. Ihr Ziel muß die Aushandlung und Ausgestaltung eines *neuen betrieblichen Sozialvertrags* sein, der Rechte und Pflichten, Sicherheit und Risiko, kollektive und individuelle Interessen, formale Regeln und informelle Unternehmenskulturen sowie gesetzliche und vertragliche Regulierung der Arbeitsbeziehungen in Betrieben und Unternehmen in ein neues, den sich ändernden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen Rechnung tragendes Verhältnis bringt. Dies erfordert die Identifizierung und Bewahrung der historischen Vorteile der Mitbestimmung ebenso wie ihre Anpassung an neue Notwendigkeiten und ihre Öffnung für neue Chancen. Wichtige Hinweise ergeben sich aus einer sorgfältigen Beobachtung der tatsächlichen Praxis der Mitbestimmung, deren zukunftsweisende Elemente gestaltende Politik herausarbeiten und verstärken muß.

2. Die deutsche Mitbestimmung hat vor allem auch dadurch zu vertrauensvoller Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern beigetragen, daß sie die Beteiligungsrechte der Belegschaften gesetzlich absichert. Sie hat insbesondere den breiten Einsatz nicht-hierarchischer und informationsintensiver Führungsmethoden und die Entstehung kooperativer Unternehmenskulturen nachhaltig gefördert. Wo Mitbestimmung von beiden Seiten in diesem Sinn verstanden worden ist, hat sie zum Nutzen aller Beteiligten zum Unternehmenserfolg beigetragen. Die zukünftige Entwicklung der Mitbestimmung muß dem *Leitbild einer kooperativen, dezentralisierten, beteiligungsorientierten und informationsintensiven Unternehmenskultur* verpflichtet sein.

3. Im Laufe ihrer Entwicklung zu einer Infrastruktur betrieblicher Kooperation hat sich die Mitbestimmung an die besonderen technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten verschiedener Branchen und Unternehmen *unterschiedlich angepaßt*. Dadurch hat sie sich, von einer einheitlichen Rechtsgrundlage gesichert, in der Praxis *vielfältig differenziert*. Mitbestimmungspolitik und Mitbestimmungsrecht der Zukunft müssen die *gewachsene Vielfalt* der Mitbestimmung respektieren und die *einzelfall-*

bezogene Optimierung der Mitbestimmungspraxis unter Berücksichtigung betriebs- und unternehmensspezifischer Besonderheiten differenziert unterstützen.

4. Die Erfahrung der neunziger Jahre hat gezeigt, daß die Mitbestimmung durch gemeinsame Gestaltung zu einem deutschen Standortvorteil ausgebaut werden kann. Die durch Mitbestimmung gesicherte, verlässliche Berücksichtigung aller beteiligten Interessen ermöglicht es, die *Produktivität von Kooperation* für den Wettbewerb in schwieriger gewordenen Märkten nutzbar zu machen. Für die deutschen Unternehmen wird es auch in Zukunft darauf ankommen, die *Vorteile der Mitbestimmung* strategisch nutzen zu können. Hierzu muß ihre Funktionsfähigkeit auch unter veränderten Bedingungen sichergestellt werden.

5. Die differenzierte und situationsgerechte Gestaltung der Mitbestimmung im Übergang zu einem neuen betrieblichen Sozialvertrag kann nicht in erster Linie Sache des Gesetzgebers sein. Die Verantwortung für eine produktive Nutzung der Mitbestimmung liegt vor allem auf der betrieblichen und Unternehmensebene. Darüber hinaus ist es Aufgabe der organisierten Parteien des Arbeitsmarkts, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln eine situationsgerechte Gestaltung der Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen zu ermöglichen und zu unterstützen. Die Mitbestimmung der Zukunft muß als Teil der Selbstorganisation der Gesellschaft gestaltet werden; auch etwaige gesetzliche Reformen müssen sich an diesem Leitbild orientieren.

6. Die Mitbestimmung wird auch innerhalb ihres sich ändernden europäischen Umfelds als Element eines eigenständigen deutschen Systems der industriellen Beziehungen bestehen bleiben. Aufgabe deutscher Politik ist es deshalb, sie an neue Bedingungen anzupassen, um ihre Vorteile zu erhalten, auch an den Schnittstellen zu der sich herausbildenden europäischen Betriebs- und Unternehmensverfassung. Unabhängig von möglicherweise erforderlich werdenden Gesetzesänderungen muß und kann die Mitbestimmung durch flexible Anpassung ihrer Alltagspraxis, auch mit Unterstützung durch die Tarifparteien, auf neue Verhältnisse eingestellt werden. Die hierzu schon jetzt bestehenden umfangreichen Möglichkeiten sind stärker zu nutzen und auszubauen.

7. Der Praxis der Mitbestimmung ist es bereits in der Vergangenheit in oft erstaunlichem Maße gelungen, neuen organisatorischen Gegebenheiten in sich verändernden Betrieben und Unternehmen durch vielfältig improvisierte, innovative Entwicklung situationsangepaßter Institutionen und Verfahren Rechnung zu tragen. Beispiele sind die Delegation von Mitbestimmungsrechten des Betriebsrats an Arbeits- und Projektgruppen, die situationsgerechte Verteilung von Kompetenzen zwischen Betriebsräten, Gesamtbetriebsräten und Konzernbetriebsräten sowie die sinngemäße Anwendung der Unternehmensmitbestimmung auf neue Unternehmensstrukturen, die von dem bestehenden Recht nicht mehr ausreichend erfaßt werden. Ein zeitgemäßes Mitbestimmungsrecht darf den *Spielraum* für derartige, auf die speziellen Erfordernisse einzelner Unternehmen eingehende und *vertraglich ausgehandelte Innovationen* nicht beschränken.

8. Die zahlreichen in der Praxis zu beobachtenden Bestrebungen zur *Flexibilisierung, Entbürokratisierung und Dezentralisierung* der Mitbestimmung in Anpassung an neue wirtschaftliche, technologische und organisatorische Bedingungen verdienen die Unterstützung des Gesetzgebers, der Sozialpartner und der Arbeitsgerichtsbarkeit. Ziel zukunftsorientierter Mitbestimmungsgestaltung muß sein, die Mitbestimmung mehr als bisher für *Verhandlungslösungen* zu öffnen, ohne die befriedende und Vertrauen schaffende Funktion der gesetzlichen Grundlage der Mitbestimmung zu gefährden. Als Instrumente hierfür kommen unter anderem tariflich und freiwillig zu vereinbarende Betriebsverfassungsnormen nach §§ 3 und 4 des Tarifvertragsgesetzes und nach § 3 des Betriebsverfassungsgesetzes zu Struktur und Arbeitsweise der Mitbestimmungsorgane in Frage. Voraussetzung ist freilich, daß Bedenken wegen einer möglichen Erstreikbarkeit zusätzlicher Mitbestimmungsrechte ausgeräumt werden.

9. Die Mitbestimmung der Zukunft verlangt nach Strukturen, die der unvermeidlichen Vielfalt ihrer Ausformungen und der an sie gerichteten Erwartungen gerecht werden. Beteiligungsrechte müssen deshalb einvernehmlich auch unterhalb des für alle gleichermaßen geltenden Gesetzes begründet sowie unterhalb der Ebene der zentralen betrieblichen Mitbestimmungsorgane ausgeübt werden können. Der *Tarifvertrag* erscheint wegen seiner hohen Flexibilität für eine *situationsangepaßte Gestaltung der Mitbestimmung* besonders geeignet, zumal schon heute ein wachsender Teil der Regelungstätigkeit der Mitbestimmungsorgane auf Betriebsebene durch Öffnungsklauseln in Flächentarifverträgen bestimmt wird.

10. Das deutsche Mitbestimmungsrecht hat als Rückversicherung gegen betriebliche Vertrauensbrüche entscheidend zur Entstehung und Stabilisierung einer kooperativen Unternehmenskultur beigetragen. Mitbestimmungsrecht als verbindliche Grundlage autonomer Gestaltung in vielfältigen und zunehmend unterschiedlichen betrieblichen Situationen ist auch in Zukunft zur Entlastung von Konflikten und zur Unterstützung von prozeßorientierter Kooperation unentbehrlich. Besonders zweckmäßig erscheint in diesem Zusammenhang eine Erweiterung der Möglichkeiten für *betriebliche Vereinbarungen über Struktur und Arbeitsweise der Mitbestimmungsorgane*. Insbesondere ist es erforderlich, betriebliche Spielräume für institutionelle Innovationen und gemeinsames organisatorisches Lernen zu eröffnen sowie Rechtsunsicherheiten bei ihrer Ausschöpfung zu beseitigen.

11. Tarifverträge und die Tarifautonomie der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sollen das Zustandekommen von Beschäftigung sichernden und schaffenden *Standortvereinbarungen* zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber unterstützen. Soweit mittelfristige Investitionszusagen des Arbeitgebers davon abhängen, daß der Betriebsrat normalerweise tariflich geregelte Aspekte von Arbeitszeit und Entlohnung in ein gemeinsames Paket standortsichernder Maßnahmen einbringen kann, sollten die geltenden Tarifverträge dies ermöglichen. Sie sollen insbesondere eine an den besonderen Bedingungen des Einzelfalls orientierte Aufteilung von Lohn und Arbeitszeit im Sinne einer Maximierung der Beschäftigung sowie andere Maßnahmen zur

Beschäftigungsausweitung unterstützen. Der notwendige Schutz vor einer übergroßen Verhandlungsmacht der jeweils anderen Seite und die Verhinderung eines Unterbietungswettbewerbs zwischen konkurrierenden Unternehmen können durch eine im Tarifvertrag vorgesehene Ratifizierung von betrieblichen Vereinbarungen, die in tarifliche Regelungen modifizierend eingreifen, durch die Tarifparteien sichergestellt werden.

12. Aus der Perspektive der Tarifparteien kann die Mitbestimmung als Instrument zur differenzierten Umsetzung einer *beschäftigungsorientierten Tarif- und Lohnpolitik* genutzt werden. Die Praxis der Standortvereinbarungen verweist darauf, daß tarifliche Absprachen über eine Umsetzung von Produktivitätssteigerungen in Beschäftigung nicht daran scheitern müssen, daß sich die Einzelheiten einer solchen Umsetzung wegen der hohen Komplexität ihrer Bedingungen nicht zentral und einheitlich regeln lassen. Die in zahlreichen Betrieben geschlossenen lokalen »Bündnisse für Arbeit« könnten bei Flankierung durch ein entsprechendes *tarifpolitisches Bündnis auf Branchen- oder gesamtwirtschaftlicher Ebene* weiter an Wirksamkeit gewinnen. Auf diese Weise könnte sichergestellt werden, daß gewerkschaftliche Zugeständnisse in bezug auf eine Flexibilisierung der Löhne und Arbeitsbedingungen tatsächlich zur Sicherung und Ausweitung von Beschäftigung genutzt werden.

13. Neue *Beschäftigungs-, Betriebs- und Unternehmensformen* drohen die rechtlichen Ressourcen der Mitbestimmung zu entwerten. Wo dauerhafte und legitime Arbeitnehmerinteressen an repräsentativer Beeinflussung des Betriebs- und Unternehmensgeschehens bestehen, müssen sie auch unter veränderten organisatorischen Bedingungen zur Geltung kommen können. Die strategische Nutzung der produktiven Vorteile der Mitbestimmung darf nicht an deren Erosion scheitern. Angesichts der Vielfalt und Ungewißheit der entsprechenden Entwicklungen kann es sachgerecht sein, durch Eröffnung dezentraler Regelungsspielräume und durch prozeßorientierte Rechte situationsangepaßte betriebliche oder tarifvertragliche Lösungen zu fördern. Soweit diese unzulänglich bleiben, kann eine Anpassung des Mitbestimmungsrechts erforderlich werden, insbesondere durch Neubestimmung des gesetzlichen Konzern-, Unternehmens-, Betriebs- und Arbeitnehmerbegriffs. Gesetzesanpassungen könnten durch rechtlich ermöglichte gemeinsam vereinbarte Experimente vorbereitet werden. An der Erhaltung der Integrität und Funktionsfähigkeit der Mitbestimmung besteht ein legitimes öffentliches Interesse.

14. Der *wachsende Beschäftigungsanteil von kleineren und mittleren Unternehmen*, in denen in der Regel kein oder kein freigestellter Betriebsrat besteht, kann dazu führen, daß die Mitbestimmung insgesamt an Bedeutung und Einfluß verliert. In dem Maße, wie ein flexiblerer Flächentarif Regulierungsfunktionen auf die Betriebsparteien überträgt, gefährdet die geringe Verbreitung von Betriebsräten in kleinen und mittleren Unternehmen auch die Reform des Tarifvertragswesens und damit die Funktionsfähigkeit des dualen Systems der industriellen Beziehungen insgesamt. Es erscheint als vorrangige Aufgabe von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden,

dafür zu sorgen, daß auch unter den besonderen Bedingungen von *Klein- und Mittelbetrieben* ein optimales Zusammenspiel von Tarifvertrag, Mitbestimmung und staatlicher Regulierung möglich ist. Dazu muß unter anderem nach Wegen gesucht werden, wie in diesem Bereich bestehende Widerstände gegen die Einrichtung von Betriebsräten in gemeinsamer Anstrengung überwunden werden können. Voraussetzung dafür ist, daß auf die besonderen Bedingungen derartiger Unternehmen Rücksicht genommen und vor allem eine überflüssige Formalisierung von Entscheidungsprozessen vermieden wird.

15. Die Mitbestimmung hat sich in der Vergangenheit immer wieder flexibel und erfolgreich an veränderte Wettbewerbsbedingungen angepaßt. Heute steht sie vor der Herausforderung, mit wachsendem Kostendruck, neuen Innovationserfordernissen, verkürzten Entscheidungszeiten und anspruchsvolleren Kapitalgebern in internationalen werdenden Güter- und Kapitalmärkten zurechtzukommen. Hierzu werden sich ihre Strukturen und Verfahrensweisen vielfältig ändern müssen. In zahlreichen Unternehmen gibt es hierzu erfolgreiche und erfolgversprechende Ansätze; sie müssen weiterverfolgt, beobachtet und unterstützt werden.

16. Die Frage der Mitbestimmung im Aufsichtsrat wird abhängig von der jeweiligen Sicht heute besonders kontrovers diskutiert. Unternehmensvertreter sprechen sich für eine Verkleinerung des mitbestimmten Aufsichtsrats im Hinblick auf eine effizientere Arbeitsweise aus. Die Vertreter der Gewerkschaften dagegen plädieren im Hinblick auf die Einbringung von größerem Sachverstand für eine Beibehaltung der bisher gesetzlich normierten Anzahl der Aufsichtsratsmitglieder. Einigkeit besteht dahingehend, daß eine Vereinfachung des Wahlverfahrens zum Aufsichtsrat nach dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 dringend geboten ist.

17. Die Präsenz von Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat steht einer effektiven Ausübung der Kontrollfunktion des Aufsichtsrats vor allem dann nicht im Wege, wenn in dem betreffenden Unternehmen eine Vertrauenskultur besteht, die es den Arbeitnehmervertretern ermöglicht, ihre Mitbestimmungsrechte nicht schematisch und formalistisch wahrzunehmen. Zu ihrer Entstehung kann die in zahlreichen erfolgreichen Unternehmen und Unternehmensgruppen bereits geübte Praxis beitragen, alle Aufsichtsratsmitglieder einschließlich der Arbeitnehmervertreter laufend in zahlreicheren Sitzungen als gesetzlich vorgeschrieben und über die gesetzlich geforderten Inhalte hinaus zu informieren. Freilich setzt eine solche Praxis voraus, daß das gegenseitige Vertrauen in keiner Weise gestört wird.

18. Die zukünftige Funktionsfähigkeit der Mitbestimmung wird entscheidend davon abhängen, daß die *Aufgabenteilung zwischen Mitbestimmung und Tarifautonomie* gewahrt bleibt. Die Reform des Flächentarifs in bestimmten Wirtschaftsbereichen darf nicht mit Mitteln betrieben werden, die das duale System der Arbeitsbeziehungen in Frage stellen. Insbesondere dürfen den Betriebsparteien Regelungsbereiche nicht übertragen werden oder durch Versagen der Tarifparteien zufallen, deren Bearbeitung auf betrieblicher Ebene die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen

Betriebsrat und Geschäftsleitung gefährden würde oder den Betriebsrat mit der negativen Koalitionsfreiheit der Beschäftigten und dem Streikmonopol der Gewerkschaften in Konflikt brächte. Die Beibehaltung des § 77 Abs. 3 des Betriebsverfassungsgesetzes ist hierfür von grundlegender Bedeutung.

19. Zugleich gilt, daß es eine Vielfalt von Möglichkeiten tarifvertraglicher *Delegation von Regelungsmaterie auf die Betriebsparteien* gibt, die mit dem Betriebsverfassungs- und dem Tarifvertragsgesetz in Einklang stehen. Insoweit kann die Mitbestimmung zur *kontrollierten Dezentralisierung des Tarifvertragssystems* mit dem Ziel genutzt werden, den Flächentarifvertrag angesichts eines wachsenden Bedarfs an betrieblich differenzierten Regelungen flexibler zu gestalten und dadurch zu entlasten.

20. In mitbestimmten deutschen Unternehmen, die eine erhebliche Anzahl von Arbeitnehmern in anderen europäischen Ländern beschäftigen, wird sich mittelfristig die Frage nach der *Legitimation einer ausschließlich mit deutschen Vertretern besetzten Arbeitnehmerbank im Aufsichtsrat* stellen. Eine einfache Antwort hierauf ist zur Zeit nicht zu erkennen. Geprüft werden könnte jedoch schon jetzt, ob bei künftigen Änderungen der Wahlordnung für die internen Arbeitnehmervertreter die Möglichkeit einer Wahl von Vertretern ausländischer Teilbelegschaften eröffnet werden sollte.

21. Soweit die Ausgestaltung der Mitbestimmung in einer *künftigen Europäischen Aktiengesellschaft* Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern überlassen bleiben wird, ist zu erwarten, daß diese von den Vertretern der deutschen Arbeitnehmer mit dem Ziel geführt werden, eine Minderung ihrer Mitbestimmungsmöglichkeiten im Zuge des Überwechselns in eine europäische Rechtsform zumindest in den deutschen Unternehmensteilen zu verhindern. Befürchtungen, die Europäisierung der Unternehmensverfassung könne zur Senkung des in Deutschland gewachsenen Mitbestimmungsniveaus genutzt werden, können zu betrieblichen Spannungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern führen. Die Überführung deutscher Unternehmen in eine zukünftige europäische Rechtsform sollte deshalb nur unter vollständiger und frühzeitiger Einschaltung der mitbestimmten Unternehmensorgane erfolgen.

22. Die Europäisierung der Unternehmensverfassung bietet den deutschen Unternehmen die Möglichkeit, das kooperative Führungsmodell der Mitbestimmung als Leitbild zum Aufbau einer grenzüberschreitenden Unternehmenskultur und -identität zu nutzen. Zahlreiche Anzeichen sprechen dafür, daß die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der deutschen Mitbestimmung im Ausland häufig unterschätzt wird. Die Zukunft der Mitbestimmung wird zu einem erheblichen Teil von dem Vertrauen abhängen, das ihr von ausländischen Investoren entgegengebracht wird. Bundesregierung und Sozialpartner sind aufgefordert, nach Wegen zu suchen, wie in der ausländischen Öffentlichkeit vorhandene Fehleinschätzungen der Mitbestimmung durch gemeinsame öffentlichkeitswirksame Aktionen korrigiert werden können.

23. Auch in Zukunft bleiben Interessenkonflikte zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften um Details der Mitbestimmung unvermeidlich. Es besteht aber kein Anlaß, über ihnen das *gemeinsame Interesse an einer konstruktiven Fortentwicklung der Mitbestimmung insgesamt* in Vergessenheit geraten zu lassen. Zur Bewußtmachung dieses Interesses könnte eine Fortsetzung des in der Kommission Mitbestimmung begonnenen *Dialogs* zwischen den Sozialpartnern auf der Grundlage *gemeinsamer Beobachtung der sich verändernden Gegebenheiten* in den Betrieben und Unternehmen dienen, insbesondere auch in Hinblick auf die Herausbildung neuer Beschäftigungsformen und neuer Formen der Betriebs- und Unternehmensorganisation sowie die Europäisierung der Produktions- und Unternehmensstrukturen. Die Weiterführung eines an der Praxis orientierten *mitbestimmungspolitischen Dialogs*, an dem verbandliche und betriebliche Vertreter gleichermaßen teilnehmen, kann zur laufenden Erneuerung der zwischen den Sozialpartnern bestehenden Gemeinsamkeiten beitragen.

24. Wo die Mitbestimmung mit den wirtschaftlichen Zielen eines Unternehmens in Konflikt gerät, liegen die Ursachen in aller Regel nicht in den gesetzlichen Bestimmungen, denen erfolgreiche und weniger erfolgreiche Unternehmen gleichermaßen unterworfen sind, sondern in ihrer Anwendung. Bei der zukünftigen Gestaltung der Mitbestimmung muß es deshalb vor allem um *lokale Prozeßoptimierung* durch möglichst weite Verbreitung der in den führenden Unternehmen entwickelten *best practice* gehen. Dies erfordert neue Formen *einzelfallbezogener Information und Beratung*, die der breiten Vielfalt der tatsächlichen Mitbestimmungskulturen und -probleme Rechnung tragen und die Nutzung der zu gewährenden betrieblichen Gestaltungs- und Experimentiermöglichkeiten unterstützen können. Ein derartiger Ansatz entspricht im übrigen der zunehmend vertraglichen Gestaltung der Mitbestimmung, wie sie unter anderem durch die europäische Gesetzgebung zur betrieblichen und Unternehmensmitbestimmung gefördert wird.

25. Auch die *begleitende einzelbetriebliche Unterstützung einer situationsangepaßten Ausgestaltung der Mitbestimmung* erscheint als vordringliche Aufgabe der organisierten Sozialpartner. Als Instrument für ihre Bearbeitung kämen gemeinsame Beratungseinrichtungen in Frage, möglicher-, aber nicht notwendigerweise in Gestalt von gemeinsamen Einrichtungen nach § 4 Abs. 2 des Tarifvertragsgesetzes, die von den Unternehmen bei der Ausgestaltung ihrer Mitbestimmungsverfahren und zur Moderation von Kooperationsprozessen oder Konflikten freiwillig hinzugezogen werden könnten. Derartige Einrichtungen könnten auch bei der erforderlichen weiteren Qualifizierung von Betriebsräten und Unternehmensleitungen für den Umgang mit einem komplexer gewordenen Mitbestimmungssystem mitwirken. Ebenfalls denkbar wäre eine stärkere mitbestimmungspolitische Nutzung außertariflicher Sozialpartnervereinbarungen, mit deren Hilfe den Betrieben neue, den Stand der »besten Praxis« widerspiegelnde Möglichkeiten einer produktiven Nutzung der Mitbestimmung zur Kenntnis gebracht und empfohlen werden könnten.

26. Die weitere Ausgestaltung der Mitbestimmung durch *laufende Beobachtung ihrer Praxis*, die Organisation eines kontinuierlichen *mitbestimmungspolitischen Dialogs* auf hoher Ebene außerhalb von Verhandlungs- und Entscheidungssituationen und die *einzelfallbezogene Beratung und Moderation* sind als *öffentliche Gestaltungsaufgaben* anzusehen, deren Erfüllung in erster Linie den organisierten Sozialpartnern obliegen muß. Die Kommission fordert diese auf, gemeinsam nach geeigneten organisatorischen Formen für Beobachtung, Dialog und Beratung zu suchen, die es ermöglichen, synergetische Effekte zwischen diesen zu nutzen und praxisorientiertes externes Wissen einzubeziehen. Dabei dürfen weder neue Bürokratien entstehen noch die bestehenden Bürokratien die neuen, gemeinsamen Aufgaben unter sich aufteilen. Erhebliche Bedeutung wird deshalb flexiblen, projektgebundenen Expertenteams sowie dem Aufbau von organisationsübergreifenden Kompetenznetzwerken zukommen.

11 Anhang

- 1 Anhörungen der Kommission Mitbestimmung (Plenumssitzungen)
- 2 Anhörung wissenschaftlicher Experten (Plenumssitzungen)
- 3 Anhörungen in den Arbeitsausschüssen der Kommission Mitbestimmung
- 4 Arbeitsstab der Kommission Mitbestimmung
- 5 Wissenschaftliche Expertenberichte für die Kommission Mitbestimmung
- 6 Zur Berechnung der quantitativen Entwicklung der Mitbestimmung

Anhang 1

Anhörungen der Kommission Mitbestimmung (Plenumsitzungen)

12. Juni 1996

Der Einfluß der Mitbestimmung auf die Investitions- und Standortentscheidungen von Unternehmen

Roland Hohenstein, Vorsitzender des Gesamtbetriebsrats der Nestlé AG Deutschland⁴⁹
Dr. Eberhard von Koerber, Präsident der ABB Europe Ltd. SA

28. Oktober 1996

Mitbestimmung und die Arbeit der Aufsichtsräte

Dr. André Leysen, Vorsitzender des Aufsichtsrats der Agfa Gevaert Gruppe
Egon Schäfer, stv. Vorsitzender der Industriegewerkschaft Chemie, Papier, Keramik
Reinhold A. Siegers, Vorsitzender des Konzernbetriebsrats der Metallgesellschaft AG
Dr. Dieter H. Vogel, Vorsitzender des Vorstands der Thyssen AG

5. Februar 1997

Mitbestimmung und Tarifwesen

Ludwig Georg Braun, Präsident des Bundesarbeitgeberverbands Chemie e.V.
Hans-Georg Jurkat, Vorsitzender des Gesamtbetriebsrats der Commerzbank AG
Dr. Heiner Klinkhammer, Mitglied des Vorstands und Arbeitsdirektor der Deutschen Telekom AG
Walter Riester, zweiter Vorsitzender der Industriegewerkschaft Metall

25. Juni 1997

Mitbestimmung und neue Formen der Führung und der Arbeitsorganisation

Paul Bloem, Vorsitzender des Betriebsrats der Jos. L. Meyer GmbH & Co.
Bernd Lang, Leiter Personal der Gruppe Heidelberger Druckmaschinen AG
Dr. Heiko Lange, Mitglied des Vorstands der Deutschen Lufthansa AG
Holger Stubbe, Vorsitzender des Betriebsrats der Hamburg-Mannheimer Versicherungs AG

15. Oktober 1997

Mitbestimmung und neue Organisations- und Unternehmensstrukturen

Rolf Blauth, Vorsitzender des Betriebsrats der Hüls AG
Fritz Schuller, Leiter Personal und Arbeitsdirektor der Hewlett Packard GmbH

⁴⁹ Funktionen der genannten Personen zum Zeitpunkt ihrer Mitwirkung in der Kommission Mitbestimmung.

Anhang 2

Anhörung wissenschaftlicher Experten (Plenumsitzungen)

28. Oktober 1996

Mitbestimmung und Innovation

Prof. Dr. Horst Kern, Universität Göttingen

Prof. Dr. Hans Jürgen Warnecke, Präsident der Fraunhofer Gesellschaft

5. Februar 1997

Die ökonomischen Auswirkungen der Mitbestimmung

Prof. Dr. John T. Addison, Center for the Study of American Business,
Washington University in St. Louis, USA

Prof. Dr. Bernd Frick, Universität Greifswald

Prof. Dr. Dieter Sadowski, Universität Trier

PD Dr. Claus Schnabel, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

Prof. Dr. Joachim Wagner, Universität Lüneburg

24. Juni 1997

Die Auswirkungen der Europäisierung auf die deutsche Mitbestimmung

Willi Buschak, Europäischer Gewerkschaftsbund, Brüssel

PD Dr. Armin Höhland, Zentrum für europäische Rechtspolitik, Universität Bremen

Dipl.-Vw. Renate Hornung-Draus, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände,
Köln

14. Oktober 1997

*Vom wirtschaftlichen Wert der Mitbestimmung: Neue Perspektiven ihrer Geschichte in
Deutschland*

Prof. Dr. Werner Abelshauser, Universität Bielefeld (Vortrag)

Dr. Alfred Heese, ehem. Mitglied des Vorstands und Arbeitsdirektor der Fried. Krupp/Krupp-
Hoesch AG; Dr. h.c. Hermann Rappe, Ehrenvorsitzender der Industriegewerkschaft Chemie, Pa-
pier, Keramik; Dr. Rolf Thüsing, Mitglied der Hauptgeschäftsführung der Bundesvereinigung
der Deutschen Arbeitgeberverbände (Diskutanten)

Anhang 3

Anhörungen in den Arbeitsausschüssen der Kommission Mitbestimmung

Mitbestimmung und die Arbeit der Aufsichtsräte

Mitglieder: Hans Matthöfer (Vorsitzender), Roland Hohenstein, Dr. Dieter Kirchner (Gast), Dr. Roland Köstler (Hans-Böckler-Stiftung, Gast), Rolf Jäger (Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie, Hannover, Gast), Margret Mönig-Raane, Prof. Dr. Karl Molitor (Gast), Dr. Eckart Süner (BASF, Ludwigshafen, Gast), Dr. Jürgen Strube

Konstituierung am 4. Juli 1996

22. Februar 1997

Aufsichtsratsmitbestimmung in verschiedenen Branchen und Mitbestimmungskulturen

Manfred Kanzleiter, Referatsleiter Mitbestimmung beim Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr

Georg Kowalczyk, Generalbevollmächtigter der RAG Bergbau AG, Herne

Klaus Müller-Gebel, Mitglied des Vorstands und Arbeitsdirektor der Commerzbank AG, Frankfurt am Main

21. April 1997

Die Kontrolle des Aufsichtsrats über den Vorstand

Prof. Dr. Elmar Gerum, Universität Marburg

Dr. Roland Köstler, Mitglied des Aufsichtsrats der Mannesmann AG und Mitbestimmungsreferent der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Dr. Heinz Kriwet, Vorsitzender des Aufsichtsrats der Thyssen AG, Düsseldorf

Prof. Dr. Peter Ulmer, Universität Heidelberg

25. August 1997

Europäische Integration, Mitbestimmung und die Arbeit der Aufsichtsräte

Ernst Breit, ehem. Vorsitzender des Europäischen Gewerkschaftsbundes und Mitglied der Davignon-Expertengruppe

Dr. Jürgen Strube, Vorsitzender des Vorstands der BASF AG, Ludwigshafen

Dr. Rolf Thüsing, Mitglied der Hauptgeschäftsführung der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände und Mitglied der Davignon-Expertengruppe

Mitbestimmung und Tarifwesen

Mitglieder: Prof. Dr. Karl Molitor (Vorsitzender), Georg Bongen, Reinhard Flötotto, Dr. Michael Heinrich, Dr. Dieter Kirchner, Ursula Konitzer (Gast), Klaus Südhofer

Konstituierung am 13. September 1996

10. Januar 1997

Gibt es eine Alternative zum Flächentarifvertrag?

Prof. Dr. Meinhard Heinze, Universität Bonn

Der Flächentarifvertrag in der chemischen Industrie und seine Öffnungsklauseln für die betriebliche Ausgestaltung

Hans Terbrack, Mitglied des Hauptvorstands und Tarifexperte der Industriegewerkschaft Chemie-Papier-Keramik, Hannover

Anforderungen an Tarifverträge aus betrieblicher Sicht und Folgerungen für die Mitbestimmungspraxis

Ingo Gensch, Mitglied des Vorstands der Drägerwerk AG, Lübeck

13. Juni 1997

Unternehmen ohne Tarifbindung

Dr. Peter Schmidt, Mitinhaber der Firma Aucoteam GmbH, Berlin

Thomas Selter, Inhaber der Firma G. Selter OHG und Mitglied in der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e.V., Altena

Mitbestimmung und Tarifwesen – Ergebnisse des Expertenberichts

Dr. Gerhard Leminsky, Leiter des Forschungsprojekts »Perspektiven der Mitbestimmung in Deutschland«, ehem. Geschäftsführer der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

30. September 1997

Abschlussdiskussion

Mitbestimmung und neue Organisations- und Unternehmensstrukturen

Mitglieder: Dr. Karlheinz Blessing (Vorsitzender), Dr. Karin Benz-Overhage, Edwin Ebert (Gast), Prof. Dr. Gerhard Fels (Gast), Karl Feuerstein, Dr. Dieter Kirchner (Gast), Ursula Konitzer, Herbert Mai (Gast), Monika Schmidt, Prof. Dr. Bernd Rütters, Günter Schölzel (Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie, Hannover, Gast), Prof. Dr. Hans-Jürgen Warnecke

Konstituierung am 17. Juli 1996

29. November 1996

Neue Produktionskonzepte, dezentrale Unternehmens- und Betriebsstrukturen (»fraktale Fabrik«) und die Arbeit der Betriebsräte

Manfred Rimmel, Mitglied des Vorstands der Mercedes Benz AG, Stuttgart

Herbert Schiller, Vorsitzender des Konzernbetriebsrats der debis AG, Frankfurt am Main

26. Februar 1997

Innovationen und ihre Gestaltung im Betrieb: Neue Produktions- und Arbeitsformen, innerbetriebliche Zusammenarbeit und Mitarbeiterbeteiligung

Dr. Ing. Matthias Hartmann, Fraunhofer Institut für Fabrikbetrieb und -automatisierung, Barleben
Horst Knigge, Vorsitzender des Betriebsrats und Projektleiter »Neue Arbeitsformen« bei der Firma Wilkhahn Wilkening und Hahne GmbH & Co, Bad Münder

Wolfgang Kreienbaum, Werksleiter der Firma Lemken GmbH & Co., Alpen

Norbert Schulze, Vorsitzender des Betriebsrats der Firma Lemken GmbH & Co., Alpen

11. Juni 1997

Neue Unternehmenskulturen und Qualitätsmanagement; Folgen für die innerbetrieblichen Beziehungen und für die Mitbestimmung

Edwin Eichler, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann Industrie AG, Vorsitzender der Geschäftsführung der Firma Mohndruck Graphische Betriebe GmbH, Gütersloh

Helmut Mähler, Geschäftsführer der Firma Carl Schenck Fertigungs GmbH, Darmstadt

Prof. Dr. Armin Töpfer, Technische Universität Dresden

Prof. Dr. Hansjörg Weitbrecht, Universität Heidelberg

Anhang 4

Arbeitsstab der Kommission Mitbestimmung

Wissenschaftliche Leitung und Sekretariat

Prof. Dr. Wolfgang Streeck (wissenschaftlicher Leiter)
Dr. Norbert Kluge (Leiter des wissenschaftlichen Sekretariats)
Anke Hassel (wissenschaftliche Mitarbeit)
Karl-Yorck Kalckstein (logistische Unterstützung)
Ingeborg Güntzel (Sekretärin)

Leitung der Kommission und Organisationssekretariat

Prof. Karl-Heinz Briam (Vorsitzender der Kommission)
Dr. Heinrich Beyer (Leiter des Organisationssekretariats; Bertelsmann Stiftung)
Lothar Kamp (Mitarbeit; Hans-Böckler-Stiftung)
Birgit Riess (Mitarbeit; Bertelsmann Stiftung)
Christina Brickenkamp (Sekretärin)
Tanja Zabel (Sekretärin)

Anhang 5

Wissenschaftliche Expertenberichte für die Kommission Mitbestimmung

Mitbestimmung und Corporate Governance

Prof. Dr. Elmar Gerum, Universität Marburg

Mitbestimmung und die Regulierung der Berufsbildung

Dr. Winfried Heidemann, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, und Prof. Dr. Angela Paul-Kohlhoff, Technische Universität Darmstadt

Mitbestimmung und Europa

PD Dr. Armin Höhland, Zentrum für Europäische Rechtspolitik, Universität Bremen

Mitbestimmung und Innovation

Prof. Dr. Horst Kern, Universität Göttingen

Mitbestimmung und die gesetzliche Regelung des Arbeitsschutzes

Prof. Dr. Wolfhard Kothe, Universität Halle-Wittenberg

Mitbestimmung und Tarifautonomie

Dr. Gerhard Leminsky, Leiter des Forschungsprojekts »Perspektiven der Mitbestimmung in Deutschland«, ehem. Geschäftsführer der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Mitbestimmung und Beschäftigung

Prof. Dr. Bert Rürup und PD Dr. Werner Sesselmeier, Technische Universität Darmstadt

Mitbestimmung, Gewinne und Investitionsverhalten

Prof. Dr. Dieter Sadowski mit Joachim Junkes und Cornelia Lent, Universität Trier

Mitbestimmung und die Regulierung des Umweltschutzes auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene

Prof. Dr. Eberhard Schmidt, Universität Oldenburg

Mitbestimmung in den Neuen Ländern

Prof. Dr. Rudi Schmidt, Universität Jena

Mitbestimmung, Arbeitsorganisation und Technikanwendung

Prof. Dr. Arndt Sorge, Universität von Brabant, Tilburg, Niederlande

Mitbestimmung und neue Unternehmensnetzwerke

Prof. Dr. Jörg Sydow, Freie Universität Berlin

Mitbestimmung im internationalen Vergleich

Prof. Kathleen Thelen, Ph. D., Northwestern University, Chicago, Illinois, USA, und Prof. Lowell Turner, Ph. D., Cornell University, Ithaca, New York, USA

Mitbestimmung, Human Resource Management und neue Beteiligungskonzepte

Prof. Dr. Hansjörg Weitbrecht mit Sylvana Mehrwald, Universität Heidelberg

Anhang 6

Zur Berechnung der quantitativen Entwicklung der Mitbestimmung

1. Der Deutsche Gewerkschaftsbund faßt jeweils nach den nunmehr in vierjährigem Abstand stattfindenden regelmäßigen Betriebsratswahlen die von den Einzelgewerkschaften gemeldeten Wahlergebnisse zu einer Gesamtstatistik zusammen. Diese läßt sich mit Daten vergleichen, die das Institut der deutschen Wirtschaft zum gleichen Zeitpunkt zusammenstellt. Die Beschäftigungsdaten der Wahlbetriebe werden von den meisten Einzelgewerkschaften erfaßt und in ihren Geschäftsberichten veröffentlicht. Betriebsratswahlen, die außerhalb des Turnus stattfinden, sind nicht einbezogen.

2. Die Berechnung der Vertretungsquoten durch Betriebsräte erfolgte nach Angaben der Industriegewerkschaften Bauen, Agrar, Umwelt (IG BAU), Bergbau und Energie (IGBE), Chemie, Papier, Keramik (IG CPK)⁵⁰, Medien und Metall (IGM) sowie der Gewerkschaften Nahrung, Genuß, Gaststätten (NGG), Textil und Bekleidung (GTB)⁵¹, Leder, Handel, Banken und Versicherungen (HBV), Holz und Kunststoff (GHK), Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) sowie der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft (DAG). In Fällen, in denen keine gewerkschaftlichen Angaben über die Beschäftigten vorlagen, wurden diese auf der Grundlage der Wahlberechtigten ermittelt. Für die Gewerkschaften Leder sowie Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr wurde die Zahl der Beschäftigten bei den Betriebsratswahlen 1990 und 1994 auf der Grundlage der Ergebnisse der vorangegangenen Wahlen geschätzt. Beschäftigte in Betrieben mit Betriebsräten für die Land- und Forstwirtschaft mußten unberücksichtigt bleiben, da die Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft (GGLF; 1996 der IG BAU beigetreten) keine Angaben über Betriebsratswahlen gemacht hat. Die Deutsche Bahn AG und die Deutsche Post wurden für die Betriebsratswahl 1994 als mitbestimmte Betriebe des privaten Sektors behandelt; Zahlen der Gewerkschaften der Eisenbahner Deutschlands (GdED) und der Deutschen Postgewerkschaft (DPG) über Wahlberechtigte liegen nicht vor.

3. Die Zahl der Unternehmen, in denen Arbeitnehmer nach dem Betriebsverfassungsgesetz von 1952 ein Drittel der Sitze im Aufsichtsrat beanspruchen können, läßt sich nicht genau ermitteln. Abgesehen von den Aktiengesellschaften sind derartige Unternehmen nicht berichtspflichtig. Über sie gibt es auch keine gewerkschaftlichen Statistiken.

4. Zur Mitbestimmung nach dem Gesetz von 1976 wurde im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des Deutschen Gewerkschaftsbunds (WSI) bis 1992 ein Unternehmensarchiv geführt. Grundlage waren laufende Auswertungen des Bundesanzeigers, in dem die Ergebnisse von Aufsichtsratswahlen mitgeteilt werden müssen.⁵² Für das Jahr 1996 hat die Hans-Böckler-Stiftung eine Liste der mitbestimmten Unternehmen nach dem Mitbestimmungsgesetz 1976 auf dem gleichen Weg ermitteln lassen. Unterstützend wurden eigene Angaben der Gewerkschaften zu den mitbestimmten Unternehmen in ihren Organisationsbereichen (nach Montanmitbestimmungsgesetz und nach dem Mitbestimmungsgesetz 1976) herangezogen.

50 Die Industriegewerkschaften Bergbau und Energie und Chemie, Papier, Keramik sowie die Gewerkschaft Leder fusionierten im Oktober 1997 zur neuen Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie und Energie (IG BCE).

51 Die Gewerkschaft Textil und Bekleidung (GTB) trat 1998 der Industriegewerkschaft Metall (IGM) bei.

52 Dieselbe Quelle wird vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales genutzt, das eine aktuelle Mitbestimmungsdatenbank führt, die alle Formen der Aufsichtsratsmitbestimmung berücksichtigt (Montanmitbestimmungsgesetz 1951, Betriebsverfassungsgesetz 1952, Mitbestimmungsgesetz 1976). Die Auswertung des Bundesanzeigers gibt jedoch keinen Aufschluß über Abgänge aus der Mitbestimmung.

5. Die Beschäftigtenzahlen der mitbestimmten Unternehmen wurden auf der Grundlage von Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMA), der Gewerkschaften, des Handbuchs der Großunternehmen (1997) von Hoppenstedt und der Unternehmen selber ermittelt. Bei Konzernen, die in ihrer Spitze der Mitbestimmung unterliegen, wurde die Gesamtbeschäftigtenzahl des Konzerns in Deutschland zugrunde gelegt. Die Beschäftigtenzahlen der mitbestimmten Tochterunternehmen wurden nicht berücksichtigt, um Doppelzählungen zu vermeiden. Für zwölf Unternehmen im Geltungsbereich der Montanmitbestimmung und 40 Unternehmen im Geltungsbereich des Mitbestimmungsgesetzes war es nicht möglich, auf diesem Weg Beschäftigtenzahlen zu erhalten. Im Fall der Montanmitbestimmung gingen die Beschäftigtenzahlen dieser Unternehmen nicht in die Berechnung ein. Im Fall der Unternehmen im Bereich des Mitbestimmungsgesetzes von 1976 wurden die fehlenden Unternehmen mit je 2.000 Beschäftigten geschätzt.

12 Literatur

1. Im Text zitierte Literatur

- Abelshausen, Werner*, 1998: Vom wirtschaftlichen Wert der Mitbestimmung: Neue Perspektiven ihrer Geschichte in Deutschland. Reihe ›Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen‹. Gütersloh: Verlag der Bertelsmann Stiftung.
- Addison, John, Claus Schnabel und Joachim Wagner*, 1997: Betriebsräte in der deutschen Industrie. Verbreitung, Bestimmungsgründe und Auswirkungen. Empirische Befunde aus dem Hannoveraner Firmenpanel. Sonderauswertung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen des Projekts ›Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen – Bilanz und Perspektiven‹. Lüneburg: Universität Lüneburg, Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.
- Albert, Michel*, 1992: Kapitalismus contra Kapitalismus. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Atkinson, Anthony B.*, 1996: Seeking to explain the Distribution of Income. In: John Hills (Hrsg.), *New Inequalities. The Changing Distribution of Income and Wealth in the United Kingdom*. Cambridge: University Press, 19–48.
- Bamberg, Ulrich et al.*, 1987: Aber ob die Karten voll ausgereizt sind... – 10 Jahre Mitbestimmungsgesetz 1976 in der Bilanz. Köln: Bund Verlag.
- Bericht der Sachverständigengruppe »European Systems of Workers Involvement«* (Davignon-Report). Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 227/1 vom 26.7.1997.
- Bürger, Michael*, 1991: Mitbestimmung ohne Parität – Unternehmensmitbestimmung nach dem Betriebsverfassungsgesetz 1952. Köln: Bund Verlag.
- BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände)*, 1997: Standort Deutschland/Wirtschaft/Produktivität. Köln: BDA. (<http://www.arbeitgeber.de>)
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft)*, 1997: Infothek-Wirtschaft. Bonn: BMWi. (<http://www.bmwi-info2000.de>)
- Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor*, 1998: International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing, 1975–1996. ([Ftp://146.142.4.23/pub/special.requests/ForeignLabor/supptab.txt](ftp://146.142.4.23/pub/special.requests/ForeignLabor/supptab.txt))
- Europäische Kommission*, 1997: German Unemployment and the European Social Model. Internal DG V Working Document. Brüssel: Europäische Kommission.
- Gesamtmetall*, 1997: Die größten M+E-Unternehmen. Köln: Gesamtmetall. (<http://www.gesamtmetall.de>)
- Grömling, Michael und Karl Lichtblau*, 1997: Technologie, Produktivität und Strukturwandel. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 238. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Haisken-De New, John et al.*, 1996: Keine Dienstleistungslücke in Deutschland. Ein Vergleich mit den USA anhand von Haushaltsbefragungen. In: DIW-Wochenbericht 14, 1–10.
- Handbuch der Großunternehmen*, 1997: Bd. 1 und 2. Darmstadt: Verlag Hoppenstedt.
- Kittner, Michael, Roland Köstler und Ulrich Zachert*, 1995: Aufsichtsrat. Handbuch für Arbeitnehmer im Aufsichtsrat. 5. Aufl. Köln: Bund Verlag (erstmalig 1978).

- IG Metall*, 1996: Export von Arbeitsplätzen durch Kapitalexpert und Verlust von internationaler Wettbewerbsfähigkeit? Frankfurt am Main: IG Metall, Abteilung Wirtschaft.
- IW (Institut der deutschen Wirtschaft)*, 1997: Westdeutsche M+E-Industrie. Silberstreif am Horizont. In: Informationsdienst IWD-Online 35. (<http://www.iwkoeln.de/IWD>)
- Klodt, Henning et al.*, 1994: Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Legler, Harald et al.*, 1997: Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands. Aktualisierung und Erweiterung 1997. Hannover: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Leminsky, Gerhard*, 1998: Bewährungsproben für ein Management des Wandels. Gewerkschaftliche Politik zwischen Globalisierungsfalle und Sozialstaatsabbau. Berlin: Edition Sigma.
- Naschold, Frieder*, 1997: Ökonomische Leistungsfähigkeit und institutionelle Innovation. Das deutsche Produktions- und Politikregime im globalen Wettbewerb. WZB-Jahrbuch 1997. Berlin: Edition Sigma, 19–63.
- OECD*, 1996a: National Accounts. Main Aggregates. Vol. 1. 1960–1994. Paris: OECD.
- OECD*, 1996b: Globalisation of Industry. Overview and Sector Reports. Paris: OECD.
- OECD*, 1996c: Employment Outlook (July 1996). Paris: OECD.
- OECD*, 1997a: Labour Force Statistics 1976–1996. Paris: OECD.
- OECD*, 1997b: Wirtschaftsberichte Deutschland 1996. Paris: OECD.
- OECD*, 1997c: Economic Outlook 62 (Dec 1997). Paris: OECD.
- Priewe, Jan*, 1997: Die technologische Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie. Stärken, Schwächen, Innovationsdefizite. WZB-Discussion Paper FS II 97–203. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Rudolph, Wolfgang und Wolfram Wassermann*, 1996: Betriebsräte im Wandel. Aktuelle Entwicklungsprobleme gewerkschaftlicher Betriebspolitik im Spiegel der Betriebsratswahlen. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, 1997: Reformen voranbringen. Jahresgutachten 1996/97. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Scharpf, Fritz W.*, 1997: Employment and the Welfare State. A Continental Dilemma. MPIfG-Working Paper Nr. 7. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schröder, Christoph*, 1997: Produktivität und Lohnstückkosten im internationalen Vergleich. Dokumentation. In: *IW-Trends* 3, 1–15.
- Schumacher, Dieter et al.*, 1995a: Technologische Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland. Theoretische und empirische Aspekte einer international vergleichenden Analyse. Beiträge zur Strukturforchung des DIW 155. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Schumacher, Dieter et al.*, 1995b: Technologische Leistungsfähigkeit der westdeutschen Wirtschaft trotz einzelner Schwachstellen unterschätzt. DIW-Wochenbericht 38. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Streeck, Wolfgang*, 1996: Mitbestimmung: Offene Fragen. Reihe ›Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen‹. Gütersloh: Verlag der Bertelsmann Stiftung.
- VCI (Verband der Chemischen Industrie)*, 1997: Daten und Fakten zur deutschen chemischen Industrie. Frankfurt am Main: VCI. (<http://www.vci.de>)
- VDMA (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau)*, 1997: Wer baut Maschinen in Deutschland '97. 59. Aufl. Frankfurt am Main: VDMA.

2. Weitere Literatur

- Addison, John T., Claus Schnabel und Joachim Wagner*, 1995: German Industrial Relations: An Elusive Exemplar. In: *Industrielle Beziehungen* 2, 25–45.

- Addison, John T. und Joachim Wagner*, 1997: The Impact of German Works Councils on Profitability and Innovation: New Evidence from Micro Data. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 216, 1–20.
- Auer, Manfred*, 1994: Personalentwicklung und betriebliche Mitbestimmung. Eine mikropolitische Analyse. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag und Gabler.
- Baums, Theodor und Bernd Frick*, 1997: Co-determination in Germany: The Impact on the Market Value of the Firm. Institut für Handels- und Wirtschaftsrecht, Arbeitspapiere 1. Osnabrück: Universität Osnabrück.
- Bergmann, Joachim und Rudi Schmidt* (Hrsg.), 1996: Industrielle Beziehungen. Institutionalisierung und Praxis unter Krisenbedingungen. Berichte der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern e.V. (KSPW). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bertelsmann Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung*, 1994: Vorteil Unternehmenskultur: Partnerschaftlich Handeln – Den Erfolg mitbestimmen. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung*, 1996: Vorteil Unternehmenskultur: Leitfaden für die Praxis. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Beyer, Heinrich et al.*, 1995: Unternehmenskultur und innerbetriebliche Kooperation. Anforderungen und praktische Erfahrungen. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Bleicher, Knut*, 1987: Der Aufsichtsrat im Wandel. Eine repräsentative Studie über Aufsichtsräte in bundesdeutschen Aktiengesellschaften. Gütersloh: Verlag der Bertelsmann Stiftung.
- Blücher, Viggo Graf*, 1966: Integration und Mitbestimmung. Sennestadt: Emnid-Institut für Sozialforschung.
- Blume, Otto*, 1964: Normen und Wirklichkeit einer Betriebsverfassung, hrsg. von der Hans-Böckler-Gesellschaft. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Braun, Siegfried, Theo Pirker et al.*, 1955: Arbeiter-Management-Mitbestimmung. Eine industriesoziologische Untersuchung der Struktur, der Organisation und des Verhaltens der Arbeiterbelegschaften in Werken der deutschen Eisen- und Stahlindustrie, für die das Mitbestimmungsgesetz gilt. Stuttgart und Düsseldorf: Ring Verlag.
- Briam, Karl-Heinz*, 1995: Unternehmenskultur als Erfolgsfaktor. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Brinkmann-Herz, Dorothea*, 1972: Entscheidungsprozesse in den Aufsichtsräten der Montanindustrie. Eine empirische Untersuchung über die Eignung des Aufsichtsrates als Instrument der Arbeitnehmermitbestimmung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Brinkmann-Herz, Dorothea*, 1975: Die Unternehmensmitbestimmung in der BRD – Der lange Weg einer Reformidee. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Crouch, Colin*, 1993: *Industrial Relations and the European State Traditions*. Oxford: Clarendon Press.
- Dahrendorf, Ralf*, 1965: Das Mitbestimmungsproblem in der deutschen Sozialforschung. Eine Kritik. 2. Aufl. München: Piper Verlag (erstmalig 1963).
- Deppe, Joachim, Reiner Hoffmann und Wieland Stützel* (Hrsg.), 1997: Europäische Betriebsräte. Wege in ein soziales Europa. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Diefenbacher, Hans und Hans G. Nutzinger* (Hrsg.), 1984: Mitbestimmung: Theorie, Geschichte, Praxis. 3 Bde. Heidelberg: Forschungsstätte der evangelischen Studiengemeinschaft.
- Dieterich, Thomas*, 1996: Mitbestimmung im Umbruch. Reihe ›Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen‹. Gütersloh: Verlag der Bertelsmann Stiftung.
- Dilger, Andreas*, 1997: Ertragswirkungen von Betriebsräten. Eine Untersuchung mit Hilfe des NIFA-Panels. Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionspapiere 4. Greifswald: Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald.
- Dunlop-Commission*, 1994: *Commission on the Future of Worker-Management-Relations – Final Report*. Washington D.C.: Secretary of Commerce.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* (Hrsg.), 1997: *New Forms of Work Organisations. Can Europe realise its potentials?* Luxembourg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der EU-Kommission.

- Fischer, Stephan und Hansjörg Weitbrecht*, 1995: Individualism and Collectivism: Two Dimensions of Human Resource Management and Industrial Relations. The Case of Germany. In: *Industrielle Beziehungen* 2, 367–394.
- Freeman, Richard B. und Joel Rogers*, 1991: Betriebsräte aus amerikanischer Sicht – Auszüge aus Interviewprotokollen. Internes Arbeitspapier für die Kommission Mitbestimmung. Bertelsmann Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung: Projekt ›Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen‹.
- Frick, Bernd*, 1997: Mitbestimmung und Personalfluktuation. München und Mering: Rainer Hampp Verlag.
- von Friedeburg, Ludwig et al.* (Institut für Sozialforschung Frankfurt), 1955: Betriebsklima. Eine industriesoziologische Untersuchung aus dem Ruhr-Gebiet. *Frankfurter Beiträge zur Soziologie*, Bd. 3. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt.
- Funder, Maria*, 1995: Stand und Perspektiven der Mitbestimmung. HBS-Manuskripte. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Gerum, Elmar*, 1988: Mitbestimmung und Effizienz: Neuere theoretische Entwicklungen und empirische Befunde. In: Peter Eichhorn (Hrsg.), *Unternehmensverfassung in der privaten und öffentlichen Wirtschaft*. Festschrift für Prof. Erich Potthoff zur Vollendung des 75. Lebensjahres. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Gerum, Elmar*, 1997: Betriebsverfassung im Wandel – Strukturprobleme und Reformansätze. In: *Zeitschrift für Personalforschung* 11, 183–194.
- Gerum, Elmar, Horst Steinmann und Werner Fees*, 1988: Der mitbestimmte Aufsichtsrat. Eine empirische Untersuchung. Stuttgart: C.E. Poeschel Verlag.
- Gerum, Elmar und Horst Steinmann*, 1984: Unternehmensordnung und tarifvertragliche Mitbestimmung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Girndt, Cornelia*, 1997: Anwälte, Problemlöser, Modernisierer – Betriebsratsreportagen. Herausgegeben von Norbert Kluge und Martin Spilker. Gütersloh: Verlag der Bertelsmann Stiftung.
- Hamel, Winfried*, 1993: Mitbestimmung. In: Jürgen Hauschildt und Oskar Grün (Hrsg.), *Ergebnisse empirischer betriebswirtschaftlicher Forschung*. Festschrift für Eberhard Witte. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, 25–54.
- Hanau, Peter und Ulrich Wackerbarth*, 1995: Das Arbeitsrecht in der Holding. In: Marcus Lutter (Hrsg.), *Holding-Handbuch: Recht, Management, Steuern*. 2. Aufl. Köln: Schmidt Verlag, 267–360.
- Hilbert, Josef und Hans-Joachim Sperling*, 1993: Die kleine Fabrik. Beschäftigung, Technik und Arbeitsbeziehungen. 2. Aufl. München und Mering: Reiner Hampp Verlag.
- Hildebrandt, Eckart und Eberhard Schmidt*: 1994. Umweltschutz und Arbeitsbeziehungen in Europa. Berlin: Edition Sigma.
- Hohn, Hans-Willy*, 1988: Von der Einheitsgewerkschaft zum Betriebssyndikalismus: Soziale Schließung im dualen System der Interessenvertretung. Berlin: Edition Sigma.
- Jendrzewski, Fred* (Hrsg.), 1994: Unternehmensmitbestimmung in den neuen Bundesländern – Eine Dokumentation. Bochum: Industriegewerkschaft Bergbau und Energie.
- Judith, Rudolf* (Hrsg.), 1986: 40 Jahre Mitbestimmung – Erfahrungen, Probleme, Perspektiven. Köln: Bund Verlag.
- Kädtler, Jürgen und Gisela Kottwitz*, 1994: Industrielle Beziehungen in Ostdeutschland. Durch Kooperation zum Gegensatz von Kapital und Arbeit? In: *Industrielle Beziehungen* 1, 13–38.
- Kädtler, Jürgen, Gisela Kottwitz und Reiner Weinert*, 1997: Betriebsräte in Ostdeutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kirsch, Werner, Wolfgang Scholl und Günter Paul*, 1983: Mitbestimmung in der Unternehmenspraxis – Eine empirische Bestandsaufnahme. München: Planungs- und Organisationswissenschaftliche Schriften 29.
- Kißler, Leo*, 1992: Die Mitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland. Modell und Wirklichkeit. Marburg: Schüren Verlag.
- Köstler, Roland*, 1987: Das steckengebliebene Reformvorhaben. Unternehmensmitbestimmung von 1922 bis zum Mitbestimmungsgesetz von 1976. Köln: Bund Verlag.

- Kommission Mitbestimmung*, 1970: Mitbestimmung im Unternehmen. Bericht der Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung. Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Kotthoff, Hermann*, 1994: Betriebsräte und Bürgerstatus – Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung. München und Mering: Reiner Hampp Verlag.
- Kotthoff, Hermann und Peter Ochs*, 1988: Mitbestimmung an der Saar. Köln: Bund Verlag.
- Lutz, Burkhardt et al.*, 1996: Arbeit, Arbeitsmarkt und Betriebe. Berichte der Kommission zur Erforschung des sozialen Wandels in den neuen Bundesländern e.V. (KSPW). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lutter, Marcus*, 1996: Europäisches Unternehmensrecht: Grundlagen, Stand und Weiterentwicklung. 4. vollst. überarb. und erw. Aufl. Berlin: de Gruyter.
- Matthies, Hildegard et al.*, 1994: Arbeit 2000 – Anforderungen an eine Neugestaltung der Arbeitswelt. Reinbek bei Hamburg: rororo-aktuell.
- Mense-Petermann, Ursula*, 1996: Die Verbetrieblichung der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland als Herausforderung für das duale System. In: Industrielle Beziehungen 3, 65–79.
- Mohn, Reinhard*, 1986: Erfolg durch Partnerschaft. Berlin: Siedler Verlag.
- Mohn, Reinhard*, 1992: Neue Ziele in der Arbeitswelt. Gütersloh: Verlag der Bertelsmann Stiftung.
- Müller, Gloria*, 1991: Strukturwandel und Arbeitnehmerrechte. Die wirtschaftliche Mitbestimmung in der Eisen- und Stahlindustrie. Essen: Klartext Verlag.
- Müller-Jentsch, Walther* (Hrsg.), 1993: Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. München und Mering: Rainer Hampp Verlag.
- Nagel, Bernhard, Birgit Riess und Gisela Theiss*, 1990: Der Lieferant on Line – Just-in-Time Produktion und Mitbestimmung in der Automobilindustrie. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Nagel, Bernhard, Birgit Riess und Gisela Theiss*, 1994: Neue Konzernstrukturen und Mitbestimmung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Nagel, Bernhard, et al.*, 1996: Information und Mitbestimmung im internationalen Konzern. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Naphtali, Fritz*, 1928: Wirtschaftsdemokratie: Ihr Wesen, Weg und Ziel. Berlin: Verlag des ADGB (erneut erschienen 1966, Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt).
- von Nell-Breuning, Oswald*, 1968: Streit um die Mitbestimmung. Theorie und Praxis der Gewerkschaften. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt.
- Neuloh, Otto*, 1956: Die deutsche Betriebsverfassung und ihre Sozialformen bis zur Mitbestimmung. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Neuloh, Otto*, 1960: Der neue Betriebsstil – Untersuchungen über Wirklichkeit und Wirkungen der Mitbestimmung. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Niederhoff, Horst-Udo*, 1994: Die Kosten der Anwendung des Betriebsverfassungsgesetzes. Köln: Deutscher Institutsverlag.
- Niederhoff, Horst-Udo*, 1996: Der Europäische Betriebsrat aus Arbeitgebersicht. In: WSI-Mitteilungen 49, 489–493.
- Osterloh, Margit*, 1993: Interpretative Organisations- und Mitbestimmungsforschung. Stuttgart: Schaeffer-Poeschel.
- Popitz, Heinrich und Hans-Paul Bahrdt*, 1957: Das Gesellschaftsbild des Arbeiters. 2 Bde. Tübingen: Verlag J.C.B. Mohr.
- Potthoff, Erich*, 1957: Der Kampf um die Montan-Mitbestimmung. Köln: Bund Verlag.
- Potthoff, Erich, Otto Blume und Helmut Duvernell*, 1962: Zwischenbilanz der Mitbestimmung. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Raiser, Thomas*, 1997: Bewährung des Mitbestimmungsgesetzes nach zwanzig Jahren? In: Heinz von Assmann et al. (Hrsg.), Wirtschafts- und Medienrecht in der offenen Demokratie. Freundschaft für Friedrich Kübler zum 65. Geburtstag. Heidelberg: CF Müller, 477–492.
- Ranft, Norbert*, 1988: Vom Objekt zum Subjekt. Montanmitbestimmung, Sozialklima und Strukturwandel im Bergbau seit 1945. Köln: Bund Verlag.
- Rauscher, Anton* (Hrsg.), 1968: Mitbestimmung – Referate und Diskussion auf der Tagung katholischer Sozialwissenschaftler 1968 in Mönchengladbach. Köln: Verlag J.P. Bachem.

- Rogers, Joel und Wolfgang Streeck* (Hrsg.), 1995: Works Councils. Consultation, Representation and Cooperation in Industrial Relations. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rudolph, Wolfgang und Wolfram Wassermann*, 1996: Betriebsräte im Wandel. Aktuelle Entwicklungsprobleme gewerkschaftlicher Betriebspolitik im Spiegel der Betriebsratswahlen. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Rüthers, Bernd*, 1996: Beschäftigungskrise und Arbeitsrecht. Zur Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsgerichtsbarkeit. Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik.
- Sadowski, Dieter, Uschi Backes-Gellner und Bernd Frick*, 1995: Betriebsräte in Deutschland: Gespaltene Rationalitäten? In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 14. Bd. Tübingen: J.C.B. Mohr, 157–181.
- Sinzheimer, Hugo*, 1919: Das Rätssystem. Zwei Vorträge zur Einführung in den Rätegedanken. Frankfurt am Main: Union-Druckerei und Verlagsanstalt.
- Scheuch, Erwin K. und Ute Scheuch*, 1997: Führungskräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Ergebnisse einer Enquête der Union der Leitenden Angestellten über die soziale Stellung und die berechtigten Interessen der Führungskräfte in der deutschen Wirtschaft. ULA-Schriftenreihe Nr. 35. Essen: Union der Leitenden Angestellten.
- Schmidt, Reiner*, 1996: Mitbestimmungsvereinbarungen in öffentlichen Unternehmen. In: Detlef Merten, Reiner Schmidt und Rupert Stettner (Hrsg.), Der Verwaltungsstaat im Wandel. Festschrift für Franz Knöpfle zum 70. Geburtstag. München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Schultz-Wild, Lore und Burkart Lutz*, 1997: Industrie vor dem Quantensprung. Eine Zukunft für die Produktion in Deutschland. Berlin und Heidelberg: Springer Verlag.
- Soltwedel, Rüdiger und Frank Bickenbach*, 1996: Trends in Führungsphilosophie und Unternehmensorganisation – Ergebnisse einer vergleichenden Führungskräftebefragung. In: Heinz Nixdorf Stiftung, Bertelsmann Stiftung, Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Auf den Menschen kommt es an. Gütersloh: Verlag der Bertelsmann Stiftung, 15–100.
- Sorge, Arndt*, 1985: Informationstechnik und Arbeit im sozialen Prozeß. Arbeitsorganisation, Qualifikation und Produktivkraftentwicklung. Frankfurt am Main: Campus-Verlag.
- Sperling, Hans-Joachim*, 1994: Innovative Arbeitsorganisation und intelligentes Partizipationsmanagement. Trendreport Partizipation und Organisation I. Marburg: Schüren Verlag.
- Sperling, Hans-Joachim*, 1997: Restrukturierung von Unternehmens- und Arbeitsorganisation – eine Zwischenbilanz. Trendreport Partizipation und Organisation II. Marburg: Schüren Verlag.
- Steinmann, Horst, Gérard Gäfgen und Wolfgang Blomeyer*, 1981: Die Kosten der Mitbestimmung. Zürich: Wissenschaftsverlag.
- Steinmann, Horst, Werner Fees und Elmar Gerum*, 1987: Trennung von Eigentum und Verfügungsgewalt und Mitbestimmung. Empirische Befunde zum Mitbestimmungspotential in eigentümer- und managerkontrollierten Unternehmen. In: Kornelius Kraft und Felix R. FitzRoy (Hrsg.), Mitarbeiterbeteiligung und Mitbestimmung im Unternehmen. Berlin: de Gruyter, 159–172.
- Streeck, Wolfgang*, 1992: Co-determination: After Four Decades. In: ders., Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies. London: Sage, 137–168.
- Streeck, Wolfgang*, 1995: Works Councils in Western Europe: Cooperation Through Representation. In: Joel Rogers und Wolfgang Streeck (Hrsg.), Works Councils: Consultation, Representation and Cooperation. Chicago: University of Chicago Press, 313–348.
- Streeck, Wolfgang*, 1997: German Capitalism: Does it Exist? Can it Survive? In: Colin Crouch und Wolfgang Streeck (Hrsg.), Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity. London: Sage, 33–54.
- Tegtmeier, Werner*, 1973: Wirkungen der Mitbestimmung der Arbeitnehmer. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Teuteberg, Hans J.*, 1961: Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Theisen, Manuel Renè*, 1996: Grundsätze einer ordnungsgemäßen Information des Aufsichtsrats. 2. Aufl. Stuttgart: Schäffer Poeschel Verlag (erstmalig 1991).

- Turner, Lowell*, 1998: *Defending the High Road: Labor and Politics in Unified Germany*. Ithaca: Cornell University Press.
- Voswinkel, Stephan*, 1996: Der »Betriebsrat light« und die »normale« Betriebsverfassung. Betriebliche Interessenvertretung in Bauwirtschaft und Gastgewerbe. In: *Industrielle Beziehungen* 3, 351–370.
- Verbindungsbüro Montan Ausschuß der Freien Berg- und Metallarbeitergewerkschaften Brüssel* (Hrsg.), 1994: *Europa hat Zukunft. Der Beitrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl für ein soziales, friedliches und demokratisches Europa*. Bochum: Berg Verlag.
- Vogel, C.W.*, 1980: *Aktienrecht und Aktienwirklichkeit – Organisation und Aufgabenteilung von Vorstand und Aufsichtsrat*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Voigt, Fritz und Walter Weddigen*, 1962: *Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung*. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 24/1. Berlin: Duncker & Humblot.
- Wächter, Hartmut*, 1997: Personalpolitische Bewertung der Mitbestimmung. In: *Zeitschrift für Personalforschung* (Schwerpunktheft) 11, 113–229.
- Wagner, Dieter*, 1994: *Die Personalfunktion in der Unternehmensleitung*. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Warnecke, Hans-Jürgen*, 1993: *Revolution der Unternehmenskultur. Das Fraktale Unternehmen*. 2. Aufl. Berlin: Springer-Verlag.
- Wassermann, Wolfram*, 1992: *Arbeiten im Kleinbetrieb*. Köln: Bund Verlag.
- Wever, Kirsten*, 1995: *Negotiating Competitiveness. Employment Relations and Organizational Innovations in Germany and the United States*. Boston: Harvard Business School.
- Witte, Eberhard*, 1980: Das Einflußpotential der Arbeitnehmer als Grundlage der Mitbestimmung. In: *Die Betriebswirtschaft* 40, 3–26.