

Körner, Manfred

Article — Digitized Version

## Gesellschaftspolitische Probleme der Mitbestimmung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Körner, Manfred (1968) : Gesellschaftspolitische Probleme der Mitbestimmung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 48, Iss. 10, pp. 587-592

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133899>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Gesellschaftspolitische Probleme der Mitbestimmung

Manfred Körner, Hamburg

**Sozialpolitische Fragen bilden für die deutschen Wirtschaftspolitiker ein heißes Eisen, das man erst dann anzufassen geneigt ist, wenn es fast zu spät ist. Auch die große Koalition macht hier keine Ausnahme. Sie hat die Erwartungen, die alle Gruppen in sie setzten, nicht erfüllt. Nun soll vor Ablauf der Legislaturperiode neben der Rentenversicherung und der Vermögensbildung auch noch die qualifizierte Mitbestimmung geregelt werden. Gerade diese überaus schwierigen Probleme dürften sich in der verbleibenden Zeit aber kaum noch zufriedenstellend lösen lassen.\*)**

**M**it dem nahenden Ende der fünften Legislaturperiode ist die Diskussion um die Ausweitung der wirtschaftlichen Mitbestimmung erneut in ein Stadium getreten, das an ideologischer Schärfe und Heftigkeit jeden Vergleich mit der Zeit vor ihrer gesetzlichen Einführung aushält.

Die Gründe liegen auf der Hand. Allerdings dürfte die gegenwärtige politische Machtkonstellation innerhalb der Großen Koalition ein zweites „1951“, als der Streikdruck der Gewerkschaften den widerstrebenden Bundestag zu legislatorischer Fleißarbeit anspornte und das Mitbestimmungsgesetz erzwang, kaum zulassen.

Eben dieses Modell der Montanmitbestimmung und seine sozio-ökonomische Bewährung bzw. Nichtbewährung stehen im Brennpunkt der Kontroverse. Die Frage, inwieweit die Mitbestimmung positive oder negative Produktivitäts- und Rentabilitätsänderungen hervorgerufen hat, ob sie die Strukturkrise an Rhein und Ruhr auslöste, sie verschärfte, übermäßig hinauszögerte oder ob sie Schlimmeres verhütete, hat — abgesehen von der wissenschaftlichen Unhaltbarkeit derartig monokausaler Erklärungen angesichts der sozio-ökonomischen Interdependenzen — nur sekundäre Bedeutung. Weitaus gravierender ist die gesellschaftspolitische Problematik.

### GESELLSCHAFTSPOLITISCHE PROBLEMATIK

Die gewerkschaftliche Forderung nach Ausweitung der Montanmitbestimmung auf alle Großunternehmen im-

\*) Vgl. dazu: Die Gewerkschaften fordern erweiterte Mitbestimmung, Zeitgespräch in WIRTSCHAFTSDIENST Heft 8, 1968 (48. Jg.), S. 303 ff.

pliziert letztlich eine gewisse Skepsis gegenüber den überkommenen Ordnungsprinzipien der bisherigen Wirtschaftsweise. Dabei geht es offenbar weniger um eine Kritik an dem gesellschaftspolitischen Wertesystem als um eine unterschiedliche Auffassung über den „rechten Weg“ zur Realisierung dieser Werte. Die Art und Weise, wie in einer Gesellschaft produziert und konsumiert wird, ist jedoch keine Angelegenheit von ewiger Dauer. Gerade der dynamischen Volkswirtschaft entwickelter Industriegesellschaften ist eine latente Tendenz zur Transformation inhärent.<sup>1)</sup>

Indessen bleibt — ungeachtet möglicher politischer Implikationen dieses sog. „Dritten Weges“ zwischen Kapitalismus und Planwirtschaft für eine künftige Wiedervereinigung Deutschlands — die grundsätzliche Frage nach der Legitimität und der Effizienz der wirtschaftlichen Mitbestimmung. Diese Frage ist an jede politische und ökonomische Institution zu richten, die den Anspruch erhebt, mit den Prinzipien einer freiheitlich demokratischen Gesellschaftsordnung übereinzustimmen.<sup>2)</sup>

Beide Maßstäbe sind untrennbar miteinander verknüpft. Wo einerseits eine noch so große Effizienz auf die Dauer ein Übermaß an Illegitimität unerträglich werden läßt, entschuldigt andererseits ein noch so hohes Maß an demokratischer Legitimität nicht die permanente Leistungsunfähigkeit. Das gilt gleichermaßen für die Institution wie für ihre Träger.

In der Bestimmung des „richtigen“ Maßes liegt der Zündstoff für politische Konflikte. Diese können auch

1) Vgl. J. K. Galbraith: The New Industrial State. London 1968.

2) Vgl. hierzu Th. Ellwein: Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre. Stuttgart 1966, S. 171 f.

durch die Wissenschaft prinzipiell nicht gelöst, wohl aber in rationale Bahnen gelenkt werden.

Unter diesem doppelten Aspekt von Legitimität und Effizienz ist jener große gesellschaftspolitische Problembereich zu sehen, der sich als zentraler Punkt in der bisherigen Diskussion um die Mitbestimmung erwiesen hat: das Problem der sozialen Machtverteilung.

#### DIE LEGITIMATION DER GEWERKSCHAFTEN

In einem Land, in dem das Mißtrauen gegen die Macht der Unternehmer aufgrund bitterer historischer Erfahrungen derart virulent ist wie in der Bundesrepublik, stößt jede Forderung nach ihrer Begrenzung und Kontrolle von vornherein auf ein weites positives Echo. Wenn sich indessen die Gewerkschaften als Exekutoren dieser Machtkontrolle durch Mitbestimmung präsentieren und dies mit der Berufung auf Vertretung des Gemeinwohls legitimieren, dann ist in zweifacher Hinsicht Kritik angebracht.

Im Gegensatz zu den politischen Parteien sind sie weder quantitativ noch qualitativ mit einer Gemeinwohlfunktion betraut. Quantitativ nicht, da sie ihr Mandat lediglich von einer sozialen Gruppe, eben der Arbeitnehmerschaft, ableiten können und hier auch nur von jenem Teil, der gewerkschaftlich organisiert ist. Aber selbst der organisierten Arbeitnehmerschaft scheint es heute in ihrer Mehrzahl trotz einer über hundertjährigen ideologischen Mitbestimmungstradition und fast zwanzigjährigen Mitbestimmungspraxis am rechten Mitbestimmungsbewußtsein zu mangeln. Jedenfalls ist dies als Ergebnis aus den bisherigen empirisch-soziologischen Untersuchungen zu entnehmen.<sup>3)</sup>

Anscheinend fehlt es der Arbeitnehmerschaft bis jetzt an einem objektiven Mitbestimmungsbedürfnis; denn daß die Gewerkschaften angesichts der Bedeutung, die sie der Mitbestimmung beimessen, nicht alles versucht hätten, eine entsprechende Bewußtseinsbildung bei ihren Mitgliedern zu fördern, dürfte außer Frage stehen. Nicht zuletzt dieses Sachverhaltes wegen ließ der DGB unlängst verlautbaren, daß ein Streik zur Durchsetzung seiner Mitbestimmungsforderung noch in dieser Legislaturperiode unter keinen Umständen in Aussicht genommen würde.

Ist der Gemeinwohlsanspruch der Gewerkschaften mithin quantitativ nicht zu rechtfertigen, so wird er unter qualitativem Aspekt nicht haltbarer. Die weitgehende Integration des Arbeitnehmers in die Gesellschaft als ein echter Beitrag zur Förderung des Gemeinwohls ist zwar im wesentlichen der Existenz von Gewerkschaften — und wohl auch einer sich ausdehnenden Arbeits- und Sozialgesetzgebung — zu verdanken,

<sup>3)</sup> Vgl. hierzu die empirisch-soziologischen Arbeiten von Neuloh, Pirker/Braun, Popitz/Bahrdt, Blume und Pothhoff/Duvernell sowie jüngst die Meinungsumfrage des EMNID-Instituts über die „Wirksamkeit der erweiterten Mitbestimmung auf die Arbeitnehmerschaft“. Bielefeld 1966.

kaum aber der Institution Mitbestimmung. Auch durch die wirtschaftliche Mitbestimmung ist bei dem einzelnen Arbeitnehmer die grundlegende dichotomische Bewußtseinslage von „unten“ und „oben“ innerhalb der betrieblichen Hierarchie nicht verändert worden.

Der gewerkschaftliche Anspruch auf legitime Vertretung des Gemeinwohls in Sachen Mitbestimmung reicht somit weder quantitativ noch qualitativ aus, um den Verdacht auf ideologische Verschleierung eines Partialinteresses ganz auszuschließen. Natürlich bleibt den Gewerkschaften wie jeder wirtschaftlichen Interessengruppe der Versuch unbenommen, ihre Einzelinteressen durchzusetzen. Der Glaubwürdigkeit ihres Mitbestimmungsanliegens wäre es jedoch auf die Dauer zuträglicher, wenn sie es auch offen als eigenes Interesse verfechten würden.

#### EFFIZIENZ DER MITBESTIMMUNG

Auf den ersten Blick scheint auch auf die Mitbestimmung der Arbeitnehmer das Galbraithsche Konzept der „countervailing power“ anwendbar zu sein. Wo oligopolistische und monopolistische Marktstrukturen die Machtkontrolle durch den Wettbewerb nicht mehr gewährleisten, verhindert die Gewerkschaft durch die Mitbestimmung intern, was extern offenbar nicht zu vermeiden ist: nämlich den Mißbrauch sozio-ökonomischer Machtpositionen seitens der Unternehmer.

Nun zeigt aber die fast 20jährige Erfahrung mit der Montanmitbestimmung, daß die Mitbestimmungsträger dort, wo sich die wirtschaftliche Macht am deutlichsten manifestiert, nämlich in der Konzentrations-, der Preis- und der Absatzpolitik eines Unternehmens, gar nicht unmittelbar eingegriffen haben, sondern — die Konzentrationen — eher noch gefördert haben.<sup>4)</sup> Diese Tatsache wird durch den Erfahrungshorizont der betrieblichen, aber auch der außerbetrieblichen Mitbestimmungsträger verständlich, der vornehmlich vom Produktionsbereich her geprägt ist. Die Mitbestimmungsträger müssen sich zudem periodisch den von ihnen Repräsentierten zur Wahl stellen und haben in gewissem Umfang deren Interessenlage zu berücksichtigen, um ihre Wiederwahl zu sichern. Dabei wird der Erhaltung und besseren Ausgestaltung des Arbeitsplatzes, einer günstigeren Lohn- und Freizeitregelung sowie verstärkten betrieblichen Sozialleistungen eine hohe Priorität eingeräumt.<sup>5)</sup>

#### UNGENUTZTE CHANCEN

Auch die große Chance der Gewerkschaften, durch koordiniertes Vorgehen aller Mitbestimmungsträger, insbesondere der von den Gewerkschaften delegierten Arbeitsdirektoren, die bestehenden sozio-ökonomi-

<sup>4)</sup> Vgl. F. Voigt: Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Unternehmen; in: Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung. Hrsg. Voigt/Weddigen. Schr. des Vereins für Soc.Pol. NF 24/I, Berlin 1962, S. 382.

<sup>5)</sup> Vgl. die Meinungsumfrage des EMNID-Instituts, S. 39.

schen Machtverhältnisse zu ihren Gunsten zu verändern, ist bisher nicht genutzt worden.<sup>6)</sup> Zu sehr sind die Arbeitnehmervertreter an die unternehmerische Verantwortung, vor allem an die gesetzlich verankerte Schweigepflicht gebunden, zu häufig divergieren aber auch die Interessen der betrieblichen und der außerbetrieblichen Mitbestimmungsträger, die durch die unterschiedlichen Abhängigkeitsverhältnisse bestimmt werden.

Wenn in diesem Zusammenhang der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1965/66 die im internationalen Vergleich gering anmutende Streikaktivität der deutschen Gewerkschaften als Ausdruck der u. a. durch die wirtschaftliche Mitbestimmung verbesserten industriellen Beziehungen zwischen den Sozialpartnern wertet,<sup>7)</sup> so mag hierin unter dem Aspekt gesamtwirtschaftlichen Wachstums ein Positivum gesehen werden; für die gewerkschaftliche Machtposition hingegen wirkt sie sich eher negativ aus. Denn mit dem Streik als Mittel zur Durchsetzung ihrer Forderungen begibt sich jede Gewerkschaft einer ihrer schärfsten Waffen.

Mithin erweist sich die wirtschaftliche Mitbestimmung, jedenfalls so wie sie bisher praktiziert worden ist, als ein wenig effizientes Mittel, um eine Umverteilung der Machtchancen zugunsten der Arbeitnehmer zu erreichen. Vieles deutet darauf hin, daß sie vielmehr geeignet ist, eine tendenzielle Schwächung der gewerkschaftlichen Position hervorgerufen; eine Tendenz, die noch durch eine Gesellschaftsordnung Unterstützung findet, in der die etablierten sozio-ökonomischen Machtpositionen der „haves“ gegenüber den auf Veränderung drängenden „have-nots“ grundsätzlich verteidigt werden.

#### GEFÄHRDUNG VON ARBEITNEHMERINTERESSEN

Ob allerdings die wirtschaftliche Mitbestimmung langfristig diesen Machtinteressen der Gewerkschaften entgegenkommt, bleibt insbesondere dann fragwürdig, wenn sie auf alle Großunternehmen ausgedehnt würde.

Sicher steckt in der Verfolgung der Mitbestimmung ein starkes integratives und damit zumindest ein machterhaltendes Moment. So ist sie letztlich jenes gemeinsame ideologische Banner gewesen, auf das alle Gewerkschaften — christliche wie sozialistische — nach Kriegsende unbeschadet ihrer sonstigen weltanschaulichen Gegensätze den Fahneneid zur Solidarität ablegen konnten.<sup>8)</sup> Desgleichen hat sie in den einzelnen Gewerkschaften entscheidend zur Integrität der Funktionäre beigetragen, indem sie ihnen gleichsam als „Verdienst- und Treueprämie“ Mitbestimmungspositionen offerierte.

<sup>6)</sup> Vgl. F. Voigt: aa.O., S. 502.

<sup>7)</sup> Vgl. Jahresgutachten 1965/66 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Ziff. 96.

<sup>8)</sup> H. J. Spiro: The Politics of German Codetermination. Cambridge/Mass. 1958, S. 47 f.

Dennoch sind einige bedrohliche Tendenzen nicht ganz von der Hand zu weisen, die sich aus einer strukturellen Widersprüchlichkeit der Institution Mitbestimmung im Verhältnis zur Gewerkschaft — als dezidierte Vertretung von Arbeitnehmerinteressen — sowie im Verhältnis der Sozialpartner zueinander ergeben können.

Mit der Übernahme von „positiven Herrschaftsrollen“ durch Repräsentanten der Mitbestimmung wird nämlich der prinzipiell unaufhebbare soziale Konflikt nicht nur nicht beseitigt<sup>9)</sup>, sondern wächst vielmehr die Möglichkeit, einer öffentlichen Austragung von Konflikten zwischen den Sozialpartnern durch interne „gentlemenagreements“ zwischen Management und Mitbestimmungsträgern aus dem Wege zu gehen. Daß derartige nicht-öffentlich ausgehandelte Kompromisse häufig zu Lasten Dritter gehen — oft genug der Konsumenten und damit auch der Arbeitnehmer —, ist eine Erfahrungstatsache. Hier könnte also Machtteilhabe durch Mitbestimmung letztlich eine Verkehrung der Fronten bewirken, indem sich die Organisation gegen die Interessen ihrer Mitglieder stellt. Denn daß die Gewerkschaften ihre Mitbestimmungsträger desavouieren und etwa in konkreten Situationen nicht auf deren Linie einschwenken würden, ist wenig wahrscheinlich.

So war es ausschließlich dem Eingreifen von Arbeitsdirektoren zu verdanken, daß es in den Tarifkonflikten im Bereich der Eisen- und Stahlindustrie vom Herbst 1955 und Frühjahr 1958 nicht zum Arbeitskampf kam, die IG METALL von ihren ursprünglichen Lohnforderungen abwich und einem Kompromiß zustimmte.

Es scheint, daß der durchaus positiv zu bewertenden Chance einer versachlichten Austragung industrieller Konflikte durch die Mitbestimmung zumindest eine partielle Interessenaufgabe auf Seiten der Gewerkschaften gegenübersteht. Tatsächlich zwingen AKTIENGESETZ wie Satzung der jeweiligen Gesellschaft die Repräsentanten der Mitbestimmung in die volle unternehmerische Verantwortung, die — wenn es die wirtschaftliche Lage des Unternehmens erfordert — u. U. eine Hintanstellung unmittelbarer Arbeitnehmerinteressen verlangen kann.

Wo jedoch die Interessen der Repräsentierten und die der Repräsentanten langfristig zu stark voneinander abweichen, mithin eine Interessenidentifikation auf die Dauer weder objektiv noch subjektiv möglich erscheint, wächst die Gefahr einer zunehmenden Entfremdung zwischen beiden Gruppen, die entweder in eine Abkehr der Mitglieder von ihrer Organisation oder in ihre Radikalisierung einmünden kann.

Die machtpolitische Konsequenz wäre nicht nur — in Umkehrung des ursprünglichen Gewerkschaftsanliegens — eine potentielle Desintegration der Arbeitnehmer, sondern mehr noch eine akute Existenzbedro-

<sup>9)</sup> Vgl. R. Dahrendorf: Zu einer Theorie des sozialen Konflikts, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. 3. Jg. Tübingen 1958, S. 89.

hung der Gewerkschaften als Organisation überhaupt. Nur insoweit es ihnen möglich ist, ihr Mitbestimmungsanliegen zu dem ihrer Mitglieder zu machen und deren Interessenlage zu verändern, können sie diesen langfristigen Folgen entgehen.

Wenn ihr allerdings diese „Umfunktionierung“ gelingen sollte, ergeben sich nicht minder gravierende Probleme. Für den einzelnen Arbeitnehmer, ob organisiert oder nicht organisiert, würden sich angesichts der gewerkschaftlichen Omnipräsenz in den Führungsorganen aller Großunternehmen zwangsläufig neue Abhängigkeitsverhältnisse herausbilden.<sup>10)</sup> Wo dem bereits Organisierten eine Aufkündigung seiner Mitgliedschaft als zu riskant erscheinen mag, weil er wirtschaftliche Nachteile befürchtet, wird das Nichtmitglied aus denselben Gründen veranlaßt, unverzüglich einer Gewerkschaft beizutreten. In ihrer Wirkung käme diese „Zwangssolidarisierung“, die noch nicht einmal auf objektivem Zwang seitens der Mitbestimmungsträger oder der Gewerkschaften zu beruhen braucht, einem industrieweiten „closed shop“ gleich und wäre als ein Schritt zum viel beschworenen syndikalistischen „Gewerkschaftsstaat“ zu werten.

<sup>10)</sup> Die ca. 400 Unternehmen, die gemäß der Forderung des DGB unter die wirtschaftliche Mitbestimmung fielen, beschäftigen nach Schätzungen des Deutschen Instituts etwa 50 % aller in der Industrie tätigen Arbeitnehmer.

Unter diesem Aspekt gewinnt die von den DGB-Gewerkschaften gegenüber anderen minderheitlichen Arbeitnehmerorganisationen verfolgte Politik der systematischen Repression in Sachen Mitbestimmung einen für die freiheitlich demokratische Gesellschaftsordnung gefährlichen Akzent. In der Tat erhebt sich bei einer potentiellen gewerkschaftlichen Machtsteigerung dieses Ausmaßes die uralte Grundsatzfrage nach dem Wächter, der die Wächter bewacht. Das bisherige machtpolitische Wohlverhalten der Mitbestimmungsrepräsentanten und ihrer Gewerkschaften mag aus taktischen Erwägungen, aus Unerfahrenheit mit der Institution Mitbestimmung und ihren Möglichkeiten oder aus gesamtwirtschaftlicher Verantwortung heraus erfolgt sein, es ist ganz sicher keine institutionalisierte Tugendgarantie auf Dauer. Staatliche Machtkontrolle als ultima ratio aber würde letztlich zur Aufhebung der Tarifautonomie führen.

So sehr den Gewerkschaften angesichts der bestehenden sozio-ökonomischen Machtverhältnisse ein Zuwachs an Machtchancen zu wünschen wäre, um einem angestrebten Machtgleichgewicht zwischen den Sozialpartnern näher zu kommen, so wenig scheint nach aller bisherigen Erfahrung die wirtschaftliche Mitbestimmung das geeignete Mittel dazu zu sein.

Nicht nur heute und morgen wollen wir unsere Kunden zufriedenstellen. Wir denken schon jetzt an übermorgen. Darum überlassen wir nichts dem Zufall. Das heißt: Forschung, Planung und Ausbildung gelten uns ebensoviel wie Produktion und Verkauf.

Unsere 10 Werke in Deutschland produzieren nach modernsten Methoden; sie haben qualifizierte Mitarbeiter, die als ausgebildete Fachleute zu uns kommen und bei uns in Kursen, in Seminaren und am Arbeitsplatz laufend weiter geschult werden, um sich aller notwendigen Hilfsmittel und Informationen bedienen zu können.

Dem Fachmann stehen alle modernen, technischen, organisatorischen und wissenschaftlichen Einrichtungen unserer Unternehmensgruppe zur Seite. Die Planungsabteilung, die Marktforschung, die zentrale Datenverarbeitung liefern für jede Entscheidung die nötigen Unterlagen und Daten. Unser zentrales Forschungsinstitut und mehrere Werkslaboratorien arbeiten schon heute daran, die Probleme der Zukunft zu lösen.

**Neuzeitliche Werke, geschulte Fachkräfte, international anerkannte Markenartikel und Industrieerzeugnisse; trotzdem: wir bieten noch mehr! Beratung und Service werden bei uns groß geschrieben. Für jede Kundengruppe – für Hausfrauen, Sportler, Mütter mit Kleinkindern, Krankenhäuser und Großküchen oder unsere zahlreichen Industriekunden – stehen erfahrene Beraterteams bereit. Europäische Zentren für Anwendungstechnik beraten Kunden der verschiedensten Industriebranchen aus ganz Europa.**

**Für die Maizena Gruppe gelten drei Forderungen: der beste Mann, das beste Produkt, der beste Service. Forderungen, die erst recht für morgen Gültigkeit haben; denn wir sind dem Fortschritt verpflichtet.**



**MAIZENA  
GRUPPE**