

Thomas Raiser

## Das neue Mitbestimmungsgesetz

### *I. Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes*

Am 1. Juli 1976 trat das neue Mitbestimmungsgesetz in Kraft, das, wie jedermann weiß, vom Bundestag erst nach ganz außerordentlich heftigen innenpolitischen Kontroversen verabschiedet werden konnte. Schon 1946 hatte Hans Böckler, der erste Vorsitzende des DGB nach dem Zweiten Weltkrieg, »die volle verantwortliche Einschaltung der Arbeitnehmerschaft beim Wiederaufbau und der Neuordnung der deutschen Industrie, namentlich im Montanbereich« gefordert. Nach mehrjährigem Kampf, der sich zuletzt in der Drohung mit einem großen Streik zuspitzte, kam es zum Montanmitbestimmungsgesetz von 1951, das die paritätische Besetzung der Aufsichtsräte in den Kohle und Stahl erzeugenden Großunternehmen vorschrieb. Dagegen hatte sich die solchen Bestrebungen abholde Politik Adenauers und Erhards schon im folgenden Jahr soweit durchgesetzt, daß der Versuch, die gleiche Regelung im Betriebsverfassungsgesetz von 1952 auch für die übrige Wirtschaft zu erreichen, ohne Erfolg blieb. Nach diesem Rückschlag traten die Gewerkschaften erst nach dem Ende der Adenauer-Zeit mit ihrem Verlangen nach paritätischer Mitbestimmung wieder hervor. Seit dem Grundsatzprogramm des DGB von 1963 verschwand sie nicht mehr von der politischen Tagesordnung. In ihrer 1968 publizierten Schrift »Mitbestimmung in der Wirtschaft« (Stundenbücher Bd. 85, S. 38 f., 48 ff.) setzte sich auch die Kammer für Soziale Ordnung der EKD für eine Unternehmensordnung ein, in der »weder über das Eigentum der Kapitaleigner gegen deren Willen zu ihrem Schaden verfügt, noch die Interessen der Arbeitnehmer bei den Entscheidungen übergangen werden können«. Die von Bundeskanzler Kiesinger in der Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966 angekündigte Mitbestimmungskommission (sog. Biedenkopf-Kommission), die sich 1968 konstituierte und im Februar 1970 ihren Bericht vorlegte, verschaffte der Regierung zunächst einen Zeitgewinn. In ihrem Bericht, der die Grundlage für alle folgenden Überlegungen lieferte, empfahl die Kommission, die Zahl der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat zwar bis dicht an die Grenze der Parität zu erweitern, es aber doch bei einem geringen Übergewicht der Anteilseignerseite zu belassen. Schon zwei Jahre zuvor war die Bundestagsfraktion der SPD mit einem Gesetzentwurf hervorgetreten, welcher die uneingeschränkt paritätische Besetzung der Aufsichtsräte nach dem Vorbild des Montanmitbestimmungs-

gesetzes empfahl. 1971 brachte die Bundestagsfraktion der CDU/CSU einen Gesetzentwurf ein, der die Zusammensetzung des Aufsichtsrats mit sieben Anteilseigner- und fünf Arbeitnehmervetretern vorsah. Es folgten eine große Anzahl von Modellentwürfen der Parteien, einzelner Parteiorganisationen und -mitglieder, der Gewerkschaften, kirchlicher Organisationen und einer Anzahl von Unternehmensverbänden, die nahezu alle denkbaren Varianten vertraten. Die Regierung Brandt-Scheel kündigte in der Regierungserklärung vom 18. Januar 1973 ein Mitbestimmungsgesetz an, das »vom Grundsatz der Gleichberechtigung und Gleichgewichtigkeit von Arbeitnehmern und Anteilseignern in Großunternehmen« ausging, und legte hierzu am 22. Februar 1974 einen Regierungsentwurf vor. Während dessen Beratungen kam es zu schweren Gegensätzen zwischen den Koalitionsparteien, die sich zeitweise bis zur Zerreißprobe für die Regierung steigerten. Ihren beredtesten Ausdruck fanden die politischen und rechtlichen Kontroversen in den vom federführenden Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung veranstalteten Hearings, in denen die gegensätzlichen Standpunkte der Verbände und der Verfassungsjuristen artikuliert wurden. Die Ausschußberatungen führten daraufhin zu tiefen Veränderungen des Regierungsentwurfs, welche die den Arbeitnehmern dort eingeräumten Rechte wieder einschränkten. Nach aller Wirrnis kam doch noch ein Kompromiß zustande, der die Zustimmung nicht nur der Regierungsparteien, sondern auch der Opposition fand, so daß das Gesetz im Bundestag schließlich mit großer Mehrheit verabschiedet wurde.

## *II. Überblick über die Grundzüge des Mitbestimmungsgesetzes*

Das neue Gesetz schreibt für alle Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung sowie für einige seltenere Unternehmen, die in der Regel mehr als 2000 Arbeitnehmer beschäftigen, die paritätische Besetzung der Aufsichtsräte mit der gleichen Anzahl von Vertretern der Anteilseigner und der Arbeitnehmer vor. Es betrifft alle Wirtschaftszweige mit Ausnahme der Montanindustrie, für welche die Montanmitbestimmungsgesetze weitergelten, und der sogenannten Tendenzunternehmen, d. h. namentlich der Presse und der Unternehmen mit konfessioneller und karitativer Zwecksetzung, die auch schon bisher eine Sonderstellung einnahmen. Insgesamt wird es 600 bis 700 Unternehmen erfassen. Im Konzern siedelt das Gesetz die Mitbestimmung grundsätzlich an der Konzernspitze an und, sofern dies aus rechtlichen Gründen nicht geht, in dem der Konzernspitze am nächsten stehenden mitbestimmungspflichtigen Konzernunternehmen. Die Arbeitnehmer sämtlicher Konzernunternehmen nehmen an der Wahl zum Aufsichtsrat des herrschenden Unternehmens teil. Das Wahlverfahren entspricht den Grundsätzen der Verhältniswahl. Darüber hinaus gewährt es den drei vom Gesetz unterschiedenen Untergruppen der Arbei-

ter, Angestellten und leitenden Angestellten einen Minderheitenschutz derart, daß sich unter den Aufsichtsratsmitgliedern der Arbeitnehmer je mindestens ein Vertreter dieser Gruppen befinden muß. Zwei (in großen Unternehmen drei) der Aufsichtsratsmitglieder der Arbeitnehmer werden von den im Unternehmen vertretenen Gewerkschaften vorgeschlagen. Alle Arbeitnehmervertreter werden in Unternehmen mit bis zu 8000 Arbeitnehmern in Urwahl, darüber hinaus durch Wahlmänner gewählt.

Der Aufsichtsrat selbst entscheidet grundsätzlich mit Stimmenmehrheit. Bei Stimmengleichheit hat in einer erneuten Abstimmung der Aufsichtsratsvorsitzende, der, wenn sich nicht beide Partner mit Zweidrittelmehrheit auf eine Person geeinigt haben, von der Anteilseignerseite gestellt wird, eine zweite Stimme. In den Vorstand bzw. die Geschäftsführung ist als gleichberechtigtes Mitglied ein Arbeitsdirektor zu berufen, über dessen Funktionen das Gesetz allerdings nichts Näheres ausführt.

### *III. Keine paritätische Mitbestimmung*

Der Kern des Mitbestimmungsgesetzes ist die Besetzung der Aufsichtsräte mit einer gleichen Zahl von Anteilseigner- und Arbeitnehmervertretern. Es realisiert in einem demgemäß formal und eng verstandenen Sinn die paritätische Mitbestimmung. Funktionell betrachtet stellt das Gesetz jedoch keine Parität zwischen Anteilseignern und Arbeitnehmern her, sondern hält ungeachtet der gleichen Zahl der Aufsichtsratsmandate an einem deutlichen Übergewicht der Anteilseignerseite fest. Dies ergibt sich zum ersten aus dem doppelten Stimmrecht des von den Anteilseignern gestellten Aufsichtsratsvorsitzenden, mit dessen Hilfe er in allen Fällen den Ausschlag gibt, in denen es wegen der Stimmengleichheit andernfalls zur Ablehnung eines Antrags käme. Die Regelung gilt auch für die wichtigste Kompetenz des Aufsichtsrats, die Wahl der Vorstandsmitglieder, d. h. der eigentlichen Unternehmensführung, hier allerdings modifiziert, aber letzten Endes nicht entscheidend geändert durch die Vorschrift, in zwei vorgeschalteten Wahlgängen eine Mehrheitsentscheidung zunächst von zwei Dritteln, und wenn das nicht gelingt, der einfachen Mehrheit aller Aufsichtsratsmitglieder, zu suchen. Weiterhin bedeutet auch die Beteiligung der leitenden Angestellten am Aufsichtsrat eine Auflockerung und Schwächung der Front der Arbeitnehmervertreter. Denn obgleich die leitenden Angestellten zu den Arbeitnehmern gehören und daher vom Gesetz nicht ohne Grund auf deren Seite berücksichtigt werden, bilden sie doch eine Untergruppe, die andere Funktionen im Unternehmen erfüllt als die übrigen Arbeitnehmer, sich auch soziologisch von diesen abhebt und sich daher mit ihnen nicht ohne weiteres identifiziert. Wenn sie auch durchaus andere Interessen haben als die Anteilseigner, stehen sie diesen doch näher als die übrigen Arbeitnehmer. Nicht selten verwischt sich der Gegensatz, weil sie Anteile des Unterneh-

mens besitzen. Unter der Parität bleibt das Gesetz bei funktioneller Betrachtungsweise schließlich auch deshalb, weil es die Mitbestimmung nur im Aufsichtsrat ansiedelt, dem schwächsten der drei Unternehmensorgane. Während der Aufsichtsrat nach der Konzeption des Aktiengesetzes die Unternehmensleitung nur überwachen, dagegen regelmäßig keine selbständigen Führungsentscheidungen treffen soll, liegt die eigentliche unternehmerische Initiative und Verantwortlichkeit beim Vorstand. Dieser bleibt aber mitbestimmungsfrei, namentlich kommt auch der im gleichen Verfahren wie alle anderen Vorstandsmitglieder gewählte Arbeitsdirektor als besonderer Repräsentant oder Vertrauensmann der Arbeitnehmer nicht in Betracht. Wichtige Entscheidungen über die Grundlagen des Unternehmens gehören weiter zur Zuständigkeit der gleichfalls nicht mitbestimmten Haupt- bzw. Gesellschafterversammlung.

Aufzuwägen gegen diese Verlustliste der Mitbestimmung sind auf der anderen Seite die Befugnisse, welche das geltende Recht der Arbeitnehmerschaft außerhalb der Unternehmensverfassung, vor allem im Betriebsverfassungs- und im Tarifvertrags- und Arbeitskampfrecht, gewährt. Das Betriebsverfassungsgesetz räumt den Betriebsräten neben Informations-, Anhörungs- und Mitberatungsrechten in einer Reihe von Angelegenheiten ein echtes Mitbestimmungsrecht ein und verwirklicht insoweit die Parität beider Seiten. Oft wurde argumentiert, die Kumulation der Mitbestimmung im Aufsichtsrat und im Betrieb verstärke die Position der Arbeitnehmer in einem Ausmaß, daß nicht nur Parität, sondern sogar ein Übergewicht der Arbeitnehmerseite eintreten werde. Bei näherem Zusehen ist ein solcher Schluß nach der Rechtslage jedoch nicht begründet. Denn beide Mitbestimmungsformen beziehen sich nur in Ausnahmefällen auf dieselben Gegenstände, während in der Regel Angelegenheiten der betriebsverfassungsrechtlichen Mitbestimmung nicht zur Zuständigkeit des Aufsichtsrats gehören und umgekehrt, so daß die einfache Addition ein schiefes Bild ergeben würde. Auch mit Unzuträglichkeiten im Verhältnis zwischen Mitbestimmung und Tarifvertragswesen ist nach dem endgültigen Gesetzestext nicht mehr ohne weiteres zu rechnen, da das doppelte Stimmrecht des Aufsichtsratsvorsitzenden den Anreiz stark vermindert, Tariffragen in den Aufsichtsrat zu bringen. In beiden Fällen geht es daher nicht an, die den Arbeitnehmern zustehenden Rechte einfach zu addieren und von einer ihre Schwäche im Aufsichtsrat überkompensierenden Überparität zu reden. Im Ergebnis vermehrt das Mitbestimmungsgesetz den Einfluß der Arbeitnehmerseite im Unternehmen, verschafft ihr wirksameren Zugang zu den Entscheidungszentren, vergrößert den Spielraum für eine ihren Interessen Rechnung tragende Unternehmenspolitik, installiert sie aber rechtlich nicht als gleichberechtigte Partner der Anteilseignerseite.

Das tatsächliche Ausmaß des den Arbeitnehmern infolge des Gesetzes zu-

wachsenden Einflusses wird allerdings auch vom politischen Kräfteverhältnis zwischen den Sozialpartnern beeinflusst, denn davon hängt es letztlich ab, ob die Anteilseigner es als zweckmäßig ansehen können, ihre Rechte im Aufsichtsrat voll auszuspielen und ihre Interessen auch gegen den Willen der Arbeitnehmer und um den Preis des Konflikts mit ihnen durchzusetzen, oder ob sie es vorziehen, Kompromisse zu schließen, die ihnen weiter entgegenkommen als nach der Rechtslage notwendig wäre. In dieser bisher unbekanntem politischen Dimension liegt vielleicht die wichtigste, den Stil des Unternehmensrechts am nachhaltigsten verändernde Neuerung des Gesetzes.

#### *IV. Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Gesetzes*

In der vom Regierungsentwurf ausgelösten, ungewöhnlich heftigen, verfassungsrechtlichen Debatte wurde deutlich, daß der Boden einer auf die privatrechtliche Wirtschafts- und Sozialordnung bezogenen Verfassungs-, namentlich Grundrechtsinterpretation noch immer unsicher ist. In groben Zügen lassen sich drei Meinungen unterscheiden. Eine erste Gruppe von Autoren versteht den Eigentumsschutz nach Art. 14 GG als eine verfassungsrechtliche Garantie des Vorrangs der Anteilseigner im Unternehmen und hält daher die Parität zwischen den Sozialpartnern für verfassungswidrig. Sie steht vor der Frage, ob die Endfassung des Gesetzes den von ihr postulierten Anforderungen des Art. 14 GG genügt. Eine zweite Gruppe vertritt demgegenüber den Standpunkt, die in Art. 14 GG selbst genannten sozialen Schranken der Eigentumsgarantie, gesehen im Zusammenhang mit der allgemeinen Gewährleistung des Sozialstaats in Art. 20 GG, gestatte dem Gesetzgeber sogar, den Arbeitnehmern das Übergewicht im Unternehmen zu verleihen und die Anteilseignerrechte demgemäß zurückzudrängen. Die Gruppe findet im Mitbestimmungsgesetz selbstverständlich keine verfassungsrechtlichen Probleme. Die dritte Partei sieht im Grundgesetz eine Äquivalenz von Eigentumsschutz und sozialstaatlicher Vorbehalte angelegt, welche eine paritätisch geordnete Unternehmensverfassung zuließe, sofern sie sachgemäß und funktionstüchtig bleibt und ohne Widersprüche in das Gesamtgefüge der Wirtschafts- und Sozialordnung eingepaßt wird. Welche Gruppe recht hat, ist in der Wissenschaft noch immer nicht geklärt. Nach Lage der Dinge kann auch nur ein Spruch des Bundesverfassungsgerichts die Frage definitiv entscheiden. Nach der in seiner bisherigen Judikatur zum Eigentumsschutz verfolgten Tendenz erscheint es ungeachtet aller Unsicherheit einer solchen Prognose als wenig wahrscheinlich, daß das Bundesverfassungsgericht das Mitbestimmungsgesetz im Ganzen für verfassungswidrig erklären wird.

#### *V. Ausblick*

Langfristige Prognosen über die Auswirkungen des Mitbestimmungsgeset-

zes sind mit einem Anspruch auf wissenschaftliche Zuverlässigkeit kaum zu erstellen. Ob politische Befürchtungen, die paritätische Mitbestimmung schaffe die Gefahr einer zentralen gewerkschaftlichen Wirtschaftssteuerung, unter den Bedingungen einer uneingeschränkten Parität der Sozialpartner begründet wäre, muß hier dahinstehen. Das Mitbestimmungsgesetz rechtfertigt sie nicht. Die Funktionsmechanismen der Marktwirtschaft würden durch das Gesetz unmittelbar nur dann in Frage gestellt, wenn die Arbeitnehmerschaft nicht daran interessiert wäre, daß die Unternehmen wirtschaftlich optimal geführt werden und sich im Wettbewerb behaupten, und wenn sie diesen Standpunkt gegenüber den Anteilseignern durchsetzen könnten. Nur in diesem Fall wäre auch eine nachhaltige Einbuße an Produktivität der Unternehmen zu befürchten. Beides trifft nicht zu. Vollends gestattet es das Gesetz den Gewerkschaften nicht, die maßgeblichen Positionen im Unternehmen einfach an sich zu ziehen und die Unternehmenspolitik zentral zu steuern, denn die zwei oder drei von den Gewerkschaften vorgeschlagenen, nicht aber entsandten Mitglieder des Aufsichtsrats sind dazu nicht in der Lage. Allerdings genügt es auch bei derartigen Prognosen nicht, nur die Rechtsstrukturen auszuleuchten, denn wiederum hängt die Zukunft ebenso stark von der politischen Entwicklung, d. h. vom künftigen Kräfteverhältnis zwischen den Sozialpartnern und ihren Organisationen, ab. Wird sich in der Arbeitnehmerschaft eine radikale, auf die Zerstörung der gegenwärtigen Ordnung gerichtete Tendenz durchsetzen, so verstärkt der ihr durch das Mitbestimmungsgesetz gewährte Einfluß die Gefahr, daß sie mit der Verwirklichung ihrer Ziele erfolgreich sein wird. Auf der anderen Seite kann das Gesetz aber auch zu einer stärkeren Integration der Arbeitnehmerschaft in die Unternehmen und in das Gefüge der sozialen Marktwirtschaft beitragen, die radikalen Neigungen gerade entgegenwirkt. So gesehen wird das Schicksal des Mitbestimmungsgesetzes langfristig davon abhängen, was die Betroffenen aus ihm machen. Es erinnert stärker als die meisten anderen Gesetze an die Schicksalhaftigkeit des sozialen und politischen Prozesses im Inneren eines Landes, die mit Hilfe gesetzlicher Maßnahmen zu steuern trotz allem Optimismus der Rechtspolitiker und Sozialingenieure nur unvollkommen gelingt.