

Mitbestimmung — ein Fall für Karlsruhe?

Von Professor Dr. Wolfgang Däubler, Bremen/Tübingen

Zu dem Regierungsentwurf über die paritätische Mitbestimmung sind in einer vielschichtigen Diskussion zahlreiche Einwände vorgebracht worden. Am eindrucksvollsten waren die Bedenken, die namhafte Verfassungsrechtler in einer öffentlichen Anhörung geäußert haben. Nach ihrer Meinung wären wichtige Punkte des Entwurfs mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Diese Zeitung hat Auszüge aus dem Gutachten der Professoren Mestmäcker, Rupp, Stern und Zacher veröffentlicht. Heute soll die andere Seite zu Wort kommen. Hätte der Gewerkschaftsbund für jenes öffentliche Hearing einen Gutachter benennen können — was nur den Bundestagsfraktionen zustand —, so wäre sicherlich Professor Däubler ausgewählt worden. Er hat wiederholt als Wissenschaftler die Meinung der Gewerkschaften mit Nachdruck vertreten. Unsere Leser sollten auch diese Auffassungen kennenlernen.

Verfolgt man die Diskussion um die paritätische Mitbestimmung, so ist die Versuchung groß, jedes Argument der Mitbestimmungskritiker mit einem Gegenargument zu beantworten. Daß dies alles andere als ein unmögliches Unterfangen wäre, haben die Stellungnahmen jener Hochschullehrer im Mitbestimmungs-Hearing deutlich gemacht, die den vorliegenden Regierungsentwurf für grundgesetzkonform halten. Noch einmal das zusammenzufassen, was von ihnen vorgetragen

wurde, führt leicht zu überflüssiger Wiederholung. Deshalb an dieser Stelle zur Sache selbst nur die eine Bemerkung:

Die verfassungsrechtliche Auseinandersetzung um die Mitbestimmung ging und geht vor der nur schwer einsehbareren Prämisse aus, der Regierungsentwurf wolle oder bewirke „Parität“ im Sinne einer gleichen Vertretung von Arbeit und Kapital im Aufsichtsrat. Nur dann, wenn den Anteilseignern nicht zuvor schon der ausschlaggebende Einfluß zuzufällt, stellt sich ja überhaupt die Frage nach einem unzulässigen Eingriff in das Eigentum und einer Funktionsentwörung der Tarifautonomie durch Einwirkung der Gewerkschaften auf ihren „Gegenspieler“. Bei einer solchen Einordnung des Regierungsentwurfs übersieht man jedoch zwei Dinge:

Das Letztentscheidungsrecht der Hauptversammlung bei der Vorstandswahl ist nicht etwa die praktisch völlig irrelevante Stimmkraft, sondern ein wirksames Mittel zur Durchsetzung personalpolitischer Vorstellungen. Dies leuchtet unmittelbar ein, wenn die Gesellschaft nur einige Aktionäre besitzt. Doch gilt gleiches bei der Publikums-AG, da sich durch das Bankstimmrecht auch hier die faktische Entscheidungszuständigkeit bei wenigen Personen konzentriert. Die Kritiker des Regierungsentwurfs übersehen weiter die Tatsache, daß der bisherige Vorstand und die Anteilseignervertreter im Aufsichtsrat das „Timing“ der Vorstandswahl häufig so bestimmen können, daß der letzte vergebliche Einigungsversuch in die Zeit der Einberufung einer ordentlichen Hauptversammlung fällt.

Die zweite unzutreffende Prämisse liegt in der Zuordnung des leitenden Angestellten zur Seite der Arbeitnehmer. Der leitende Angestellte besitzt einen Arbeitnehmerstatus verabsolutiert einen Aspekt seiner Situation zu Lasten ungleich wesentlicherer Faktoren. So haben etwa Helge Pross und Karl W. Boetticher nachgewiesen, daß die leitenden Angestellten von ihnen in einer empirischen Untersuchung befragten leitenden Angestellten durch eine im politischen Sinn konservative Grundeinstellung geprägt war und die Ausdehnung demokratischer Prinzipien auf die Unternehmensstruktur strikt ablehnte. Beachtet man weiter, daß das Bundesarbeitsgericht den Begriff des „Leitenden“ eng definiert und eine Teilhabe an nicht unwesentlichen unternehmerischen Funktionen voraussetzt, so wird ein Personalrechtler, der — vorsichtig ausgedrückt — weder dem sozialen Status noch den subjektiven Überzeugungen nach auf der Seite der Belegschaft steht. Vom faktischen Entscheidungsverhalten her und auf dieses, nicht auf den Rechtsstatus kommt es im Zusammenhang mit der Parität an — ist daher die Vorherrschaft der Anteilseignersseite ungefährdet.

Neue Argumente haben Seltenheitswert

Da wissenschaftliche Streitgespräche wie die im Hearing geführten irgendwann einmal den Punkt erreichen, wo neuartige Argumente Seltenheitswert bekommen, ist es im Grunde unglaublich interessant, die Ebene der Verfassungsinterpretation zu verlassen und über diese selbst ein wenig nachzudenken. Was sind die Ursachen für die so vehementen Infragestellungen der paritätischen Mitbestimmung durch beachtliche Teile der Arbeitsrechts- und Staatsrechtswissenschaft?

Bis zur zweiten Hälfte der sechziger Jahre war die gleichberechtigte („paritätische“) Mitbestimmung der Beschäftigten im Unternehmen so gut wie gar kein Verfassungsproblem; auch gemeinhin als konservativ eingeschätzte Autoren hatten keinerlei Bedenken, das Montanmodell als grundgesetzkonform einzustufen. Der Abbau dieser „herrschenden Meinung“ wurde 1967 mit einem Beitrag von Biedenkopf in der Böhm-Festschrift eingeleitet, wo sich zum ersten Mal die These findet, paritätische Mitbestimmung lasse sich mit einem funktionierenden Tarifsystem nicht vereinbaren. In der Folgezeit fand diese Auffassung die Zustimmung zahlreicher Autoren, die jedoch im einzelnen zu unterschiedlichen Ergebnissen kamen. Auch zwischen paritätischer Mitbestimmung und grundgesetzlicher Eigentumsgarantie wurde da und dort ein Widerspruch gesehen

Eine neue „herrschende Meinung“ ließ sich nicht ausmachen, die Einschätzung der Rechtslage war eben kontroverser — ein alles andere als ungewöhnlicher Zustand, hätte nicht das zeitliche Zusammenfallen der verfassungsrechtlichen „Problematikierung“ mit den verstärkten Mitbestimmungsforderungen der Gewerkschaft etwas Argwohn erzeugt.

Besonders erstaunlich war, daß die Gutachtenaufträge des Bundesjustizministeriums an Professoren gingen, die durch frühere Stellungnahmen bereits weithin festgelegt waren. So hatte Scholz in seiner 1971 erschienenen Habilitationsschrift über „Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem“ sogar die Verfassungswidrigkeit der paritätischen Mitbestimmung erwogen, jedenfalls aber dafür plädiert, die Tarifautonomie an die durch die Unternehmensmitbestimmung (angeblich) veränderten Umstände anzupassen. Ähnliches gilt für Raiser: In seiner 1973 veröffentlichten Schrift über „Marktwirtschaft und paritätische Mitbestimmung“ hatte er ausdrücklich die Notwendigkeit betont, die heute bestehende „relative Ausgewogenheit zwischen Unternehmensordnung und kollektiver Arbeitsordnung“ auch nach Einführung der paritätischen Mitbestimmung wiederherzustellen, was im Klartext bedeutete, daß sich die Tarifautonomie Abstriche gefallen lassen mußte.

Die behauptete Verfassungswidrigkeit des Regierungsentwurfs ist — da mögliches Entscheidungskriterium für den Gesetzgeber — ohne Zweifel ein Politikum. Wie legitim ist eine solche Einwirkung der Wissenschaft auf das Gesetzgebungsverfahren? Nach Artikel 20 Absatz 2 des Grundgesetzes geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Sie wird — so heißt es weiter — „vom Volk in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“. Der demokratische Charakter des vom Grundgesetz intendierten Staatswesens zeigt sich nicht zuletzt darin, daß Gesetze nicht von irgendeiner Bürokratie oder einer selbsternannten Elite, sondern vom gewählten Parlament erlassen werden.

Den Spielraum des Gesetzgebers einengen

Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist nicht unbegrenzt. Damit die Verfassung nicht tot Buchstabe bleibt, ist die dritte Gewalt berufen, das Verhalten des Parlaments am Grundgesetz zu messen; ein negatives Ergebnis führt zur Aufhebung von Gesetzen durch das Bundesverfassungsgericht.

Dieses einleuchtende Modell wird relativiert, wenn nicht zerstört, sobald die Verfassung mit Inhalten „angereichert“ wird, die den Spielraum des Gesetzgebers entscheidend einengen, die

ihn in die Rolle eines Vollzugsorgans vorformulierten verfassungsrechtlicher Imperative zwingen. Je konkreter bestimmte Verfassungsaussagen formuliert werden, um so mehr verlagert sich das Zentrum politischer Entscheidung von Bonn nach Karlsruhe. Vom Wortlaut des Grundgesetzes her scheint diese Gefahr rein utopischer Natur, doch zeigt die Erfahrung, was sich im Wege der Interpretation alles bewerkstelligen läßt.

Das Verfassungsgericht und die demokratischen Strukturen

Politisch hat eine solche Entwicklung verschiedene Konsequenzen: — Die Übernahme konkreter politischer Entscheidungszuständigkeiten durch das Bundesverfassungsgericht kommt einem Abbau demokratischer Strukturen gleich. Während ein sich über die Mehrheit hinwegsetzendes Parlament spätestens nach vier Jahren durch ein anderes ersetzt werden kann, bleibt eine Kritik an politischen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts folgenlos, kennt doch unsere grundgesetzliche Ordnung keine Abwahl von Richtern. Selbst ein freiwilliges Abgehen von später als falsch erkannten Entscheidungen stößt auf große Schwierigkeiten.

Schon von der Sprach- und Argumentationsform her ist eine politische Kontrolle des von Gerichten gesetzten Rechts nur noch durch Experten möglich. Während Erklärungen des Bundeskanzlers in einer großen Öffentlichkeit analysiert und kritisiert werden können, wird sich das Verfassungsgericht gegen ein entsprechendes Vorgehen mit einem Hinweis auf seine Unabhängigkeit und seine Fachkompetenz verwehren. Hinter einer solchen Haltung steckt mehr als ein Körnchen Wahrheit: der Bürger kann sich zwar in jeder Buchhandlung einen Grundgesetztext kaufen und den Inhalt nach Stufenstufen kritisieren; die amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu erwerben wäre ein reichlich groteskes Unterfangen, das dem einzelnen nur seine Hilflosigkeit dokumentieren würde.

Hinter dem Verfassungsgericht steht schließlich die sogenannte vierte Gewalt in Form der schon von Max Weber so betitelten „Rechtsmonarchie“ — jener Gruppe von Juristen in führenden Positionen tätigen Juristen, die die „seriöse“ Fachdiskussion im wesentlichen monopolisieren. Kaum eine vom Verfassungsgericht zu entscheidende Problematik wird nicht vorher in der juristischen Fachöffentlichkeit diskutiert; die Ansichten von „anerkannten“ Professoren, Gerichtspräsidenten und angesehenen Rechtsanwälten haben so alle Chancen, gegenüber der dritten Gewalt die Funktion zu erfüllen, die eine kritische Öffentlichkeit gegenüber dem Parlament haben könnte: Sie liefert die Maßstäbe für „sachgerechte“, als konsensfähig

betrachtete Entscheidungen. Von demokratischer Legitimation kann hier noch ungleich weniger als bei Gerichten die Rede sein; ist die juristische Öffentlichkeit sehr viel weiter „rechts“ als der Rest des Gemeinwesens angesiedelt, ist der Verfassungskonflikt vorprogrammiert.

Was geschieht, wenn die Parität — oder gar die Scheinparität des Regierungsentwurfs — in Karlsruhe für verfassungswidrig erklärt wird? Wie werden Parlamentsmehrheit und Gewerkschaften reagieren, wenn der Erste Senat ähnlich wie in seinem Hochschulurteil zum Ergebnis kommt, einer Gruppe, hier den Anteilseignern, müsse ein „auschlaggebender Einfluß“ gewährt werden?

Bis dato gibt es offensichtlich keine konkreten Vorstellungen für diesen Tag X. Immer noch geht man als selbstverständlich davon aus, daß das, was seit 27 Jahren in der Montanindustrie praktiziert wird, nicht plötzlich verfassungswidrig sein kann. Es spricht im Übrigen für die Zurückhaltung der Gewerkschaftsbewegung in Sachen Mitbestimmung, daß sie sich nicht an den alten, in zahlreichen Tarifverhandlungen erprobten Grundsatz hielt, mehr zu fordern, als man aller Erwartung nach durchsetzen konnte. Ihre Situation wäre heute ohne Zweifel besser, hätte sie von Anfang an eine über das Montanmodell hinausgehende Vollparität (zum Beispiel eine 50:50 zusammengesetzte Unternehmensversammlung) verlangt und so den Spielraum für Kompromisse vergrößert. Da eine zuträglichere Korrektur ausscheidet, bleiben nach meiner persönlichen Einschätzung nur drei Möglichkeiten:

1. Man hält am Montanmodell fest und wartet auf eine verfassungsständige Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat. Meines Erachtens wäre dies nicht nur objektiv falsch, sondern auch der Mitbestimmung gegenüber schwerlich plausibel zu machen. Die Wartezeit könnte sich allzuweit ausdehnen, und am Ende ergäbe sich die gleiche Szenerie wie heute: Da auch der verfassungsändernde Gesetzgeber an bestimmte elementare Grundgesetzeprinzipien gebunden ist, ließe sich der „Wesensgehalt“ von Grundrechten, insbesondere *des Eigentums, un schwer darunter subsumieren. Einen Vorgeschmack für die dann fällige Diskussion hat in durchaus weitschauender Weise Professor Stern schon beim Hearing geliefert, als er einen Artikel 14 a Grundgesetz vorschlug, der eine Entschädigungspflicht des Staates für den Fall vorsieht, daß den Anteilseignern nicht mehr der ausschlaggebende Einfluß zusteht.

2. Man greift auf Artikel 15 Grundgesetz und des Grundsatzprogramm der Gewerkschaften zurück und fordert die Vergesellschaftung von Schlüsselindustrien und anderen Großunternehmen. Für die bisherigen Eigentümer ist zwar eine Entschädigung vorzusehen, doch ist ihre Höhe „unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit

und der Beteiligten zu bestimmen“. Interpretiert man ähnlich wie das Bundesverfassungsgericht das Grundgesetz als einheitliches Normensystem, so darf die Entscheidung keinerlei inflationäre Wirkungen entfalten, da Artikel 109 Absatz 2 Bund und Länder verpflichtet, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Eine demokratische Binnenstruktur der vergesellschafteten Unternehmen hätte die Mitbestimmung der Beschäftigten und ihrer Gewerkschaften sicherzustellen. Entsprechend der Programmatik der französischen „Drittelparität“ demart denken, daß in den Unternehmensorganen sowohl die öffentliche Hand wie auch Arbeitnehmer und Gewerkschaften sowie schließlich Verbraucher und Geschäftspartner vertreten sind. Den deutschen Mitbestimmungsvorstellungen stünde freilich eine „Halbparität“ aus Arbeitnehmervertretern und Repräsentanten der Staatsgewalt näher.

Die Tarifverhandlungen auf die Unternehmenspolitik ausdehnen

3. Man überläßt die Unternehmen im bisherigen Umfang der Kapitalseite und vermeidet damit von vornherein den Vorwurf, das Eigentum nicht zu respektieren und die Arbeitgeberverbände ins gewerkschaftliche Schlepptau nehmen zu wollen. Statt dessen trägt man Tarifverhandlungen auf Fragen aus, die bisher auf Unternehmensebene entschieden wurden: Ob ein Betrieb geschlossen oder eine Zweigstelle neu eröffnet, ob Preise erhöht oder Rationalisierungsmaßnahmen getroffen werden, das alles läßt sich auch in Tarifverhandlungen klären. Vorstellungen dieser Art sind alles andere als revolutionär. Die gewiß systemkonformen, keinerlei sozialistischen Zielsetzungen anhängenden amerikanischen Gewerkschaften praktizieren Vergleichbares mit Zustimmung des Supreme Court seit vielen Jahren, und auch die nicht eben als besonders radikal verschriene schwedische Sozialdemokratie hat sich vor kurzem zu einem solchen Modell bekannt. Für bisherige Gewerkschaften bietet es freilich den wesentlichen Nachteil, daß am Ende erfolgloser Verhandlungen Streik und Aussperrung stehen. Wer die bisherige, auf Ausgleich bedachte Politik der deutschen Gewerkschaften nicht schätzte, wird sich freuen, wenn an die Stelle eines potentiellen Streikentscheids im Aufsichtsrat der Arbeitskampf tritt. Bis heute ist dies nur eine kleine Minderheit, doch kann sich die Haltung der Mehrheit ändern, sollte die Mitbestimmungsforderung endgültig zerschlagen werden. Kommt es zu einer solchen Entwicklung, so ist die Verantwortung nicht bei den Gewerkschaften zu suchen.

Wer? Schuco-Lenker

K.B. An Schuco-Spielzeugautos hat der Exverleger Naumann schon immer Spaß gehabt. Die Schuco Spielzeugwerke in Nürnberg bewahrt er jetzt vor der Fahrt in den Abgrund; allerdings haben der bayerische Wirtschaftsmann Jaumann und das Kreditgewerbe Leitplanken errichtet. Als neuer Hauptgesellschafter vollbringt er aber offenbar nicht nur eine Rettungstat. Er dürfte auch bei Schuco sich von seinem gesunden Geschäftssinn lassen. Der hat ihm schon oft den richtigen Weg gewiesen.

So hat er während einer zwanzigjährigen Tätigkeit in leitenden Positionen des Verlagswesens gut verdient. Von Axel Springer erhielt er, als er dessen Spitzenmanagement mit Respekt vor einem „alten Hasen“ verließ, eine großzügige Abfindung. Einen beachtlichen Batzen kassierte er im Anschluß an eines der für die Beteiligten schiefsten Geschäfte im deutschen Verlagswesen. Naumann rückte nämlich als Mittler beim Verkauf der Zeitschriften „Jasmin“, „Eltern“ und „Iwen“ von Springer über den Stuttgarter Verleger und Drucker Weipert an die Gruppe Gruner + Jahr zum Gesellschafter und Vorstandsvorsitzenden von Gruner + Jahr auf. Die Postillen „Jasmin“ und „Iwen“ mußten nach großen Verlusten aufgegeben werden. Naumann in der Zwischenzeit jetzt wieder einmal wohlhabender durch den Verkauf seines fünfprozentigen Anteils an dem mehrheitlich bei Gruner + Jahr beteiligten Bertelsmann-Konzern.

Er spielte in der Rolle des Verlegers den Praxistatzen und unermüdet diskutierend den Ausgleich zwischen widerstrebenden Interessen gesucht hat, mit leichter Hand und kameradschaftlichem Ton, aber konsequent in der Sache. Im Zeitungsverlagswesen wird er als „Gründungsneuer“ geschätzt. Nach seinem Ausscheiden muß es ihn getroffen haben, daß die auf seine Initiative zusammen mit Gruner + Jahr gebaute Münchner Druckerei aus der Sicht des heutigen Gruner + Jahr-Vorstandes als nicht sanierbar galt und bald geschlossen wurde.

Mit 53 Jahren will Naumann an seinem Wohnsitz Ahrensburg in Holstein kein „Führer“ sein, sondern „viele andere Sachen machen“. Persönlich hält er es mit der Volksweisheit, daß Geld beruhigt, aber nicht glücklich macht. Den größten Teil seines Vermögens hat er dem, von seiner Frau und seinen drei Töchtern unterstützt, in eine Stiftung zugunsten von förderungswürdigen Verlagen und Journalisten eingebracht. Die Nachrichtenagentur ddp, an der er beteiligt ist, verkauft ihm viel. Bei Schuco will er nur so lange Geschäftsführer sein, bis das Unternehmen wieder auf flotte Fahrt kommt. Konzentrieren will er seine Erfahrung und sein Geld auf den Pressemarkt. Er möchte sich auch als „One Dollar Man“ gefährdeten Verlagen und Druckereien zur Verfügung stellen. Zur Zeit gäbe es hier für Naumann eine Menge zu tun.