

Gespräch mit Reiner Hoffmann

## Vom Mitarbeiter zum »Bürger im Betrieb«?

### Bilanz nach 40 Jahren Mitbestimmungsgesetz

*Die Forderung der Gewerkschaften nach Vertretung der Arbeitnehmerschaft in den Vorständen und Aufsichtsräten hat eine lange Geschichte, die bis in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zurückreicht. Doch erst 1976 trat das »Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer« in Kraft. Mit einigen Änderungen ist dieses Gesetz bis heute gültig, zu einer grundsätzlichen Reform kam es bisher nicht. 2006 scheiterte die noch von der rot-grünen Bundesregierung eingesetzte »Biedenkopf-Kommission«.*

*Hat sich das Gesetz von 1976 dennoch bewährt? Welchen Reformbedarf gibt es? Und wie funktioniert die Mitbestimmung auf europäischer Ebene? Zu diesen Fragen äußert sich Reiner Hoffmann, seit 2014 Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes, im Gespräch mit Thomas Meyer.*

**NG/FH:** Die Mitbestimmung in Deutschland ist an verschiedenen Stellen geregelt, u.a. im Betriebsverfassungsgesetz und im Mitbestimmungsgesetz. Letztes trat 1976 in Kraft. Wie sieht die Bilanz nach 40 Jahren aus?

**Reiner Hoffmann:** 40 Jahre Unternehmensmitbestimmung, 65 Jahre Montanmitbestimmung, einschließlich Betriebsverfassung, aber auch Personalvertretung, sind ein Erfolgsmodell in Deutschland. Eines, das auch wir mit Spannung verfolgt haben, denn die Betriebsverfassung war keine Traumforderung der Gewerkschaften. Es gab immer ein Spannungsverhältnis um die Frage: Verselbstständigen sich die Betriebsräte vielleicht gegenüber den Gewerkschaften? Heute können wir sagen: Das Dreieck aus Betriebsverfassung, Unternehmensmitbestimmung und Tarifverträgen ist eine günstige Voraussetzung für gute Arbeit in den Unternehmen. Und mehr: Während der Krise 2008/2009 wurde bis ins Unternehmenslager und tief in die Reihen der CDU hinein verstanden, dass wir mit dem Instrument der Mitbestimmung eine wirksame Krisenüberwindungsstrategie haben. Die Beschäftigung ist während der Krise trotz Rückgang des Bruttoinlandsproduktes um mehr als 5 % relativ stabil geblieben. Damit bleibt dieses Dreieck das zentrale Handlungsfeld für die Gewerkschaften.

**NG/FH:** Da hat die Mitbestimmung eine große Rolle gespielt.

**Hoffmann:** Eine größere Rolle als etwa die Verlängerung des Bezugs des Kurzarbeitergeldes, weil über Mitbestimmung, Tarifverträge und Arbeitszeitkonten sehr um-

fangreich Beschäftigung gesichert wurde. Die Beschäftigten haben zwar für Tage oder auch Wochen ihre Arbeitszeit reduziert, sind aber nicht entlassen worden. Es wurde regelrecht Personal gehortet, indem die Betriebsräte Tarifvereinbarungen und Betriebsvereinbarungen genutzt haben. Die Unternehmen wussten, dass sie nach der Krise die Leute brauchen.

Aber es geht nicht nur um Krisen. Unser Leitbild von guter Arbeit wird deutlich mehr in den Unternehmen realisiert, in denen wir Mitbestimmung haben. Das ist auch empirisch nachweisbar. Und nicht nur Beschäftigte haben etwas davon, auch die Unternehmen: Forschungsarbeiten weisen nach, dass die Unternehmensmitbestimmung für die Langfristperspektive der Unternehmen einen deutlich positiven Beitrag leistet. In einer Studie der Boston Consulting Group zu den interessantesten Investitionsstandorten für US-amerikanische Investoren liegt Deutschland auf Platz zwei. Die Aussage, die Mitbestimmung sei für ausländische Investoren abschreckend, ist also eine ideologiebeladene Schimäre. Deutschland ist nicht, wie viele sagen, trotz, sondern wegen der Mitbestimmung attraktiv.

**NG/FH:** Ist das den Investoren auch bewusst?

**Hoffmann:** Die sind am Anfang mitunter skeptisch, aber das ist kein Kriterium, das eine Investitionsentscheidung beeinträchtigt. Wenn sie ihre Erfahrungen mit der Mitbestimmung gemacht haben, merken sie, dass diese für das Unternehmen ein außerordentlicher Standortvorteil ist.

**NG/FH:** Eigentlich sollte es bei der Unternehmensmitbestimmung von 1976 doch so sein, dass die Gewerkschaften die volle Parität erhalten. Die CDU hat dann aber durchgesetzt, dass der Vorsitzende eine Doppelstimme hat. Deswegen gibt es keine Parität. Funktioniert das denn trotz dieser Nicht-Parität oder fordern die Gewerkschaften eine Änderung?

**Hoffmann:** Die volle Parität bleibt weiter unser Ziel.

**NG/FH:** Seit Ende der 80er Jahre gibt es nun den Vormarsch der Finanzinvestoren. Höhlt das die Stakeholderkultur in den Unternehmen aus, weil diese Leute nicht mehr mit den langfristigen Interessen des Unternehmens verbunden sind?

**Hoffmann:** Absolut.

**NG/FH:** Hat das die Unternehmensmitbestimmung in Mitleidenschaft gezogen oder ist diese immer noch eine Art Anker?

**Hoffmann:** Sie ist ein Anker. Wenn wir die Unternehmensstrategien den Finanzmärkten überlassen würden, wären es völlig andere. Durch die Mitbestimmung haben wir ein deutliches Gegengewicht zu den kapitalmarktgetriebenen Unternehmensentscheidungen. Mitbestimmung prägt nicht nur den Alltag im Unternehmen, sie

verändert auch die Wahrnehmung bei Investoren, Aktionären und im Management. Ein Problem gibt es aber: In manchen DAX-Unternehmen ist die Austauschgeschwindigkeit bei Vorständen enorm. Und die Vergütungssysteme der Vorstände orientieren sich natürlich nicht nur am wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens, sondern auch an der Börsenkapitalisierung. Da gibt es also den Druck von der Eigentümerstruktur, aber auch oft vom Management selbst. Das macht Mitbestimmung nicht einfacher, aber es macht sie umso wichtiger. Sie tragen maßgeblich dazu bei, dass nachhaltige Strategien in Unternehmensentscheidungen eingebaut werden.

**NG/FH:** Gibt es für die Bundestagswahl im nächsten Jahr irgendwelche weiterführenden Mitbestimmungsforderungen der Gewerkschaften?

**Hoffmann:** Nach dem DGB-Kongress haben wir die *Offensive Mitbestimmung* gestartet. Diese hat zum Ziel, den mitbestimmungspolitischen Stillstand zu überwinden. So steht im Koalitionsvertrag zur Mitbestimmung so gut wie nichts. Die Aussage »Mitbestimmung ist für uns ein hohes Gut« hat die Koalition nicht wirklich belegt, auch wenn sich hier und dort in neuen Gesetzen Elemente besserer Mitbestimmung finden. Wir können ja schon froh sein, dass große Teile der CDU immerhin ihren Frieden mit der Mitbestimmung gemacht haben. Der Stillstand aber muss beendet werden, und dafür werden wir während des Wahlkampfes auch eintreten. Wir wollen, dass die

Mitbestimmung zukunftsfest gemacht wird. Immerhin gab es ein deutliches Signal, dass die Arbeitgeber gelernt haben, mit der Mitbestimmung umzugehen. Beim Festakt zum 40-jährigen Jubiläum der Mitbestimmung war auch Ingo Kramer, der Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), dabei. Das wäre 1976 unmöglich gewesen. Aber sie sind bislang nicht bereit, sich auf dem Weg in die neue Zeit mit einer Modernisierung der Mitbestimmung auseinanderzusetzen.

**NG/FH:** Welche Forderungen gibt es denn für eine weiterführende Reform?

**Hoffmann:** Das europäische Gesellschafts- und Unternehmensrecht greift immer stärker in die Unternehmensmitbestimmung ein, da müssen wir ran. Nehmen wir die Europäische Aktiengesellschaft (SE): Da ist es uns nach einer 25-jährigen Auseinandersetzung gelungen, neben der Rechtsform die Mitbestimmung sicherzustellen. Allerdings mit einem erheblichen Webfehler: Wenn eine SE, eine Societas Europaea, gegründet wird, schreibt das Gesetz vor, dass eine Auffangregelung tendenziell das höchste Mitbestimmungsniveau schützen soll ...

**NG/FH:** ... und das ist meistens das deutsche, oder?

**Hoffmann:** Genau. Aber zunächst wird zwischen dem Vorstand und den Arbeitnehmervertretern die Mitbestimmung für die SE verhandelt. Erst wenn es zu keinem Verhandlungsergebnis kommt, dann gilt unter bestimmten Bedingungen die deutsche 76er Mitbestimmung als Auffangregelung. Das Mitbestimmungsgesetz gilt für alle deutschen Unternehmen mit mehr als 2.000 Beschäftigten. Für Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten gilt die Drittelbeteiligung im Aufsichtsrat. Aber bei den heutzutage zahlreichen Schachtelunternehmen gilt häufig gar keine Mitbestimmungsregelung. Oder es sind Unternehmen, bei denen die Beschäftigungsschwelle für die Mitbestimmung nicht erreicht wurde, die aber in eine SE verwandelt werden – und dann wachsen. Da kann dann nicht nachverhandelt werden. Wir nennen diese Vermeidungsstrategie das »Einfrieren eines mitbestimmungslosen Zustandes«. Das ist eine Lücke im Gesetz, die behoben werden muss. Manche Unternehmen nutzen genau diese Rechtsformumwandlung von dem deutschen in das europäische Unternehmensrecht, um Mitbestimmung zu verhindern. Sie flüchten nicht, sie wollen sie von vornherein verhindern. Diese europäische Entwicklung müssen wir im Blick haben.

Wir haben darüber hinaus klare Forderungen, was die 76er Mitbestimmung betrifft, so muss im Gesetz deutlich präzisiert werden, was zustimmungspflichtige Geschäfte sind. Diese werden heute in der Geschäftsordnung des Aufsichtsrates festgelegt und nur ganz rudimentär im Gesetz. Hier fordern wir mehr Klarheit. Dann könnte die Arbeitnehmerseite weit besser einwirken.

Und wir müssen die Grenze von 2.000 Mitarbeitern, ab der die Beschäftigten Aufsichtsräte wählen dürfen, bei der Unternehmensmitbestimmung hinterfragen. Mit dieser Grenze wird willkürlich die demokratische Teilhabe eingeschränkt. Wir fordern einen Schwellenwert von 1.000 Beschäftigten, dann gäbe es deutlich mehr Unternehmen mit Aufsichtsräten, in denen Arbeitnehmer vertreten sind. Natürlich

muss auch die Doppelstimme weg. Wir wollen eine Parität, ähnlich der Mitbestimmung in der Montanindustrie, mit gleicher Zahl an Aufsichtsräten aus beiden Lagern sowie einem neutralen Mitglied.

**NG/FH:** Die Regelungen, die Sie beschrieben haben, beziehen sich meistens auf Gesellschaften, die europäisch organisiert sind. Wie sieht es aber in den einzelnen europäischen Ländern aus? Gibt es da auch Bestrebungen die Mitbestimmung zu vereinheitlichen und wie erfolgreich sind diese?

**Hoffmann:** Wir haben unter dem Dach des Europäischen Gewerkschaftsbundes 20 Jahre lang über die Mitbestimmung gestritten. Uns ging es nie um den Export der deutschen Mitbestimmung, denn wir respektieren, dass andere Länder andere Mitbestimmungsmodelle entwickelt haben. Wichtig war den deutschen Gewerkschaften jedoch, dass – wenn es ein europäisches Unternehmensrecht gibt – dann auch eine europäische Mitbestimmung notwendig ist. Der alte ideologische Vorwurf einiger europäischer Gewerkschaften, das sei eine Kollaboration mit dem Kapital, und die darauf basierende Frontstellung sind Geschichte.

**NG/FH:** Der deutsche Arbeitsrechtler und Sozialdemokrat Hugo Sinzheimer hat schon 1916 sinngemäß gesagt: »Es gibt ein marxistisches Missverständnis. Zwischen Kapital und Arbeit gibt es nicht nur antagonistische Interessen, es gibt auch Gemeinsames.« Der Erfolg des Unternehmens ist etwas Gemeinsames, wie er dann verteilt wird, etwas Antagonistisches.

**Hoffmann:** So ist es. Der Europäische Gewerkschaftsbund und seine 88 Mitgliedsorganisationen aus 46 europäischen Ländern stellen Mindestanforderungen für die Mitbestimmung in Europa. Denn die Mitbestimmung ist definitiv kein deutscher Sonderweg. In Europa gibt es sehr unterschiedliche Ausprägungen von Mitbestimmung, die zum Teil wesentlich weitreichender sind als in Deutschland. Wir haben etwa in den skandinavischen Ländern zwar keine dualistische Unternehmensverfassung mit Geschäftsführung und Aufsichtsrat, aber dafür das angelsächsische Modell einer monistischen Unternehmensstruktur, dem sogenannten Verwaltungsrat. Und in Dänemark sitzen bei Unternehmen mit mehr als 35 Beschäftigten Arbeitnehmer im Verwaltungsrat. In Schweden, das auch ein monistisches Unternehmensrecht hat, sind Arbeitnehmer ab 25 Beschäftigten beteiligt. Und die Beteiligung ist dort wesentlich weitreichender. Das ist zwar keine Parität, aber die Arbeitnehmervertreter bekommen im Verwaltungsrat kontinuierlich sämtliche Informationen über das Unternehmen und nicht erst im Aufsichtsrat.

**NG/FH:** Wie werden die Vertreter gestellt?

**Hoffmann:** Sie werden von den Gewerkschaften vorgeschlagen und im Betrieb gewählt, da gibt es also eine enge Verzahnung. Mitbestimmung gibt es aber nicht nur im viel gelobten Norden Europas, auch in einzelnen mittel- und osteuropäischen Län-

dern sind nach der Wendezeit viele Mitbestimmungsgesetze eingeführt worden. Da sind viele Betriebsratsgesetze nach deutschem Modell übernommen worden – wenn gleich die Kollegen teilweise ähnliche Diskussionen wie wir führen mussten. In Ungarn etwa hatten die Gewerkschaften genau die gleiche Debatte, wie wir in den 20er Jahren: Sind Betriebsräte Konkurrenzveranstaltungen zu den Gewerkschaften?

Damit ist doch deutlich: Die Mitbestimmung hat eine europäische Dimension, in mindestens zweifacher Hinsicht. Zum einen, weil es unterschiedliche Mitbestimmungsmodelle gibt und, zweitens, weil wir schlicht mit dem europäischen Unternehmensrecht auch eine europäische Mitbestimmung brauchen. Dafür fordern wir, dass das europäische Unternehmensrecht zwingend Mitbestimmungsregelungen vorsehen muss. Da verweigert sich die EU-Kommission bis heute. Immerhin haben wir erfolgreich die Europa GmbH verhindern können. Aber die Gefahr von mitbestimmungsfeindlichen Rechtsstrukturen ist nicht gebannt: So würde die geplante Einpersonengesellschaft, kurz SUP, der Vermeidung von Mitbestimmung Tür und Tor öffnen. Sie muss gestoppt werden. Die SUP wäre zudem eine Einladung zur Geldwäsche. Und es geht doch: Mit der Europäischen Betriebsräte-Richtlinie, die wir nach über 20-jähriger Auseinandersetzung 1994 verabschiedet haben, haben wir bereits eine Europäisierung der Betriebsratsarbeit. In mehr als 1.200 europäischen Unternehmen existieren heute Europäische Betriebsräte. Hier findet ein wechselseitiger Lernprozess statt.

**NG/FH:** Haben die Betriebsräte auch echte Mitbestimmungsrechte?

**Hoffmann:** Europäische Betriebsratsarbeit zeichnet sich heute nicht nur durch Abwehrkämpfe aus, wenn Standorte abgebaut oder verlegt werden sollen. Die Europäischen Betriebsräte haben immer mehr Einfluss auf die Unternehmenspolitik, ob bei Personalentwicklung, Weiterbildung, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Arbeitszeitgestaltung, Standortsicherungen etc. All diese Themen werden über den Europäischen Betriebsrat forciert. Da wo die Arbeitgeber ihre Karten offenlegen müssen, sind die Eurobetriebsräte als Innovationstreiber tätig.

Wir sind also noch lange nicht am Ziel. Aber wir werden mit der *Offensive Mitbestimmung* den Politikstillstand in Sachen Mitbestimmung in Deutschland überwinden, da bin ich sicher.

Ich möchte aber auch noch mal zurück auf ein wachsendes Problem bei der betrieblichen Mitbestimmung. Seit einigen Jahren behindern einzelne Unternehmen wirklich aggressiv die Betriebsratsarbeit und verhindern in vielen Fällen sogar Betriebsratsgründungen. Dafür ist denen kein Anwalt zu teuer, zahlreiche Kanzleien haben sich darauf spezialisiert. Aus diesem Grund brauchen wir eine grundlegende Reform der Betriebsverfassung. Der Schutz der Menschen, die einen Betriebsrat gründen wollen, muss viel früher einsetzen als das im heutigen Betriebsverfassungsgesetz vorgesehen ist.

Der Kündigungsschutz für diejenigen Beschäftigten, die eine Betriebsratswahl vorantreiben wollen, ist sehr lückenhaft und setzt zu spät ein.

Wir erleben in immer mehr Betrieben, dass Beschäftigten (schon vor der Konstituierung eines Wahlvorstandes) gedroht wird, sobald der Arbeitgeber von dem Vor-

haben erfährt, d.h. bevor der eigentliche Wahlprozess begonnen hat. Dem könnte man begegnen, wenn der Kündigungsschutz bereits dann einsetzt, sobald sich drei Leute betrieblich zusammenschließen und dem Arbeitgeber signalisieren, dass sie eine Betriebsratswahl wollen.

**NG/FH:** In der Weimarer Republik vertraten die Gewerkschaften das Konzept der Wirtschaftsdemokratie, also demokratische Machtkontrolle auch ohne Enteignung. Zur Wirtschaftsdemokratie gehört die Mitbestimmung, regionale Wirtschaftsräte und vieles andere mehr. Jetzt haben wir nur noch die Mitbestimmung und die Tarifautonomie. Haben die Gewerkschaften noch eine umfassende Vorstellung von Wirtschaftsdemokratie oder ist das zu den Akten gelegt?

**Hoffmann:** Das Konzept der Wirtschaftsdemokratie war mit Wirtschaftsräten und Investitionslenkung verbunden. Diese Debatte ist seit Anfang der 80er Jahre versandeter. Bei der betrieblichen und bei der Unternehmensmitbestimmung geht es aber nach wie vor um die Kontrolle wirtschaftlicher Macht und um Demokratisierung im Einzelunternehmen. Es geht hier auch um die Demokratisierungsperspektive, durch Mitbestimmung werden Mitarbeiter zum »Bürger im Betrieb«. Heute spielen jedoch viel mehr struktur-, industrie- und energiepolitische Fragestellungen eine Rolle. Wenn wir das in sogenannten Strukturräten verankert wollten, die damals auch diskutiert wurden, hätten wir gleich wieder die Grundsatzdiskussion, wie wir es mit unserer parlamentarischen Demokratie halten und wie das Wechselverhältnis von solchen Einrichtungen zur parlamentarischen Demokratie und der Unternehmensmitbestimmung als Demokratisierungsinstrument geregelt ist. Nichtsdestotrotz gibt es in einigen wenigen EU-Mitgliedsstaaten sogenannte Wirtschafts- und Sozialräte, und auf europäischer Ebene den Wirtschafts- und Sozialausschuss. Die sind aber alle tripartistisch besetzt: Arbeitgeber, Arbeitnehmer, sonstige Interessen. Darüber hinaus spielt das Konzept von Wirtschaftsdemokratie in der aktuellen politischen Debatte keine Rolle.

**NG/FH:** Wird die Tarifautonomie eigentlich durch die vermehrten Austritte der Unternehmen aus den Unternehmensverbänden wesentlich geschwächt?

**Hoffmann:** Wir haben die Erosion der Tarifautonomie gestoppt. Heute fallen noch gut 60 % der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter den Schutz von Tarifverträgen mit einem deutlichen Unterschied Ost/West. Wir lagen mal bei über 80 %. Zuletzt gab es aber wieder einen leichten Anstieg der Tarifbindung von 1-2 %.

Bei den Unternehmen sind es noch ca. 40 % mit Tarifbindung. Grund ist, dass sich nach wie vor viele Unternehmen weigern, einem Arbeitgeberverband beizutreten, um nicht tarifgebunden zu sein. Daneben gibt es den Unfug, mit dem die Arbeitgeber Ende der 80er Jahre angefangen haben, nämlich ihre Satzungen so zu ändern, dass sogenannte OT-Mitgliedschaften, also ohne Tarifbindung, in Arbeitgeberverbänden möglich werden. Diese Strategie der Arbeitgeber ist nicht nachzuvollziehen. Sie fördern damit nur eine regelrechte Schmutzkonkurrenz, die sich einen Wettbewerbsvorteil durch schlechtere Arbeitsbedingungen und geringere Löhne verschafft. Das Killer-

argument der Arbeitgeber ist dann immer die »negative Koalitionsfreiheit«, wonach kein Arbeitgeber gezwungen werden kann, Mitglied in einem Verband zu werden.

Gegen diese Flucht aus der Tarifbindung kämpfen wir mit einem anderen Konzept. Das gibt es bereits mit dem Mindestlohngesetz, ist aber etwas untergegangen und auch noch zu stumpf: die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen. Danach können Gewerkschaft und Arbeitgeberverband vereinbaren, dass ein Tarifabschluss für alle Unternehmen gelten muss, auch wenn sie nicht tarifgebunden sind. Allerdings muss dafür dieser Tarifvertrag vom Tarifausschuss beim Bundesarbeitsministerium für allgemeinverbindlich erklärt werden. Und man benötigt dafür immer noch eine Mehrheit im Tarifausschuss. Obwohl sich dann ja bereits Gewerkschaft und Arbeitgeber einer Branche einig sind, werden diese Anträge von anderen Arbeitgeberverbänden unter dem Dach der BDA häufig blockiert – aus ideologischen Gründen. Das ist nicht akzeptabel. Deshalb sagen wir, die Allgemeinverbindlichkeit darf künftig nur mit Mehrheit abgelehnt werden können. Also kein Vetorecht mehr für die BDA.

Das ist aber nur ein Schritt. Wir müssen die Mitbestimmung insgesamt umfassend modernisieren und weiter entwickeln, sodass die Tarifbindung gestärkt wird und die betriebliche Mitbestimmung, die Unternehmensmitbestimmung sowie die Tarifpolitik aufgewertet werden. Schließlich haben die Beschäftigten tarifgebundener Betriebe in den letzten Jahren deutlich von den tarifpolitischen Erfolgen profitiert: Für sie gab es Reallohnsteigerungen, wenn auch nicht für alle Branchen gleich große, während bei nicht tarifgebundenen Unternehmen die Reallöhne stagnierten oder sogar Einbußen hingenommen werden mussten. Mitbestimmung, Tarifpolitik und Tarifbindung werden zentrale Themen der nächsten Jahre sein.