

Christian Testorf

Ein heißes Eisen

**Zur Entstehung des Gesetzes über
die Mitbestimmung der Arbeitnehmer
von 1976**



Diese Studie wurde mit Mitteln
der Hans-Böckler-Stiftung (Düsseldorf)
gefördert.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet
diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet
über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8012-4241-1
ISSN 0941-7621

© 2017 by
Verlag J. H. W. Dietz Nachf. GmbH
Dreizehnmorgenweg 24, 53175 Bonn

Reihengestaltung: Just in Print, Bonn · Kempken DTP-Service, Marburg

Umschlagfoto:
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

Umschlag: Kempken DTP-Service | Satztechnik · Druckvorstufe · Mediengestaltung, Marburg

Satz: Kempken DTP-Service | Satztechnik · Druckvorstufe · Mediengestaltung, Marburg

Druck und Verarbeitung: CPI books, Leck

Alle Rechte vorbehalten
Printed in Germany 2017

Besuchen Sie uns im Internet: www.dietz-verlag.de

Inhalt

I	Einleitung	9
1	Zur Relevanz des Themas: Die Mitbestimmung in Deutschland und Europa	9
2	Grundannahmen und Fragestellung der Arbeit	14
2.1	Korporatismus und Mitbestimmung	14
2.2	Varianten des Kapitalismus und das deutsche Modell	19
2.3	Die Mitbestimmung als Institution	23
2.4	Ansatz und Fragestellung der Arbeit	28
3	Forschungsüberblick zur Mitbestimmung und zum Mitbestimmungsgesetz 1976	35
3.1	Die Effizienz der Mitbestimmung	35
3.2	Die Mitbestimmung in den Sozial- und Politikwissenschaften	38
3.3	Die historische Verortung der Mitbestimmung	42
4	Quellen	49
5	Aufbau der Arbeit	51
II	Historischer Abriss der Mitbestimmungsgeschichte in Deutschland	53
1	Von den ersten Ideen des Vormärz zum Ersten Weltkrieg	53
1.1	Vor- und Frühkapitalismus und die soziale Lage der Bevölkerung	53
1.2	Impulse aus der kirchlichen Diskussion	60
1.3	Das Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst	66
2	Die Mitbestimmung in der Weimarer Republik	68
2.1	Von den Arbeiter- und Soldatenräten zum Betriebsrätegesetz	68
2.2	Das Konzept der Wirtschaftsdemokratie	73
2.3	Die päpstliche Sozialzyklika »Quadragesimo anno«	78
3	Industrielle Beziehungen im »Dritten Reich«	79
4	Die Entwicklung der Mitbestimmung in der Nachkriegszeit	82
4.1	Die Entwicklung der gewerkschaftlichen Programmatik zum DGB-Grundsatzprogramm	82
4.2	Die Position der christlichen Kirchen zur Mitbestimmung	86
4.3	Der Aufbau der Mitbestimmung	89
4.4	Auf dem Weg zur Montanmitbestimmung	93
4.5	Das Betriebsverfassungsgesetz von 1952	102
4.6	Gesetze und Abkommen zur Sicherung der Mitbestimmung	104
5	Die Mitbestimmung in den 1950er-Jahren: Zwischenfazit	107

III »Mitbestimmung – eine Forderung unserer Zeit«:	
Die Positionen zur Mitte der 1960er-Jahre	113
1 Am Beginn der Auseinandersetzungen	113
1.1 Aufschlag durch die Aktienrechtsreform: Der DGB findet sein Konzept	113
1.2 Die Rolle der IG Chemie in der Konzeptionsphase	131
1.3 Der Arbeitskreis Mitbestimmung der BDA	136
2 Agieren im parlamentarischen und »vorparlamentarischen« Raum	142
2.1 Die Positionen der Parteien und deren Kontakt zu den Akteuren	142
2.1.1 Liberales Credo: Die klassische FDP und der DGB	142
2.1.2 1965: Grundsätzliche Übereinstimmung und erste Differenzen zwischen SPD und DGB	143
2.1.3 Die CDU/CSU zwischen ordoliberal und christlich-sozial	146
2.2 Von der gescheiterten Aktienrechtsreform zu ersten Kampagnen 1965	147
2.3 Einflussnahme auf Kirchen und deren Positionen zur Mitbestimmung	155
2.3.1 Die katholische Kirche	155
2.3.2 Die evangelische Kirche	159
IV Erste Anläufe: Die Große Koalition 1966–1969 und die Mitbestimmung	167
1 Kampf um die Öffentlichkeit, Kampf um die Politik	167
1.1 Die Masse der Arbeitnehmerschaft? Die Werbemaßnahmen des DGB	167
1.2 Die BDA steuert entgegen	185
2 Mitbestimmungssicherung und Mitbestimmungskommission:	
Die neue Koalition in Bonn	188
2.1 Von der Gründung der Koalition zum ersten Mitbestimmungssicherungsgesetz	188
2.2 Die Einsetzung der Regierungskommission zur Auswertung der Mitbestimmung	194
2.3 Die Diskussion um die Mitbestimmung in der CDU	201
2.3.1 Das soziale Feigenblatt? Die CDA gegen den Wirtschaftsrat	201
2.3.2 Der CDU-Parteitag 1968: Interner Schlagabtausch	205
2.4 Zwischen Sympathie und Realitäten: Die Rolle der SPD	209
2.4.1 Die Debatte auf dem Parteitag 1968	209
2.4.2 Atmosphärische Störungen im Verhältnis zum DGB	212
2.4.3 Im Unterausschuss Mitbestimmung: Das Konzept der Fraktion	215
2.4.4 Die Mitbestimmungsinitiative der SPD-Bundestagsfraktion	225
2.5 Die FDP im Wandel: Der Aufstieg des sozialliberalen Gedankens	231
3 Das Verhältnis der Akteure zueinander und zur Politik	235
3.1 Europa als Bedrohung: Die europäische Dimension der Mitbestimmung	235
3.2 Der Gesetzentwurf des DGB und die politischen Realitäten	245
3.3 Konflikte mit den Arbeitgebern, Konflikte im DGB	253
3.4 Eine neue Arena: Die Gewerkschaften in der Konzertierte(n) Aktion	257

V	Neue Konstellationen: Die Ausgangslage der sozialliberalen Koalition 1969–1971	263
1	Die FDP, die SPD und die Mitbestimmung	263
1.1	Die Mitbestimmung als Teil eines gesellschaftlichen Demokratisierungsprozesses?	263
1.2	Die Bildung der sozialliberalen Regierung und die Mitbestimmung	267
1.3	Die Freiburger Thesen der FDP von 1971	271
1.4	Die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes und erneute Mitbestimmungssicherungsgesetze	275
2	Der Bericht der Biedenkopf-Kommission	279
2.1	Das Modell der Sachverständigen: Keine Parität im Aufsichtsrat	279
2.2	Reaktionen auf das Gutachten	284
2.2.1	Der DGB	284
2.2.2	Die BDA und die Chemieverbände	287
2.2.3	Die Bundesregierung und die Parteien	289
VI	Die Mitbestimmung wird auf den Weg gebracht – Erstes Ringen der Koalition bis 1974	293
1	Vor Beginn der Koalitionsverhandlungen – Die Konfliktherde	293
1.1	»Todesstoß«? Die Fortführung der Diskussion auf europäischer Ebene	293
1.2	Die Debatte um die Mitbestimmung in der CDU	308
1.3	Neue Öffentlichkeitskampagnen und Konflikte	311
1.3.1	Kampagnen und Streitigkeiten mit der ÖTV	311
1.3.2	Vertiefte Differenzen zum Unternehmerlager	316
1.4	Die Frage der leitenden Angestellten	318
2	Die Verhandlungen der sozialliberalen Koalition ab 1972	321
2.1	Die Mitbestimmung in den Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl 1972	321
2.2	Gespräche und Einflussnahme der Akteure	324
2.2.1	»Nähe und wachsende Distanz« zur SPD	324
2.2.2	Neupositionierung zur FDP trotz Differenzen	330
2.2.3	Die politische Einflussnahme der Arbeitgeber und der ULA	333
2.3	Beginn der Koalitionsverhandlungen im September 1973	335
2.4	Die erste Grundlage vom 19. Januar 1974 und die Reaktionen	339
VII	Hinter verschlossenen Türen: Die Verabschiedung der Mitbestimmung 1974–1976	349
1	Der Regierungsentwurf vom 20. Februar 1974	349
1.1	Die Inhalte des ersten Entwurfs	349
1.2	Die Reaktionen auf den Gesetzentwurf	351
1.2.1	Differenzen zwischen DGB und SPD	351
1.2.2	Scharfe Ablehnung der Arbeitgeber	356

1.3 Einflussnahme auf die Politik	357
1.3.1 Das Urteil des Bundesarbeitsgerichts zu den leitenden Angestellten	357
1.3.2 Getrübbtes Verhältnis von Gewerkschaften und Sozialdemokratie	360
1.3.3 Die Arbeitgeber bleiben auf Konfrontationskurs	362
2 Der Gesetzentwurf im Parlament	364
2.1 Die Plenardebatte vom 20. Juni 1974	364
2.2 Im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung	367
2.2.1 Vorbereitungen in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften	367
2.2.2 Koordinierung der Position der Arbeitgeber	372
2.2.3 Die öffentlichen Beratungen des Ausschusses	376
2.3 Die Verfassungsrechtliche Bewertungen des Regierungsentwurfs	380
3 Der zweite Koalitionskompromiss	388
3.1 Wissenschaftliche Tagung und eine letzte Öffentlichkeitskampagne	388
3.2 Die Koalitionsverhandlungen	390
3.2.1 Die Zeit drängt: Die Situation zu Beginn des Jahres 1975	390
3.2.2 Die Verhandlungsführer zwischen Politik und Verbänden	393
3.2.3 Spannungen in der Koalition	398
3.2.4 Im Herbst 1975: Die Mitbestimmung wird beschlossen	402
3.2.5 Der Kompromiss zwischen SPD, DGB und den Gewerkschaften	405
4 Das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer	414
4.1 Die Bundestagsdebatte am 18. März 1976 und die Gesetzesregelungen	414
4.2 Reaktionen auf das Gesetz	418
4.3 Vertagte Probleme: Die Wahlordnungen zum Mitbestimmungsgesetz	420
VIII Schlussbetrachtung	425
Anhang	
Abkürzungsverzeichnis	445
Verzeichnis der ungedruckten Quellen und Archive	447
Verzeichnis der gedruckten Quellen und Literatur	448
Danksagung	462
Über den Autor	463

I Einleitung

1 Zur Relevanz des Themas: Die Mitbestimmung in Deutschland und Europa

Das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (kurz Mitbestimmungsgesetz) des Jahres 1976, das am 18. März 1976 den Deutschen Bundestag passierte, am 9. April des Jahres vom Bundesrat gebilligt und am 4. Mai 1976 im Bundesanzeiger veröffentlicht wurde, gilt als eines der umstrittensten Gesetzesvorhaben der sozialliberalen Koalition und beendete einen seit Jahren andauernden Kampf zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und den politischen Parteien, der unter den Kontrahenten und in der Öffentlichkeit mit einer bis dahin kaum gekannten Intensität geführt wurde. Im Zentrum dieses Kampfs stand die Frage nach dem Ausmaß der wirtschaftlichen Mitbestimmung der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften in der Privatwirtschaft. Es handelt sich also zunächst um einen klassischen Konflikt zwischen Kapital und Arbeit, der sich in der Mitbestimmung wie in keiner zweiten Frage manifestierte. Mithin stellt das Mitbestimmungsgesetz den bis zum heutigen Tage gültigen Abschluss einer Traditionslinie der Forderung der Arbeitnehmer nach wirtschaftlicher Mitsprache dar, die in dieser weitreichenden Form nur in Deutschland umgesetzt wurde. Andere westeuropäische oder mit Westeuropa vergleichbare Länder verfolgten unterschiedliche Traditionslinien, stellten, wie etwa in Frankreich, den Antagonismus zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern schärfer heraus und hielten vonseiten der Gewerkschaften eher an sozialistischen Grundvorstellungen fest.

Im Verlauf des deutschen Industrialisierungsprozesses entwickelten sich die Politikfelder Tarifpolitik und Mitbestimmung auseinander und berühren sich formell nur geringfügig, man kann von zwei unterschiedlichen Arenen der Verarbeitung des Konflikts von Kapital und Arbeit sprechen. Unter den ungleich günstigeren Rahmenbedingungen, unter denen die junge Bundesrepublik im Vergleich zur Republik von Weimar startete, konnte sich ein System institutionalisierter industrieller Beziehungen voll entfalten. Unter Globalisierungsbedingungen treten oder traten bis vor wenigen Jahren jedoch die Nachteile des deutschen Modells – starre Arbeitszeiten und ein hoher Grad an Verrechtlichung innerhalb der Tarifbeziehungen sowie ein generell recht hohes Lohnniveau – zum Vorschein und verschafften den Unternehmern den strategischen Vorteil, allein mit der Drohung von Standortverlagerungen Druck ausüben zu können.¹ Unter diesem Eindruck bestimmten insbesondere im letzten

¹ Vgl. Walther Müller-Jentsch: Die deutsche Mitbestimmung – Ein Auslaufmodell im globalen Wettbewerb?, in: Hans G. Nutzinger (Hg.): Perspektiven der Mitbestimmung. Historische Er-

Jahrzehnt sinkende Realeinkommen und eine geänderte Rechtslage am Arbeitsmarkt die Handlungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer nachhaltig negativ, was nicht zuletzt zu der günstigen wirtschaftlichen Lage beitrug, in der Deutschland sich heute im Vergleich zu anderen europäischen Volkswirtschaften befindet. Da sein Wandel vom »kranken Mann Europas« hin zu einer der wettbewerbsfähigsten Ökonomien weltweit allerdings von starken sozialpolitischen und außen- sowie binnenökonomischen Verwerfungen begleitet wurde, ein Verweis auf die europäischen Handelsbilanzungleichgewichte mag an dieser Stelle genügen, bleiben die Vor- und Nachteile des »Modells Deutschland« umstritten.²

Die Mitbestimmung fällt in den Bereich der industriellen Beziehungen, die in der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Industrieländern der OECD besonders durch Verrechtlichung und starke Regulierung geprägt sind. Sie entwickelte sich in Deutschland aus einer Vielzahl an Einflüssen und bestimmten Faktoren und basiert nicht auf einem in sich geschlossenen, kohärenten Entwicklungspfad. Ihr Ursprung liegt im Kampf gegen den radikalen Liberalismus und die »Herr-im-Haus«-Attitüde der »Ruhrbarone«, der zu Forderungen nach wirtschaftlicher Demokratie als Ergänzung der politischen Demokratie führte. Sie gerät im Zuge der Europäisierung des Wirtschaftsraumes und der Zulassung europäischer Gesellschaftsformen zusätzlich in neues Fahrwasser.³ Allerdings kann die Einführung der Societas Europæa

fahrungen und moderne Entwicklungen vor europäischem und globalem Hintergrund, Marburg 1999, S. 287-303, hier S. 288-301. Siehe ferner zur Mitbestimmung im ökonomischen Strukturwandel der Globalisierung, mit besonderem Augenmerk auf die Rolle des Managements, bei Walter A. Oechsler: Globales Management und lokale Mitbestimmung – Hat das deutsche Regelungssystem eine Zukunft im internationalen Wettbewerb?, in: Thomas Breisig (Hg.): Mitbestimmung – Gesellschaftlicher Auftrag und ökonomische Ressource. Festschrift für Hartmut Wächter, München/Mering 1999, S. 29-45.

- 2 Das »Modell Deutschland« entsprang dabei einer eigenen Narration der »alten Bundesrepublik«, in der die Vorteile des deutschen Systems in den Mittelpunkt gestellt wurden. Jedoch spätestens seit der Mitte der 1980er-Jahre liefen Narration und Wirklichkeit auseinander und haben sich bis heute nicht gefunden. Angesichts der relativen Stabilität, mit der Deutschland die internationale Finanzkrise durchstanden hat, drohen nun, so RÖDDER, weiterhin bestehende Strukturprobleme durch eine positive Erzählung kaschiert zu werden. Vgl. Andreas Rödder: »Modell Deutschland« 1950–2011. Konjunkturen einer bundesdeutschen Ordnungsvorstellung, in: Tilman Mayer/Karl-Heinz Paqué/Andreas H. Apelt (Hg.): Modell Deutschland (Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung 103), Berlin 2013, S. 39-51.
- 3 Dies wirkte sich auch auf die Forschung zur Europäisierung der Unternehmen und den Effekten einer Einführung von europäischen Gesellschaften (S. E.) aus. Hier wurden die Rolle, der Einfluss und die Kooperation von europäischen Betriebsräten untersucht. So etwa bei Bernd Frick: Mitbestimmung und Personalfuktuation. Zur Wirtschaftlichkeit der bundesdeutschen Betriebsverfassung im internationalen Vergleich, München/Mehring 1997, Wolfgang Lecher/Bernhard Nagel/Hans-Wolfgang Platzer: Die Konstituierung Europäischer Betriebsräte – Vom Informationsforum zum Akteur? Baden-Baden 1998 sowie Wolfgang Lecher u. a.: Verhandelte Europäisierung: Die Einrichtung Europäischer Betriebsräte – Zwischen gesetzlichem Rahmen und sozialer Dynamik, Baden-Baden 2001, Wilhelm Eberwein/Jochen Tholen/Joachim Schuster: Die Europäisierung der Arbeitsbeziehungen als politisch-sozialer Prozess. Zum Zusammenhang

(S. E.) im Jahr 2004 nicht ausschließlich als Bedrohung für die deutsche Mitbestimmung angesehen werden. Es besteht die Möglichkeit, die jeweils gültigen Regelungen nach einem Wechsel der Rechtsform beizubehalten. In der Regel wird aus einer mitbestimmten AG oder GmbH auch eine mitbestimmte S. E., eine Umgehung der deutschen Gesetze ist nur in den Fällen beobachtet worden, in denen das Unternehmen knapp weniger als 500 bzw. 2.000 Mitarbeiter hatte. Von einem »Trend zur Mitbestimmungsflucht durch die S. E.« kann nicht gesprochen werden.⁴ Will man die in Deutschland gelebte Form der Beteiligung der Arbeitnehmer am Unternehmen unter europäischem Recht verankern und eine Harmonisierung der geltenden Gesetze mit übergeordneten europäischen Rechtsvorschriften erzielen⁵, wird es auch auf der europäischen Ebene – wie der Entstehungsverlauf der Mitbestimmung in den Nationalstaaten zeigt – weniger auf einen starken Gewerkschaftsverbund oder eine koordinierte Abwehrhaltung der Unternehmensverbände ankommen, sondern auf eine politische Lösung. Diese wäre in erster Linie unter sozialdemokratischer Dominanz von Kommission und Ministerrat realisierbar, denn das typische Muster, nach dem sich ein fundamentaler Wandel in den industriellen Beziehungen nach Kriegen, Wirtschaftskrisen oder großen Arbeitskämpfen einstellt, lässt sich nicht auf die Europäische Union übertragen.⁶ Die Wirtschaftskrise des Jahres 2008 etwa betraf, obgleich unbestritten von besonderer Qualität, die einzelnen Staaten Europas doch in recht unterschiedlichem Ausmaß, und vermochte deshalb keine breit angelegte Solidaritätsaktion innerhalb der europäischen Gewerkschaftsbewegung zu erzeugen, aus deren Druck heraus sich ein politisch gewollter Wandel hätte einstellen können. So wird es auf graduelle politische Lösungen ankommen, will man Mitbestimmungsrechte zum Wohle aller Arbeitnehmer der EU-Mitgliedsstaaten übernehmen. Dabei kann es nicht um eine reine Übertragung im Sinne eines Exports deutscher Rechte auf das Ausland gehen, hat die Mitbestimmung doch, so ließe sich zusammenfassen, »ihre Basis nicht im Einzelunternehmen und seinen Wettbewerbsinteressen, sondern in dem umfassenden politischen und institutionellen Kontext der deutschen Gesell-

von nationaler und europäischer Ebene am Beispiel von Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien, München/Mehring 2000 sowie Hermann Kotthoff: Lehrjahre des Europäischen Betriebsrats. Zehn Jahre transnationale Arbeitnehmervertretung, Berlin 2006.

4 Vgl. Böckler-Impuls 3/2014, S. 1.

5 Sehr pointiert unter negativen Vorzeichen eine ältere Sichtweise hierzu bei Peter Jansen: Europäische Regulierung und verbetriebliche Anarchie. Perspektiven der Mitbestimmung im neuen Europa, in: Nutzinger (Hg.): Perspektiven, S. 305-333, sowie aus juristischer Sicht: Dieter Wienke: Europäische Sozialcharta/Europa-Betriebsräte, in: Hans Pohl (Hg.): Mitbestimmung und Betriebsverfassung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien seit dem 19. Jahrhundert (Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, Beiheft 92), Stuttgart 1996, S. 145-152.

6 Siehe Klaus Armingeon: Die Regulierung der kollektiven Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union, in: Wolfgang Streeck (Hg.): Staat und Verbände (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25/1994), Opladen 1994, S. 207-222.

schaft insgesamt.«⁷ Zudem führte die Krise gerade in Deutschland zu einer kaum vermuteten Renaissance des »Modells Deutschland«, einigten sich doch Gewerkschaften und Arbeitgeber etwa auf Kurzarbeit und weitere Maßnahmen zur Überbrückung der Auftragseinbrüche in der Wirtschaft. Diese wirkte sich jedoch hauptsächlich in den Bereichen der Arbeitsbeziehungen auf betrieblicher Ebene aus, zentrale Elemente des bundesrepublikanischen Wirtschaftsmodells, etwa die Verflechtung von Banken und Unternehmen, scheinen verloren. Unternehmen und Anteile an diesen unterliegen weiterhin einem Prozess der Kommodifizierung, der nicht infrage gestellt wird.

In Zeiten der Finanzkrisen von Nationalstaaten, die nicht zuletzt, wenn auch nicht ausschließlich, durch Blasenbildung am Immobilien- und Finanzmarkt ausgelöst wurden, erhält zudem das alte Konzept der Wirtschaftsdemokratie – das, wie noch aufzuzeigen ist, im engen Zusammenhang zur Mitbestimmung steht – neuen Aufwind. Es stellt sich allerdings angesichts der Entgrenzung der Ökonomie, die auch an den Grenzen der Europäischen Union längst keinen Halt mehr macht, die Frage, wie eine effektive Mitbestimmung und eine demokratische Partizipation der Beschäftigten ausgestaltet werden können. Stakeholder-Theorien älteren und jüngeren Datums versuchen, eine Verbindung zwischen Unternehmen und den Stakeholdern, also allen am Unternehmen interessierten und in ihm involvierten Gruppen, herzustellen. Dabei bleibt offen, wie die Öffentlichkeit eingebunden werden kann, die etwa durch Umweltverschmutzung von den Folgen des Produktionsprozesses betroffen ist.⁸ Die Gewerkschaften selbst diskutieren eine neue Definition von Wirtschaftsdemokratie unter den Vorzeichen einer globalisierten Ökonomie. Dabei wird durchaus ein Mangel konstatiert, dass »Merkmale und Strukturen eines Systems geschildert und demokratietheoretisch begründet werden, das sich von dem gegenwärtigen Zustand der halbierten Demokratie dadurch unterscheidet, dass demokratische Elemente, Verfahren und Strukturen auch für den Bereich der Wirtschaft entwickelt und eingefordert werden.« Dies geschehe allerdings »häufig in Form von Modellvorstellungen.«⁹ In postdemokratischen Zeiten, in denen die formalen Institutionen der Demokratie zwar noch funktionieren, allerdings von liberalisierten Märkten und Finanzmarktakteuren kontinuierlich unterwandert werden, stellen sich neue Fragen der Demokratisierung. Es kommt darauf an, die Beschäftigten bei der Erweiterung bestehender Institutionen wie der Betriebsräte mitzunehmen und auf ihre Vorstellungen Rücksicht zu nehmen. DETJE und SAUER plädieren vor diesem Hintergrund für eine

7 Wolfgang Streeck: *Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union* (Theorie und Gesellschaft 45), Frankfurt a. M./New York 1999, S. 38.

8 Vgl. Sigurt Vitols/Norbert Kluge (Hg.): *The sustainable Company. A new approach to Corporate Governance*, Brüssel 2011, Sigurt Vitols/Johannes Heuschmidt (Hg.): *European company law and the Sustainable Company. A stakeholder approach*, Brüssel 2012, hier besonders der Artikel von Andrew Johnston in diesem Band.

9 Werner Fricke/Hilde Wagner: Einführung, in: dies. (Hg.): *Demokratisierung der Arbeit. Neuansätze für Humanisierung und Wirtschaftsdemokratie*, Hamburg 2012, S. 9-15, hier. S. 9.

»Demokratisierung von unten.« In einer postfordistischen Ökonomie, die nicht mehr auf die Ankurbelung von Massenkonsum ziele und in der unter dem Kostendruck prekäre Arbeitsverhältnisse um sich griffen, könnten die traditionellen Institutionen angesichts der »weißen« Flecken auf der Mitbestimmungskarte nicht mehr gezielt wirken. Die Beschäftigten sollten selbst aktiv werden.¹⁰

In ihrem bisherigen Arrangement kann die Mitbestimmung als Maßnahme der Demokratisierung der Wirtschaft und damit auch der Gesellschaft allerdings nur bedingt greifen. Mit ihr erzielen im Kern nur diejenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine demokratische Teilhabe, die sich ohnehin in stabilen Arbeitsverhältnissen befinden. Zahlreiche Mitarbeiter kleinerer Betriebe, in Betrieben der Kommunikationsbranche oder auch Mitarbeiter in Unternehmen mit angelsächsischer Wirtschaftsstradition, in denen die Solidarisierung von Arbeitnehmern aktiv bekämpft wird, partizipieren nicht an der Mitbestimmung in ihrer derzeitigen Form. Die Mitbestimmung droht auch angesichts der Verflechtung großer Konzerne zu einem zahnlosen Tiger zu mutieren. Werden allerdings nur Teile der im Wirtschaftsleben involvierten Arbeitnehmer von der Mitbestimmung erfasst, fällt es schwer, von einer echten Demokratisierung zu sprechen. Die Mitbestimmung kann eher als Zugewinn an Partizipation bezeichnet werden. Die Mitbestimmung im Aufsichtsrat müsste für eine echte Demokratisierung auf eine breitere Wählerbasis als bislang gestellt werden. Außerdem fehlen gerade in Zeiten einer entgrenzten Ökonomie Ansätze für eine effektive Kontrolle des Geschäftsgebarens von Großunternehmen, die nicht zu strikt und nicht zu lax ausfallen.

So werden Änderungen am bestehenden institutionellen Arrangement der Mitbestimmung im Aufsichtsrat im politischen Raum diskutiert. Sie zielen etwa auf eine Absenkung der Schwellenwerte der Mitbestimmung und auf eine gesetzlich festgelegte Definition zustimmungspflichtiger Geschäfte durch den Aufsichtsrat.¹¹ Das gesamte System der industriellen Beziehungen in Deutschland gerät außerdem durch weitere Faktoren in Schwierigkeiten, etwa da Arbeitgeberverbände aus dem Tarifsystem ausscheren und sich lediglich als reine Servicedienstleister für ihre Mitglieder

10 Richard Detje/Dieter Sauer: Vom Kopf auf die Füße stellen. Für eine arbeitspolitische Fundierung wirtschaftsdemokratischer Perspektiven, in: ebd., S. 55-85. Zur jüngsten Literatur über wirtschaftsdemokratische Konzepte unter dem Aspekt einer demokratischen Ergänzung der Finanz- und Wirtschaftsordnung siehe bei Helmut Martens: Neue Wirtschaftsdemokratie. Herausforderungen und Anknüpfungspunkte im Zeichen der Krise von Ökonomie, Ökologie und Politik, Hamburg 2010 sowie bei Hartmut Meine (Hg.): Mehr Wirtschaftsdemokratie wagen!, Hamburg 2011. Siehe auch den auf einer Tagung basierenden Band von Axel WEIPERT, der historische Aspekte der Demokratisierung und der Wirtschaftsdemokratie Naphtalis aufgreift und versucht, es in linker Diktion in der Zeit zu verorten. Axel Weipert (Hg.): Demokratisierung von Wirtschaft und Staat. Studien zum Verhältnis von Ökonomie, Staat und Demokratie vom 19. Jahrhundert bis heute, Berlin 2014.

11 Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbunds zu den BT-Drs. 17/2122 und 17/1413 vom 4. Mai 2011, URL: <http://www.dgb.de/themen/++co++12a6e6b6-7a20-11e0-7eb6-00188b4dc422> (abgerufen am 10.12.2016).

ohne Tarifbindung verstehen, betriebliche Tarifverträge reüssieren und die Beschäftigten durch Flexibilisierung der Arbeitsprozesse in einigen Fabriken nahezu komplett dispositionskompatibel sind. Der Missbrauch von Leiharbeit und die ungleiche Bezahlung für vergleichbare Tätigkeiten setzen die Arbeitnehmer zusätzlich unter Druck. Wie auch immer eine Mitbestimmung in Zukunft ausgestaltet wird, müssen diese Prozesse berücksichtigt und dabei das von dem getrennt werden, was auf der betrieblichen und was auf der politischen Ebene reglementiert werden kann bzw. muss.

2 Grundannahmen und Fragestellung der Arbeit

2.1 Korporatismus und Mitbestimmung

Nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reichs kamen in der Bundesrepublik alte Institutionen erneut zum Tragen. Die Verfechter einer liberalen Marktwirtschaft wie eines demokratischen Sozialismus mussten akzeptieren, dass es zum Aufbau einer funktionierenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung alter, ordnender Kräfte bedurfte. Dazu gehörten fest etablierte Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ebenso wie zahlreiche weitere Gruppierungen, etwa Landwirte oder Beamte, die ihre tradierten Statusprivilegien sichern konnten. Als Ergebnis entstand in Deutschland eine vom Einfluss der Verbände tief durchdrungene Marktwirtschaft, die je für sich Einzelinteressen artikulieren und durchsetzen konnten. Daraus resultierte, dass die Märkte nie die Oberhoheit über sämtliche Bereiche des Allgemeinwesens erhielten und dass sich insbesondere die Unternehmen staatlichen Regulierungen gegenübersehen. Das Unternehmen als solches war und ist in der Bundesrepublik in seine soziale Umwelt eingebunden.¹²

Dieses Ansetzen an alte Traditionen wurde in der Wissenschaft mit dem Begriff des Korporatismus umschrieben. In den 1970er-Jahren begann eine breite Diskussion um diesen Forschungsbegriff, die zu einer Erweiterung der Analyse gesamtgesellschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Prozesse führte.¹³ Initiiert wurde die Debatte von Philippe SCHMITTER mit seinem 1974 vorgelegtem Artikel »Still the Century of Corporatism?«¹⁴ In diesem Aufsatz sowie in zahlreichen weiteren Publikationen ent-

12 Vgl. Streeck: Korporatismus in Deutschland, S. 16-19.

13 Vgl. Helmut Voelzkow: Neokorporatismus, in: Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., Opladen 2003, S. 425-428, hier S. 425. Umfangreich zu der Herleitung des Korporatismus aus ständestaatlichen Elementen und seine Rolle im System des Faschismus siehe etwa bei Ulrich von Alemann/Rolf G. Heinze: Auf dem Weg zum liberalen Ständestaat? Einführung in die Korporatismusdiskussion, in: dies (Hg.): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente, Opladen 1979, S. 38-49.

14 Philippe C. Schmitter: Still the Century of Corporatism?, in: Review of Politics 36 (1974), S. 85-131.

VI Die Mitbestimmung wird auf den Weg gebracht – Erstes Ringen der Koalition bis 1974

1 Vor Beginn der Koalitionsverhandlungen – Die Konflikttherde

1.1 »Todesstoß«? Die Fortführung der Diskussion auf europäischer Ebene

Die Verhandlungen über ein europäisches Unternehmensrecht wurden zu Beginn der 1970er-Jahre in zwei getrennten Rechtskreisen diskutiert, zum einen anlässlich des Goldman-Abkommens zur internationalen Fusion nationaler Aktiengesellschaften und zum anderen im Zusammenhang mit dem Statut einer Europäischen Handelsgesellschaft (S. E.). Zur Sicherung der deutschen Mitbestimmung schlug die deutsche Verhandlungsdelegation in Brüssel bereits 1968 vor, europäische Fusionen nur in einer einheitlichen Handelsgesellschaft zuzulassen, wobei sich dabei von dem Gedanken ausging, dass eine entsprechende Regelung unmittelbar bevorstand. Da dies nicht eintrat und die übrigen Mitgliedsländer dieser Regelung auch nicht zustimmten, musste der Schwerpunkt nun darauf liegen, im politischen Prozess eine Übergangslösung bis zur Schaffung einer Europäischen Handelsgesellschaft ins Spiel zu bringen. Bundesjustizminister Gerhard Jahn (1927–1998) brachte als Kabinettsvorlage am 16. Februar 1970 den Vorschlag ein, dass Fusionen aus Deutschland ins Ausland – und nur dies war umstritten – zulässig sein sollten, wenn Unternehmen, die der Mitbestimmung unterlagen, diese weiter anwenden würden. Andere deutsche Gesellschaften sollten nur nach Abschluss einer vertraglichen Vereinbarung mit den zuständigen Gewerkschaften und der übernehmenden ausländischen Gesellschaft fusionieren dürfen.¹ Der Goldman-Vorschlag sah aufgrund der vielfachen nationalen Differenzen vor, es bei der jeweiligen nationalen Mitbestimmung zu belassen und ihr somit die grenzüberschreitende Wirkung zu nehmen. Dabei hätten die Betriebsräte in gewisser Weise die Befugnisse übernommen, die ihnen im Aufsichtsrat der dann nicht mehr existenten Gesellschaft zugestanden hätten.²

Die Diskussion stockte, da die Bundesregierung in sich nicht einig war. Die SPD und mit ihr Jahn wollten die sich bietenden Möglichkeiten nutzen, eine progressive

1 Vgl. Schreiben des Bundesministers der Justiz an den Chef des Bundeskanzleramts als Kabinettsvorlage vom 16. Februar 1970, in: BA, B136/8066.

2 Vgl. Vorschlag des Präsidenten der Arbeitsgruppe, Prof. Goldman, Paris, in: BA, B106/63387.

Haltung einzunehmen, die FDP jedoch mauerte und war auf keinen Fall bereit, einer Lösung zuzustimmen, die über den deutschen Rahmen hinausweisen würde. Entsprechende Weisungen aus dem FDP-geführten BMI versuchten, Vorlagen für diesbezügliche Übereinkünfte zu erschweren.³ Genscher schrieb an Jahn, dass die bisherigen Verhandlungen über die Regelung der Mitbestimmung bei internationalen Fusionen gezeigt hätten, dass eine Mitbestimmungsregelung im Rahmen der EHG von den Partnern abgelehnt würde. Demnach kam für Genscher nur die Trennung der Mitbestimmung von den Verhandlungen oder die Beibehaltung des geltenden internationalen Privatrechts, wonach jeweils das Recht der aufnehmenden Gesellschaft anzuwenden war, in Betracht.⁴ Das BMI und Genscher übernahmen damit fast eins zu eins den Wortlaut der BDI-Erklärung, die noch einen Schritt weiterging und in dem geplanten Übereinkommen überhaupt keine Mitbestimmungsregelung vorsah. Im BMI wahrte man die Interessen der deutschen Wirtschaft.⁵ Jahn hingegen erhöhte den Druck auf das BMI, eine abgestimmte Position der Bundesregierung zu erzielen, damit die Verhandlungen nicht noch weiter verzögert wurden. Keineswegs schien er bereit, einen Verlust der Mitbestimmung bei einer Fusion einer deutschen Gesellschaft ins Ausland zu akzeptieren.⁶

Allerdings hatte man in der Bundesregierung den Eindruck, dass auch der DGB eine starre Haltung an den Tag legte. Er wollte nicht durch eine europäische Lösung und eine Festlegung auf die Drittelbeteiligung die deutsche Gesetzgebung beeinflusst wissen. Deswegen sollten der deutsche und der europäische Kreis unbedingt getrennt werden, um die durch die deutsche ambivalente Haltung hervorgerufene Blockade zu lösen. Auch bot sich hier die Chance, dass sich weitere europäische Staaten mit einem deutschen Vorschlag beschäftigen mussten und somit eine eigene Debatte über die Mitbestimmung in ihrem Land führten. Das bedeutete jedoch sowohl einen Dämpfer für den DGB als auch für die FDP, namentlich für Innenminister Genscher. Eine Lösung stellte die Einführung der Drittelbeteiligung dar, bei der gleichzeitig über den vorzulegenden Rahmen hinausgreifende Rechte gelten sollten, wenn mehr als 50 % der Beschäftigten in einem Land mit stärkeren Rechten tätig wären, also in Deutschland. Theoretisch wären darüber hinaus tarifvertragliche Lösungen möglich gewesen, hier machte sich allerdings die FDP die Argumentation der Unternehmer zu eigen,

3 Vgl. Notiz an Parlamentarischen Staatssekretär vom 14. Juli 1970, in: BA, B136/8066. Siehe auch Vermerk der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag, Arbeitskreis II, an Minister Genscher vom 19. März 1970, in: BA, B106/63387.

4 Siehe Schreiben von Hans-Dietrich Genscher an Gerhard Jahn, ZII1-M113 940/3, vom 21. Mai 1970, in: BA, B106/63387.

5 Vgl. Schreiben des BDI an Hans-Dietrich Genscher vom 27. April 1970, in: ebd.

6 Vgl. Schreiben von Gerhard Jahn an Hans-Dietrich Genscher, 3505 – 12, vom 24. Juli 1970, in: ebd.

die befürchteten, dass so eine Mitbestimmung auch durch Streiks hätte erzielt werden können.⁷

Der Entwurf der Europäischen Kommission für eine S. E., der Mitte des Jahres 1970 vorgelegt wurde, sah eine Beteiligung der Arbeitnehmer am Aufsichtsrat von einem Drittel durch gewählte Vertreter vor, wobei bei einer Anzahl von mehr als drei Mitgliedern sich unter diesen mindestens eine Person befinden sollte, die nicht in einer Betriebsstätte einer S. E. beschäftigt sein durfte. Durch die Satzung der S. E. konnte eine über ein Drittel hinausreichende Beteiligung festgelegt werden, wenn sie von der Mehrheit der Arbeitnehmer getragen wurde. Die Kommission war sich der Tatsache bewusst, dass einige europäische Gewerkschaften eine solche Mitarbeit grundsätzlich ablehnten. Sie sah für diesen Fall die Möglichkeit vor, Aufsichtsräte ohne Beteiligung der Arbeitnehmer zu bilden.⁸ Dieser Vorschlag, der sich vor allem auf betriebsfremde Personen bezog, musste den DGB vor dem Hintergrund der deutschen Diskussion alarmieren und die FDP provozieren. »Dieser Vorschlag widerspricht der FDP-Forderung, Arbeitnehmervertreter auf den Kreis der Betriebsangehörigen zu beschränken. Es ist denkbar, daß dieses Bedenken zunächst nur taktisch vorgeschoben ist und daß sich dahinter eine prinzipielle Ablehnung jeder Mitbestimmungsforderung auf europäischer Ebene verbirgt.«⁹ Der EBFVG forcierte einen Ansatz, der je ein Drittel Anteilseigner- und Arbeitnehmervertreter plus dem restlichen Drittel kooptierter Mitglieder vorsah, was faktisch einer Parität gleichgekommen wäre. Entsprechend war auch seine Beschlusslage, die sich auch ausschließlich auf die Schaffung einer S. E. fokussierte.¹⁰ Der DGB schloss sich grundsätzlich dieser Haltung an und lehnte ebenso ein Regierungsabkommen nach dem Muster von Prof. Goldman ab, vor allem, wenn es als schneller Ersatz für eine geregelte Gesetzgebung herangezogen würde.¹¹ Auf der anderen Seite betonte die Kommission unter Vizepräsident Haferkamp, dass »sich zwischen unserem Vorschlag und der Stellungnahme des Europäischen Gewerkschaftsbundes eine Brücke schlagen läßt, so daß hier ein nützlicher taktischer Ansatz gegeben sein dürfte«, da es angesichts der Gesamtlage »wenig erfolgversprechend wäre, wenn die Bundesregierung von den deutschen Mitbestimmungsvorstellungen ausgehen würde.«¹²

In einer ersten allgemeinen Aussprache zur Industriepolitik in der EG von BMWi, BDI, DIHT und DGB unterstrich die Bundesregierung, dass sie zwar die Mitbe-

7 Vgl. Vermerk für den Bundeskanzler für das Mitbestimmungsgespräch am 21. September 1970 vom 16. September 1970, in: BA, B136/8056.

8 BT-Drs. VI/1109. Details hierzu bei Mävers: Die Mitbestimmung, S. 107-117.

9 Vermerk für Frau. PstS Dr. Focke vom 11. August 1970, in: BA, B136/8066.

10 Vgl. Forderungen des EBFVG zur Mitwirkung der Arbeitnehmer in der Europäischen Aktiengesellschaft vom 17. März 1970, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 24/704.

11 Vgl. Schreiben von Walter Braun an Heinz-Oskar Vetter vom 4. November 1970, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 5/DGAK000031.

12 Schreiben von Manfred Lahnstein an Otto Kersten vom 19. November 1970, in: ebd.

stimmung als »unverzichtbares Recht der deutschen Arbeitnehmer« betrachtete, sie aber angesichts des schwierigen und erkennbar langen Prozesses bis zur Ratifizierung eines Statuts für eine S. E. zu einer Befürwortung von »elastischen Formen« der Unternehmenskooperation neigte. Angesichts der Gefahr, die von solch lockeren Rechtsakten ausging, wirkte die Ankündigung, dass »die Bundesregierung jede Chance wahrnehmen würde, um Rechtsformen ausfindig zu machen, die die Frage der Mitbestimmung ausklammern«, wie aufziehendes Ungemach.¹³

In einem Gespräch zwischen Bundeskanzler Brandt und weiteren Bundesministern mit Otto Brenner traf man nach ausführlicher Erörterung den Kompromiss, eine deutsche Initiative in Brüssel erst nach der Verabschiedung der deutschen Regierungsentwürfe und deren Zuleitung an den Bundestag zu starten und vorher ein Koalitionsgespräch einzuberufen.¹⁴ Auch Vetter unterstrich gegenüber Jahn, dass er die Beschlusslage des DGB beachtet wissen wolle, sah allerdings die Gefahr, dass »die Bundesregierung unter dem Druck der anderen europäischen Partner und mit Rücksicht auf die FDP von unseren Vorstellungen abweicht.«¹⁵ Diese Einschätzung kam nicht von ungefähr, denn Genscher machte bereits im Vorfeld klar, dass er es nicht für erreichbar halte, eine Einigung zu erzielen, die nicht eine Minderung der deutschen Rechte bei Fusionen ins Ausland zur Folge habe. Er plädierte für die Übernahme der Goldman-Ideen, denn eine Regelung müsse verhindern, dass

»Verlagerungen deutscher Firmen in das Ausland aus Mitbestimmungsgründen erfolgen. Sie muß aber auch sicherstellen, daß ausländische Firmen nicht wegen der Mitbestimmung zum Nachteil der deutschen Wirtschaft auf eine Fusion mit deutschen Firmen verzichten. Letzteres dürfte nur erreichbar sein, wenn man die im Ausland sitzende Gesellschaft nicht zwingt, das deutsche Mitbestimmungsmodell zu übernehmen.«¹⁶

Für Jahn ergab sich daraus die schwierige Lage, dass er an keiner Front weiterkam. Er konnte weder eine weitere Vertagung dieser Frage in Brüssel noch bei dem Vorsitzenden der Sachverständigengruppe auf europäischer Ebene, Prof. Goldman, erreichen. »Ich muss aber darauf hinweisen, daß mir ein weiterer Aufschub einer Klärung der deutschen Haltung ohne entscheidende sachliche und politische Nachteile nicht mehr

13 Kurzinformation für Alfons Lappas von Volker Jung betr. einer Aussprache im BMWi zur Industriepolitik am 9. Juli 1970 vom 10. Juli 1970, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 5/DGAK000031.

14 Vgl. Vermerk über ein Mitbestimmungsgespräch mit Otto Brenner am 21. September 1970 vom 22. September 1970, in: ebd.

15 Vorlage für die Sitzung der Kommission zur Durchführung des Aktionsprogramms am 30. September 1970, in: DGB-Archiv im AdsD, Sekretariat Bernhard Tacke, 5/DGCY000223.

16 Schreiben Z II 1 – M 113 940/3 des Bundesministers des Inneren an den Bundesminister der Justiz vom 15. Oktober 1970, in: BA, B136/8066.

möglich zu sein scheint.«¹⁷ Nur durch eine Weiterleitung von Anträgen ohne Aussprache an den Ministerrat konnte man noch etwas Zeit gewinnen.

Eine Lösung blieb schwierig und es bedurfte weiterer Koalitionsabsprachen, die auf Drängen von Jahn zu Standen kamen und sich allein auf das Goldman-Abkommen bezogen. Das Justizministerium vertrat weiterhin die Kabinettsvorlage vom 16. Februar. Die Zeit drängte, da die Bundesregierung Anfang April definitiv gezwungen wurde, sich zu äußern. Dies hätte die Gelegenheit geboten, sich zum Fürsprecher einer den Vorstellungen des DGB entsprechenden Regelung zu machen und eventuellen Rückschlägen, die sich durch einen zu erwartenden Beitritt Großbritanniens zur EWG und der damit verbundenen Stärkung der Mitbestimmungsgegner ergäben, vorzubeugen.¹⁸ Solche taktischen Überlegungen verhallten jedoch im Nirgendwo. Jahn räumte ein, dass

»alle bisherigen Versuche, eine europäische Mitbestimmungslösung auf Ressortebene zu erarbeiten, an den Meinungsverschiedenheiten mit dem BMI gescheitert [sind]; Gesprächsbereitschaft war dort über den status quo der deutschen Mitbestimmungsregelung hinaus nicht vorhanden. Andererseits hat sich aber auch der DGB sehr weitgehend auf die paritätische Mitbestimmung festgelegt.«¹⁹

Das verdeutlicht die Schwierigkeiten der Bundesregierung, zwischen den divergierenden Interessen eine Lösung zu finden, in der sie ihr Gesicht wahren konnte.

Für den DGB waren sowohl die Goldman-Lösung als auch die Drittelbeteiligung indiskutable Ansätze. Eine reine Verhandlungslösung für die Mitbestimmung, wie von Jahn vorgesehen, kam jedoch weder für die Arbeitgeber noch für den DGB in Betracht, der sich im Falle eines Scheiterns von internationalen Fusionen in der Gefahr sah, die Verantwortung dafür angelastet zu bekommen. Die Kombination von Drittelbeteiligung und Verhandlungsweg per Statut erschien im Kanzleramt als ein Weg, allen Seiten gerecht zu werden, da sie zwar den deutschen Mindeststandard garantierte, aber auch den Weg für ein Mehr offenhielt. Gleichzeitig sparte dieser Weg als Reminiszenz an die FDP bzw. die Unternehmen ein Präjudiz zukünftiger Regelungen aus.²⁰ Am Rande dieser Mittelwege fanden sich die Extrempositionen einer reinen paritätischen Mitbestimmung auf europäischer Ebene, die international nicht durchsetzbar war, auf der einen und der Goldman-Vorschlag auf der anderen

17 Schreiben von Gerhard Jahn an Horst Ehmke, Karl Schiller, Walter Arendt und Hans-Dietrich Genscher vom 4. November 1970, in: ebd.

18 Vgl. Vorlage für Frau Parl. Staatssekretär betr. Mitbestimmung im europäischen Bereich vom 17. Dezember 1970, in: ebd.

19 Vgl. Vermerk für den Bundeskanzler für das Koalitionsgespräch am 2. März 1971 vom 26. Februar 1971 sowie zugehörige Anlage betr. Mitbestimmung im Rahmen des Goldman-Abkommens, in: ebd. Zitat aus Anlage, Bl. 1 f.

20 Vgl. ebd.

Seite. Unter den gegebenen Umständen kamen also für die Bundesregierung nur die Drittelbeteiligung und die Verhandlungslösung als wirkliche Optionen in Betracht, wobei gegenüber dem DGB nur Letztere hätte vertreten werden können, da sie die Beibehaltung des Status quo ermöglichte.

Im Koalitionsgespräch am 2. März, an dem unter anderem Brandt, Wilhelm Haferkamp als Vizepräsident der EG-Kommission und die Minister Walter Arendt (1925–2005) als neuer Bundesarbeitsminister, Genscher und Scheel teilnahmen, wurde zunächst vereinbart, dass ein Mittelweg aus Verhandlungs- und Drittellösung gefunden werden sollte. Hierzu führte der DGB-Bundesvorstand noch am selben Tag Gespräche mit der FDP, die auf Anregung von Genscher angeboten wurden.²¹ Die letztlich vereinbarte Kabinettsvorlage, welche die Vorlage des Vorjahres ablöste, sah vor, dass bis zu einer endgültigen Schaffung einer europäischen Handelsgesellschaft Fusionen ins Ausland nur dann möglich wären, wenn mit den Gewerkschaften eine Vereinbarung zur Mitbestimmung getroffen und in der Satzung des Unternehmens verankert wurde. Hier waren die Möglichkeiten vorgesehen, die Bestellung einer bestimmten Zahl von Vertretern der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat vorzunehmen, ein besonderes Organ der Arbeitnehmer zu schaffen, das bei bestimmten Vorgängen seine Zustimmung erteilen musste, sowie als letzte Möglichkeit die Befugnisse des Betriebsrats zu erweitern.²²

Für die Fraktion der FDP gingen diese im BMJ vorbereiteten Schritte jedoch zu weit, da sie ein implizites Delegationsrecht der Gewerkschaften in die Aufsichtsorgane beinhalteten. Dadurch würden sie anders als bislang als allgemeiner Ordnungsfaktor legitimiert, was, so befürchtete man, Rückwirkungen auf die laufende innerdeutsche Diskussion haben konnte. Das wollte FDP-Fraktionsführer Mischnick unbedingt vermeiden²³ und schlug dem Bundeskanzler nach einer Aussprache seiner Fraktion vor, dem Betriebsrat das Recht einzuräumen, bei Fusionen über den Grad der Mitbestimmung verhandeln und dabei die in dem Unternehmen vertretenen Gewerkschaften hinzuziehen zu dürfen.²⁴ Innerhalb der Bundesregierung sah man es jedoch als unbedingt notwendig an, mit dem DGB ein zusätzliches Gespräch zu führen. Ein ursprünglich für April terminiertes Treffen von Brandt, Vetter und Brenner sagten jedoch die Gewerkschafter aus »Terminschwierigkeiten« ab. Im Kanzleramt vermutete man andere Gründe für diese Absage. Zum einen stand der DGB-Bundeskongress bevor, vor dem sich die DGB-Vertreter nicht festlegen wollten. Zum anderen hatte

21 Vgl. Protokoll der Sitzung betr. Regelung der Mitbestimmung im Übereinkommen über die internationale Fusion von Aktiengesellschaften im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften vom 4. März 1970, in: ebd.

22 Anlage zur Kabinettsvorlage vom 2. April 1971, in: ebd.

23 Vgl. Schreiben von Wolfgang Mischnick an Hans-Dietrich Genscher vom 5. April 1971, in: BA, B106/63387.

24 Vgl. Schreiben von Wolfgang Mischnick an Willy Brandt vom 19. April 1971, in: AdL, A40-418, Bl. 11 f.

der Exekutivausschuss des EBFVG am 1. April unter Vorsitz von Brenner beschlossen, dass die angeschlossenen Mitgliedsverbände der sechs EWG-Staaten ihre jeweiligen Regierungen anschreiben sollten, um eine einheitliche Vertretung aller Arbeitnehmer in den Organen fusionierter Gesellschaften und weiterer Rechte zu fordern. Dieser Beschluss war im Wesentlichen auf Drängen des DGB zustande gekommen.²⁵ Trotzdem wollte man auf die Zustimmung des DGB und von Heinz-Oskar Vetter nicht verzichten, »weil hierdurch innenpolitische Schwierigkeiten durch die Gewerkschaften, u. a. auch im Hinblick auf die weitere Beratung des Betriebsverfassungsgesetzes, vermieden werden können.« Zudem war die deutsche Verhandlungsgrundlage in der vorliegenden Form »das Maximum, was der FDP in dieser Frage abzurufen war.«²⁶ Daraufhin wurde die Einbringung der Kabinettsvorlage noch einmal verschoben.

Da die Regierung europapolitisch unter Zugzwang geriet und die Verhandlungen nun schon seit drei Jahren regelrecht blockierte, musste eine schnelle Lösung her, um in dieser integrationspolitisch wichtigen Frage nicht ins Abseits zu geraten. Die Rücksichtnahme auf die Anliegen des DGB bedeutete jedoch nicht, dass man im Kanzleramt dessen Rolle nicht kritisch sah. Innerhalb des EBFVG, der ohnehin nur einen kleinen Teil der europäischen Gewerkschaften repräsentierte und in dem die in Frankreich und Italien wichtigen mitbestimmungsfeindlichen kommunistischen Gewerkschaften keine Mitglieder waren, konnte der DGB nur dank großer Anstrengungen eine einheitliche Linie durchsetzen. »Der DGB, der aus taktischen Gesichtspunkten innenpolitische Motivationen mit integrationspolitischer Absicherung verquickt, vertritt damit eine Haltung des ›Alles oder Nichts‹, die der Situation nicht gerecht wird.« Ferner war das Programm der Bundesregierung nicht einseitig auf eine paritätische Mitbestimmung festgelegt.

»Der DGB kann daher nur auf der europäischen Ebene Siege erringen und sich als Vorkämpfer fortschrittlicher Gesellschaftspolitik etablieren. Eine Nicht-Entscheidung deutscherseits kann von FDP wie DGB als Sieg ihrer Position interpretiert werden. [...] Vizepräsident Haferkamp teilt die taktischen Überlegungen und sieht Gefahren angesichts der inflexiblen DGB-Haltung gerade aus europäischer Warte wie als DGB-Mann. Er wird versuchen, Vetter auf dem DGB-Kongress am 15. Mai entsprechend zu beeinflussen.«²⁷

Das Gespräch zwischen Brandt und Vetter zeigte nicht die erhoffte Wirkung. Vetter fürchtete, die EBFVG-Einigung zu gefährden, wenn er nun der deutschen Verhand-

25 Vgl. Unterrichtung des Bundeskanzlers betr. Gespräch mit Herrn Vetter und Herrn Brenner vom 22. April 1970, in: BA, B136/8066.

26 Anlage zum Schreiben vom 22. April 1971, in: ebd.

27 Vermerk für den Bundeskanzler für ein Gespräch mit Heinz-Oskar Vetter anlässlich des Flugs zur Mai-Kundgebung in Hannover vom 28. April 1971, in: ebd.

lungspannung zustimmte.²⁸ Nachdem der DGB in Vorgesprächen seine starre Haltung noch einmal untermauert und unter anderem die Befürchtung geäußert hatte, durch ein Abkommen könnte der Zwang zur Schaffung einer S. E. schwinden, konnte nur ein weiteres persönliches Gespräch die verfahrenere Lage lösen. Hier erreichten Vetter, Brenner und Hauenschild, die Vorkämpfer im DGB in Sachen Mitbestimmung, dass den Gewerkschaften an der europäischen Regelung keine »Mitverantwortung« auferlegt wurde. Fusionen aus Deutschland ins Ausland sollten nur in der Rechtsform der Europäischen Handelsgesellschaft oder auf der Basis analoger Regelungen möglich werden. Sofern dies in Brüssel nicht durchsetzbar wäre, sollte das Goldman-Abkommen zeitlich befristet eingerichtet werden und der EBFG bei europäischen Zusammenschlüssen die Zustimmung zu den Mitbestimmungsregelungen erteilen, nicht der DGB wie in der ursprünglichen Vorlage vorgesehen. Auf dieser Grundlage signalisierte der DGB zumindest eine interne Tolerierung der deutschen Position in Brüssel²⁹, obgleich der Bundesvorstand in einem Telegramm an Brandt die scharfe Ablehnung eines Übereinkommens noch einmal unterstrich und auf die Notwendigkeit der Schaffung einer Europäischen Handelsgesellschaft verwies. Im Kanzleramt sah man dieses Telegramm jedoch nur als eine »organisationsinterne Pflichtübung« an.³⁰

Trotz aller Rücksichtnahme auf die DGB-Position zeigt doch gerade die Behandlung der europapolitischen Frage der Mitbestimmung, dass Politik und Gewerkschaften sich in unterschiedlichen Sphären wähten und bewegten. Handschriftlich notierte Kanzleramtschef Ehmke dazu: »Wenn es nicht dicker kommt, können wir damit leben. In der öffentlichen Diskussion ist es notfalls für uns auch ohnehin leichter.«³¹ Im EBFG opponierte man allerdings weiterhin und wies nachdrücklich darauf hin, dass das von der Kommission vorgesehene 2:1-Verhältnis in keiner Weise durch Äußerungen des EBFG anerkannt werden dürfe.³² Unterstützung erhielt der DGB hierbei von ungewohnter Seite, da der Dachverband der belgischen christlichen Gewerkschaften, wohl unter dem Eindruck des christlichen Gedankens der Partnerschaft, im Januar 1971 einen Grundsatzbeschluss zugunsten einer eng an das Modell

28 Vgl. Unterrichtung für AL IV vom 3. Mai 1971, in: ebd.

29 Vgl. Vermerk für die Kabinettsitzung am 19. Mai 1971, in: ebd. Im Kanzleramt fand zwei Tage zuvor ein Gespräch mit dem DGB statt, in dem er seine Position vermutlich mitteilte. Friedhelm Farthmann hatte dem Bundesvorstand zuvor unterbreitet, diese Konsultation abzusagen, um Auseinandersetzungen mit der Regierung zu vermeiden. Man einigte sich dann darauf, keine Verhandlungen zu betreiben, sondern sich nur zum Zwecke des Informationsaustauschs zu treffen. Vgl. Schreiben von Unterabteilungsleiter ZII an Minister Genscher vom 13. Mai 1971, in: BA, B106/63387.

30 Siehe handschriftlichen Vermerk auf einem Telegramm von Heinz-Oskar Vetter an Willy Brandt vom 18. Mai 1971, in: BA, B136/8066.

31 Vermerk vom 19. Mai 1971, in: ebd.

32 Vgl. Protokollnotiz der Sitzung des EBFG-Ausschusses Demokratisierung der Wirtschaft am 18. und 19. März 1971, in: DGB-Archiv im AdSD, Abt. Gesellschaftspolitik, 5/DGAK000031.

des DGB angelehnten Mitbestimmung traf und sich auch für die Verpflichtung zur Einrichtung eines Aufsichtsrats nach deutschem Vorbild aussprach.³³

Die Brüsseler Sachverständigengruppe verhandelte im Juli, dass jede aus einer internationalen Fusion hervorgehende nationale Aktiengesellschaft eine Mitbestimmung einführen muss, auch im Falle, dass zuvor keiner der beteiligten Staaten eine Mitbestimmung kannte. Sie sollte sich an den Vorschlägen für die S. E. orientieren und mindestens eine Drittelbeteiligung, auf freiwilliger Basis auch ein höheres Quorum, im Aufsichtsrat enthalten. Gegen den deutschen Hauptvorschlag wandten die anderen fünf Delegationen ein, dass die dortigen Vorschläge sie zur Einführung nationaler Mitbestimmungsgesetze zwangen, was als nicht hinnehmbar abgelehnt wurde.³⁴ Diese Haltung bekräftigte insbesondere Italien im Zuge der Beratungen, die im Dezember 1971 sowie im Februar und April des Folgejahres stattfanden, mit Nachdruck, während sich die belgische, französische und luxemburgische Delegation der Goldman-Position anschlossen, nach der als Ausgleich für wegfallende Mitbestimmungsrechte im Zuge einer Fusion bestimmte Konsultations- und Informationsrechte der Arbeitnehmer treten sollten. Belgien ergänzte diesen Vorschlag, um die Gründung von europäischen Betriebsräten zu ermöglichen. Die Niederlande unterstützten zwar die deutsche Seite, wollten jedoch in einigen Fällen der Fusion von Deutschland in die Niederlande die eigenen Mitbestimmungsvorgaben beachtet sehen.³⁵

Zwischen den Gewerkschaften breitete sich ein Dissens über die Bedeutung Europas im Allgemeinen aus. Der DGB sprach sich über sein WSI nun dafür aus, das Statut der S. E. als Staatsvertrag zwischen den Regierungen zu unterstützen und nicht als Initiative der Kommission, da er so eine höhere demokratische Legitimität durch Ratifizierung der Einzelparlamente sah. Dem widersprachen unter anderem Vertreter der IG Metall mit dem Hinweis, dass sich die Gewerkschaften stets für eine stärkere Rolle der Kommission im Sinne einer vertieften Integration der EG starkgemacht hätten.³⁶ Anlässlich der geplanten Publikation der DGB-Stellungnahme zum Kommissionsvorschlag, die in ihren Grundzügen im WSI vorbereitet wurde³⁷, rückte der DGB jedoch von dem Weg der Regierungsebene ab und kehrte auf Betreiben der IG Metall zur Ausgangsposition zurück. Der DGB begrüßte in den komplexen unternehmensrechtlichen Ansatz der Kommission, der auch Aspekte des Konzernrechts, der Pu-

33 Vgl. Bericht betr. Mitbestimmung im Unternehmen im Ausland der Deutschen Vertretung bei der EG in Brüssel vom 15. März 1971, in: ebd.

34 Vgl. Schreiben 9522/312 – 31 516/71 des Bundesministers der Justiz vom 24. September 1971, in: BA, B136/8066.

35 Vgl. Schreiben 9522/312 – 32 152/71 des Bundesministers der Justiz vom 11. Januar 1972, in: BA, B106/63387 sowie Schreiben 9522/312 – 31 179/72 des Bundesministers der Justiz vom 30. Mai 1972, in: BA, B136/8066.

36 Vgl. Protokoll der Sitzung des Ausschusses Demokratisierung der Wirtschaft am 20. und 21. Juni 1972, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 5/DGAK000046, Bl. 3.

37 Vgl. Vorlage für die Sitzung des GBV vom 25. August 1972, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 24/710.

blizitätspflichten und des Steuerrechts einbezogen und unterstützte die Prämisse, dass Arbeitnehmer überhaupt ein Repräsentationsrecht erhielten. Von der Forderung nach Parität und einem speziellen Arbeitsdirektor rückte man aber dennoch nicht ab. Auch sah er die Voraussetzungen für die Gründung von europäischen Betriebsräten nicht hinreichend erfüllt.³⁸

Ferner blieb ein Grundproblem bestehen. »Die Forderung, das Statut der EAG vom Europäischen Parlament verabschieden zu lassen, ist unter den gegebenen politischen Bedingungen die Blockierung dieses Projekts auf unabsehbare Zeit.«³⁹ In der Stellungnahme unterstrich der Gewerkschaftsbund nun die Bedeutung der Rechtsgrundlage und übte Fundamentalkritik an den fehlenden demokratischen Strukturen der EWG.⁴⁰ Die IG Metall und auch das EBFSG-Sekretariat insistierten hingegen darauf, nicht in eine fundamentale Ablehnung zu geraten.

»Es wäre [...] nicht ganz logisch, wenn wir z. B. die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer gemäss [sic!] den Artikeln 48–51 als Tatbestand akzeptieren, Harmonisierungsvorhaben der Kommission aber, für die der Artikel 235 die Rechtsgrundlage bildet, ablehnen würden. Es ist sicher richtig, dass insbesondere in einer nationalen Stellungnahme auf die unserer Auffassung nach mangelhaften demokratischen Strukturen der Gemeinschaft hingewiesen werden muss [sic!]. Andererseits aber können wir, entsprechend unserem bisherigen Verhalten, daraus keine kategorischen Aussagen ableiten.« Ein Regierungsabkommen von Staaten wäre eben kein europäisches Recht.⁴¹

Dass der DGB in seiner Stellungnahme gerade die Frage der S. E. so ausdrücklich mit dem Hinweis auf das Demokratiedefizit der EWG verknüpfte, kann nur unter dem Aspekt der Hinhaltetaktik bzw. des Zeitgewinns gesehen werden.

Grundsätzlich spielte die Zeit jedoch für den DGB, denn auch andere Länder ließen sich nun von dem Zug der Zeit anstecken, entwickelten Mitbestimmungsinitiativen und brachten Gesetzentwürfe in ihre jeweiligen nationalen Parlamente ein. Besonders exponierte sich die sozialdemokratisch geführte schwedische Regierung, die mit einem am 1. April 1973 in Kraft getretenen Gesetz überhaupt eine Mitbestimmung im Aufsichtsrat eingeführt hatte. Es gab den Gewerkschaftsvertretern allerdings mehr Macht, als es in Deutschland der Fall war, wenngleich keine Parität etab-

38 Vgl. Stellungnahme des DGB zum Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine Verordnung des Rates über die Schaffung einer Europäischen Aktiengesellschaft, in: ebd., Bl. 1 ff.

39 Schreiben von Karl-Heinz Friedrichs (IG Metall) an Detlef Hensche vom 31. August 1972, in: ebd.

40 Vgl. Stellungnahme des DGB zum Vorschlag der Kommission, Bl. 11 f.

41 Schreiben von Walter Braun (EBFSG) an Detlef Hensche vom 9. Oktober 1972, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 24/710.

liert wurde.⁴² Auch in Dänemark öffnete sich die Regierung den Ideen einer Demokratisierung der Wirtschaft, legte aber mehr Wert auf das Miteigentum der Arbeiter, die auch eine gewisse Repräsentation im Vorstand erhalten sollten. Dieser Weg wurde auch in Norwegen verfolgt, wo den Arbeitnehmern aber einer Gesellschaftsgröße von 50 Arbeitnehmern der Zugang zum Vorstand gewährt werden sollte. Die norwegischen Gewerkschaften betonten die betrieblichen Aspekte, verknüpften sie aber mit einem klaren Eintreten für die Wirtschaftsdemokratie. In Großbritannien hingegen blieb der TUC skeptisch gegenüber der Mitbestimmung.⁴³ In der Schweiz übernahmen der SGB und weitere Gewerkschaftsbünde wichtige Elemente der deutschen Konzeption, setzten sich für ein schweizerisches Modell der Mitbestimmung ein und verknüpften dies in der Öffentlichkeit mit dem gesellschaftlichen und internationalen Demokratisierungsimpetus.⁴⁴

Die europapolitische Entwicklung stockte doch zusehends, nicht zuletzt aufgrund der Erweiterung der EG um Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich. Die Bundesregierung erklärte angesichts der schwierigen Gesamtlage, dass sie sich auf der anstehenden Pariser Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs im Oktober 1972⁴⁵ für eine Ausdehnung der »qualifizierten Beteiligung der Arbeitnehmer an der Willensbildung und Entscheidung von Unternehmen« einsetzen würde. Sie zog diese weiche Formulierung dem Begriff der paritätischen Mitbestimmung vor, da diese auf der europäischen Ebene »noch nicht entscheidungsreif« war und so ausgeklammert werden konnte, ohne die eigene Position zu schwächen. Die Regierung sah es als taktisch klüger an, »zunächst Vorstöße bei der Harmonisierung des Unternehmensverfassungsrechts zu unternehmen, die fast unbemerkt erfolgen könnten.«⁴⁶ Staatssekretärin Focke (geb. 1922) erteilte dem DGB auch in anderen Vorschlägen, etwa in dem Gedan-

42 Vgl. Informationsdienst des Kgl. Schwedischen Ministeriums des Äußeren »Gesetzlich geregelte Demokratisierung der Industrie«, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 24/1354.

43 Vgl. Vorlagen für den Bundesvorstand vom 24. April 1973, in: ebd.

44 Vgl. Übersichten und Redemanuskripte zu den Vorstellungen ausländischer Gewerkschaften und Gewerkschaftsbünde, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 24/751.

45 Im Oktober 1972 trafen sich zum ersten Mal die Staats- und Regierungschefs der neun Mitglieds- und Beitrittsstaaten der EG und die Kommission zu einer Gipfelkonferenz über die Zukunft der Gemeinschaft, vor allem in Wirtschafts- und Währungsfragen, aber auch in puncto der Weiterentwicklung der Sozialpolitik im europäischen Rahmen. In der Schlusserklärung unterstrichen die Staaten, dass die Wirtschaftspolitik und die wirtschaftliche Expansion kein reiner Selbstzweck sei, sondern der Verringerung der Lebensunterschiede diene. Hieran sollten auch die Sozialpartner beteiligt werden, um vor allem im Feld der Beschäftigung und Berufsbildung gemeinsame Politiken zu entwerfen. Vgl. Bulletin der EG 10/1972, S. 9-27. Zum Ausbau der Sozialpolitik auf europäischer Ebene und dessen Begleitung durch die Gewerkschaften siehe bei Stefan Remeke: Gewerkschaften als Motoren der europäischen Integration: Der DGB und das soziale Europa von den Römischen Verträgen bis zu den Pariser Gipfelkonferenzen (1957–1974), in: Mitteilungsblatt des Instituts für soziale Bewegungen 42 (2009), S. 141-164.

46 Vermerk über ein Gespräch mit Staatssekretärin Focke am 15. August 1972 vom 16. August 1972, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 5/DGAK000046, Bl. 3.

ken einer gemeinsamen Beschäftigungspolitik auf der Basis neu zu errichtender Regionalfonds und mithilfe des Europäischen Sozialfonds, eine Absage. Dies lag, so meinte man, »offensichtlich nach wie vor an der mangelnden Bereitschaft [...], zusätzliche Fonds in der Europäischen Gemeinschaft zu finanzieren.«⁴⁷ Dies zeugte nicht eben von einer ausgeprägten Verve, mit der die Regierung Brandt sich in Europa für die Mitbestimmungsanliegen des DGB einsetzte. Die politische Rason überwog gegenüber den programmatischen und persönlichen Verbindungen zu den Gewerkschaften.⁴⁸

Dies wurde dem DGB in einem weiteren Gespräch im BMJ direkt vor Augen geführt. In den Verhandlungen zum Goldman-Abkommen rückten die deutschen Vertreter ohne Rücksprache mit den Gewerkschaften von der Haltung ab, grundsätzlich eine Festlegung auf die Drittelbeteiligung abzulehnen. Der DGB meinte, dies sei in den langen Beratungen und dem Spitzengespräch zwischen der Bundesregierung und dem DGB vom Frühjahr 1971, vereinbart worden. Lediglich in den Fällen, in den ein ausländisches Unternehmen mit einem deutschen fusionierte, sollte die Mitbestimmung erhalten bleiben. Man währte als Ursache für diesen Fehler eine fehlgedeutete Gesprächsnotiz aus dem Kanzleramt, die als Grundlage für die Kabinettsvorlage diente.⁴⁹

Vor diesem Hintergrund wirkten auch die Ankündigungen, die Regierung würde die Position des DGB in einem besonderen Maße berücksichtigen, etwas hohl.⁵⁰ Allerdings widmete sie sich ihrem Anspruch gemäß sozialen Belangen auch in Europa in einem höheren Maße, als dies unter den Vorgängerregierungen der Fall war, und regte den internationalen Austausch von Betriebsräten und Vertrauensleuten an. Zudem teilte die Bundesregierung weitgehend die Auffassung des DGB in der Frage um die Europäische wirtschaftliche Interessengemeinschaft (EWI)⁵¹, mit der ein eher

47 Ebd., Bl. 1.

48 Ein weiteres Problem schien zudem die mangelnde Koordinierung der europapolitischen Aktionen des DGB zu sein. Aufgrund der zahlreichen Politikfelder, die von der europäischen Ebene berührt wurden und durch die Beschlüsse der Gipfelkonferenzen von 1969 und 1972 berührt werden würden, entschied man sich, die Aufgaben in einer Abteilung Europäische Integration zu bündeln, deren Hauptgebiet die Steuerung und Koordinierung der Aktivitäten des DGB war. Die Abteilung konnte jedoch nur mäßige Wirksamkeit entfalten und wurde drei Jahre später bereits aufgelöst. Siehe Jürgen Mittag/Maren Zelin: Grenzen in der Koordination europäischer Gewerkschaftspolitik: Die Episode der Abteilung Europäischer Integration des DGB, in: *Mitteilungsblatt des Instituts für soziale Bewegungen* 42 (2009), S. 165-185.

49 Vgl. Vermerk über ein Gespräch mit Ministerialdirektor Dr. Krieger im Bundesjustizministerium am 15. Februar 1973 vom 23. Februar 1973, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 24/710.

50 Vgl. dazu den Schriftverkehr mit den Bundesministern Jahn, Schmidt und Friedrichs sowie mit Bundeskanzler Brandt auf ein Begleitschreiben von Vetter zur Übersendung der DGB-Stellungnahme, in: ebd.

51 Die EWI ging auf eine erneute Initiative der EG-Kommission zurück, die 1971 einen Vorentwurf hierzu vorlegte, der die Grundprinzipien der französische »Groupement d'intérêt économique« auf die europäische Ebene übertrug. Diese 1967 in Frankreich etablierte Rechtsform gestattete es Unternehmen, in einem bestimmten Bereich miteinander zu verbinden, ohne dabei ihre eigene Rechtsform zu verlieren, etwa durch gemeinsame Export- und Importbüros, die gemeinsame Nut-

lockeres, zeitlich oder gegenständlich begrenztes Bündnis von rechtlich eigenständigen Unternehmen zum Zwecke gemeinsamer Politiken und Kostenersparnisse geschaffen werden sollte, das gerade an kleinere und mittelständische Firmen adressiert war.⁵² Die EBF und der DGB nahmen auch an dieser Stelle erneut eine ablehnende Haltung ein, da sie befürchteten, dass die EWI durch geschickte Konstrukte als europaweiter Konzern fungieren könnte, der an mangelnden Publizitätsvorschriften litt. Zudem sah die Kommission naturgemäß auch an dieser Stelle keine Mitbestimmung vor. Skeptisch machte die Gewerkschafter, dass die UNICE eine beinahe durchweg positive Stellungnahme einbrachte und sich in Europa mit voller Kraft für den Vorschlag einsetzte.⁵³ Dementsprechend klar argwöhnten sie, das Interesse der Unternehmer an der lockeren Form läge daran, dass sie dem unbequemen Weg einer S. E. aus dem Weg gehen wollten.⁵⁴ Intern räumte der DGB allerdings zum ersten Mal ein, dass es in der Tat gerechtfertigt wäre, »ein zusätzliches Instrument für kurzfristige oder sachlich begrenzte gemeinsame Tätigkeiten zu schaffen. Für vorübergehende Projekte würde die Europäische Aktiengesellschaft nicht in Frage kommen.« Da es nur auf die gesellschafts- und mitbestimmungsrelevanten Bestimmungen ginge, wollte man nur positive Forderungen stellen, ohne die EWI abzulehnen und erhoffte sich davon, dass die Tätigkeitsbereiche so negativ abgegrenzt würden, dass das Statut für die Europäische Aktiengesellschaft nicht unterlaufen würde.⁵⁵ Unterstützung erfuhr der DGB hierin eben von der Bundesregierung, die sich weitgehend der gewerkschaftlichen Positionen annahm, gerade in der Gestaltung der EWI als Konzernspitze. Auch erkannte sie an, dass der Anwendungsbereich der EWI so eingeschränkt werden müsse, dass »sowohl die Verwendung der EWI als Ersatz für eine der Publizität unterliegenden Gesellschaftsform als auch eine mitbestimmungsrechtlich relevante Ausgestaltung der EWI wirksam ausgeschlossen sind.«⁵⁶

zung von Datensystemen und weiteren Gemeinschaftsaufgaben. Dabei unterlag die Groupement keiner besonderen, strengen Regelung und genoss steuerliche und gesellschaftsrechtliche Vergünstigungen. Zwingend war nur, dass die Gesellschafter weiterhin hafteten und die Gesellschaft keine handelsfähigen Titel ausgeben durfte. Vgl. Auszug aus dem Aussenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters Mai 1969/Heft 5, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 24/711.

52 Im grundlegenden Artikel 2 der Vorlage hieß es, dass der ausschließliche Zweck der Europäischen wirtschaftlichen Interessengemeinschaft sei »die Erleichterung und Förderung der wirtschaftlichen Tätigkeit ihrer Mitglieder, die Verbesserung und Steigerung der Ergebnisse dieser Tätigkeit. Sie darf nicht die Erzielung und Verteilung von Gewinn zum Zweck haben. [...] Die Herstellung von Gütern ist ihr verboten.« Vorentwurf einer Verordnung zur Schaffung einer »Europäischen wirtschaftlichen Interessengemeinschaft«, XIV/335-1/71-D, in: ebd.

53 Vgl. Schreiben von Walter Braun an Detlef Hensche vom 24. März 1972, in: ebd.

54 Vgl. Bericht über einen Anhörungstermin bei der Generaldirektion XIV der Europäischen Kommission am 21. Februar 1972 vom 23. Februar 1972, in: ebd.

55 Vgl. Schreiben von Detlef Hensche an Walter Braun vom 3. Februar 1972, in: ebd.

56 Schreiben 3501-10-30880/72 des Bundesministers der Justiz an den DGB vom 5. Mai 1972, in: ebd.

In Europa hatte sich zur Mitte des Jahres 1973, auch aufgrund der Problematik der Vereinheitlichung der Mitbestimmung, eine sehr unübersichtliche Gemengelage an Vorschlägen und Kommissionen zum europäischen Gesellschaftsrecht ausgebildet. Neben dem Expertenausschuss für die internationalen Fusionen und dem Kommissionsvorschlag für ein Statut einer S. E., der weiterhin lediglich eine Drittelbeteiligung der Arbeitnehmer vorsah, lagen im Bereich der Koordinierung des nationalen Gesellschaftsrechts inzwischen fünf Richtlinienvorschläge vor. Hierbei handelte es sich darum, die in den Gemeinschaftsrichtlinien enthaltenen gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen in nationales Recht zu transferieren, ohne dadurch europäisches Recht entstehen zu lassen. Beinhalteten die ersten vier Richtlinien allgemeine Fragen der gegenseitigen Anerkennung von Gesellschaften, der Offenlegung und Rechnungslegung, der Gründungsbestimmungen, dem Aktionärsschutz sowie der Fusion, schlug die Kommission in ihrem fünften Vorschlag in den Mitgliedstaaten eine einheitliche Struktur Organe der AG vor, die der deutschen Trennung in Aufsichtsrat, Vorstand und Hauptversammlung entsprach. Die Vertretung der Arbeitnehmer sollte wie im Betriebsverfassungsgesetz auch ab einer Belegschaft von 500 mit mindestens einem Drittel erfolgen.⁵⁷ Als Alternative sah die Kommission das holländische Modell vor, in dem bei regelmäßiger Ergänzung des Aufsichtsrats auch Personen berücksichtigt werden konnten, die das Vertrauen der Arbeitnehmer besaßen. Darüber hinaus arbeitete die Kommission an einer Regelung des Konzernrechts.⁵⁸

Es gelang dem DGB und dem EBG⁵⁹ im Zusammenhang zur Diskussion um den fünften Richtlinienvorschlag nicht, die Skepsis und Ablehnung der übrigen Gewerkschaftsbünde zu zerstreuen. Konsterniert stellte Walter Braun (1916–??*), Generalsekretär des EBG, fest, dass auch eine erneute Sitzung des Ausschusses Demokratisierung der Wirtschaft im Oktober 1973 keinen weiteren Schritt in Richtung einer gemeinsamen Haltung brachte. So sei es »den Vertretern der Arbeitgeber immer wieder ein leichtes, jede unserer Äußerungen mit einem Hinweis auf die Uneinigkeit bei uns

57 BT-Drs. 7/363. Der DGB begrüßte das klare Bekenntnis zum Trennsystem von Vorstand und Aufsichtsrat und die grundsätzliche Zustimmung zur Anwesenheit von Arbeitnehmervertretern, lehnte die Drittelbeteiligung jedoch ab. Vgl. Stellungnahme des DGB zum Vorschlag der Kommission betr. der Strukturrichtlinie, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Vorsitzender, 5/DGAI000483.

58 Vgl. Vorlage »Erläuterungen zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission, die auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts der Schaffung neuen europäischen Rechts oder Koordinierung des nationalen Rechts dienen« vom 19. Juli 1973, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 24/704.

59 Der Europäische Gewerkschaftsbund (European Trade Union Congress) wurde am 9. Februar 1973 als Nachfolger der EBFG gegründet. Zur Geschichte der europäischen Gewerkschaftsbünde und Berufssekretariate siehe Willy Buschak: Der Europäische Gewerkschaftsbund und die Europäischen Gewerkschaftsverbände, in: Uwe Optenhögel/Michael Schneider/Rüdiger Zimmermann (Hg.): Europäische Gewerkschaftsorganisationen. Bestände im Archiv der sozialen Demokratie und der Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2003, S. 9-19.

* Das Sterbedatum konnte nicht ermittelt werden.

selbst abzuwerten.« Braun kritisierte das »unbewegliche Denken« der belgischen und italienischen Kollegen, die weiterhin dieselben Argumente wie vor sechs Jahren verwendeten. »Diese Diskussionen sind neuerdings so steril geworden, dass man keinerlei Bereitschaft erkennt, über andere Vorstellungen nachzudenken, als sie im eigenen Programm enthalten sind. Das bedeutet für den FGTB: Arbeiterkontrolle. Nur kann niemand erklären, was und wie kontrolliert werden soll.« Einen richtigen Ausweg aus der verfahrenen Situation wusste Braun auch nicht, allerdings »könnte es unter Umständen gut sein – wenn dies technisch möglich wäre –, eine Lösung zu finden, bei der die absoluten Mitbestimmungsgegner nicht verpflichtet werden, um ihnen Zeit zu lassen, auf dem Wege über die Erfahrungen der anderen zu anderer Einsicht zu kommen.« Die ganze Thematik sollte nun an den Exekutivausschuss überwiesen werden. Im Demokratisierungsausschuss waren die Möglichkeiten einfach erschöpft, zur Frage der Struktur noch zur Vertretung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat eine Stellungnahme abgeben zu können, obwohl das im Wirtschafts- und Sozialausschuss der EWG dringend nötig erschien. An Aufgeben wollte Braun jedoch nicht denken, das würde hauptsächlich den Unternehmern ins Konzept passen und die Wirtschafts- und Währungsunion unvollständig lassen.⁶⁰

Die Vertreter aus England, Dänemark, der Schweiz und Luxemburg erklärten sich mit den generellen Linien des EGB einverstanden, hoben jedoch auf an die jeweiligen Situationen vor Ort angepasste Regelungen in Bezug auf den Einfluss der Gewerkschaften bei der Bestellung der Aufsichtsräte und den Kompetenzen des Aufsichtsrats als solchem ab. Es lag insbesondere an Belgien, dass keine gemeinsame Linie gefunden wurde. Angesichts der befürwortenden Haltung des belgischen christlichen Gewerkschaftsbunds lehnte der FGTB-Mann Roger Piette sogar Sonderregelungen ab, die es den belgischen Gewerkschaften gestattet hätten, auf eine Mitbestimmung zu verzichten. Er fürchtete, dass die christlichen Kollegen, dem partnerschaftlichen Gedanken folgend, die Mitbestimmung einführen würden. Die ideologische, kapitalismusfeindliche Haltung der belgischen freien Gewerkschaften führte zu einer starren Blockade.⁶¹ Allerdings schlossen sich im Laufe des Jahres auch die nordischen Länder der Kritik an, da sie sich mit der Trennung von Vorstand und Aufsichtsrat nicht zufriedengaben. Die Beratungen gelangten damit zu einem vorläufigen Stillstand.⁶²

60 Siehe Schreiben von Walter Braun an Heinz-Oskar Vetter vom 24. Oktober 1973, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 5/DGAK000047. Zitate ebd.

61 Vgl. Ergebnisprotokoll der Sitzung des Ausschusses »Demokratisierung der Wirtschaft« am 10. Oktober 1973, in: ebd.

62 Vgl. Protokoll der Sitzung des Ausschusses »Demokratisierung der Wirtschaft« am 29. April 1974, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 24/704. Die Verhandlungen zur S. E. stockten im Nachgang. Die Kommission legte 1975 einen überarbeiteten Vorschlag für eine S. E. vor, nicht zuletzt aufgrund des massiven Dissens zwischen den Mitgliedsstaaten der EWG über die Mitbestimmung. Obwohl die neue Version zahlreiche Änderungen enthielt, behielt sie die Drittelteilung des Aufsichtsrats in Arbeitnehmer, Anteilseigner und neutrale Personen bei. So nimmt es nicht Wunder, dass sie im Anschluss in der Versenkung verschwand und seit Anfang

1.2 Die Debatte um die Mitbestimmung in der CDU

Bereits im Vorfeld der Veröffentlichung des Berichts der Biedenkopf-Kommission hatte die CDU erneut eine eigene Kommission gegründet, die über die Neufassung der programmatischen Aussagen zur Mitbestimmung des Berliner Programmparteitags debattierte. Im Zuge des Diskussionsprozesses fiel das vormalige Alleinstellungsmerkmal der CDA, die Vertretung des öffentlichen Interesses im Unternehmen zugunsten des Managements in einem neu zu bildenden Verwaltungsrat, angelehnt an das amerikanische Board-System. So wäre ein Aufsichtsrat aus 40:40:20, wobei die 20 Prozent die Vorstandsmitglieder darstellten, gebildet worden. Im DGB verfolgte man diese Idee durchaus mit Interesse, konnte aber erneut keine positive Wertung abgeben, da auch in dem neuen CDA-Modell die Parität nicht erfüllt war. Die Interessen der Vorstandsmitglieder wurden als nahezu identisch mit denen der Anteilseigner angesehen. Die Skepsis überwog auch aus Gründen der Abkapselung des Unternehmens von der Außenwelt und der möglichen Einbindung der Arbeitnehmer in Managementtätigkeiten, die vor allem im europäischen Kontext als nicht durchsetzbar galten.⁶³ Die Kollegen der CDA ihrerseits griffen auf diese Konstruktion zurück, um zunächst die notwendige Mehrheit innerhalb der CDU zu gewinnen. Ihnen schwebte nicht die Übernahme des Board-Systems vor, sondern die Stärkung der Rechte des Aufsichtsrats. Ferner setzten sie sich weiterhin für die Parität ein und baten den DGB um rechtliche Schützenhilfe, da in der CDU ihr neu gewählter Generalsekretär und vormaliger Kommissionsvorsitzender Kurt Biedenkopf den Parteivorstand davon überzeugen konnte, dass die Parität gegen die Tarifautonomie verstoße. Der DGB sicherte Unterstützung zu und bat ebenfalls darum, die CDA mögen das Thema leitende Angestellte auf dem CDU-Parteitag behandeln.⁶⁴ Die CDU/CSU hatte jedoch noch immer keine abschließende Meinung zur Thematik entwickelt. Es lag auch hier wieder an den Sozialausschüssen, einen konstruktiven Vorschlag im Hinblick

der 1980er-Jahre vom Rat nicht weiter verfolgt wurde. Die Mitbestimmung trug demnach ganz entscheidend dazu bei, dass auf der europäischen Ebene in den 1970er-Jahren kein Fortschritt im wirtschaftlichen Einigungsprozess erzielt wurde. Obwohl die Kommission weiterhin in einer Strukturrichtlinie und in einem speziellen Grünbuch zur Mitbestimmung der Arbeitnehmer in einer S. E. Initiativen ergriff, um das Thema im Gang zu halten, erreichte sie letztendlich keine Fortschritte. Erst im Zuge der Ende der 1980er-Jahre aufkommenden Diskussion um die Vollendung des Binnenmarkts nahmen auch die Konkretisierungen zur S. E. an Fahrt auf. Der Verlauf des politischen Prozesses soll an dieser Stelle nicht referiert werden, es bleibt lediglich der Verweis, dass die entsprechende EG-Verordnung über die S. E. im Oktober 2001 erlassen und im Dezember 2004 vom Deutschen Bundestag in nationales Recht übertragen wurde. Vgl. zu den Einzelheiten bis 2001 bei Mävers: Die Mitbestimmung.

63 Vgl. Notiz über die Sitzung des Arbeitsausschusses zur Durchführung der Mitbestimmungskampagne vom 14. September 1970, in: DGB-Archiv im AdSD, Abt. Vorsitzender, 5/DGAI001425.

64 Vgl. Vermerk über ein Gespräch mit Vertretern der CDA vom 30. Oktober 1973, in: DGB-Archiv im AdSD, Abt. Vorsitzender, 5/DGAI001215.

auf den nächsten Parteitag 1971 zu unterbreiten und auf den DGB einzuwirken, sich nicht allein an die SPD zu binden. Der Kontakt zu den Gewerkschaften wurde auch als unbedingt notwendig erachtet, um innerhalb der eigenen Partei die Forderungen durchsetzen zu können.⁶⁵

Auf dem Parteitag 1971, der vom 25. bis 27. Januar in Düsseldorf stattfand, legte sich die CDU nach kontroverser Debatte, in der vor allem der hessische Landesvorsitzende Alfred Dregger (1920–2002) und Katzer aufeinandertrafen, auf ein Modell für den Aufsichtsrat, bestehend aus sieben Anteilseignern und fünf Arbeitnehmern, fest, das die Mittelstandsvereinigung der CDU und diverse Landesverbände vorgelegt hatten.⁶⁶ Die CDA erklärte jedoch, dass ihr Modell damit keineswegs vom Tisch sei, sie aber einstweilen den Vorschlag der Biedenkopf-Kommission unterstützen würden. Innerhalb der christlich-konservativen Parteien stand die CSU zudem klar aufseiten der Gegner einer Erweiterung der Mitbestimmung, da sie noch nicht einmal die Arbeitnehmervertretung durch Gewerkschaftsangehörige anerkennen wollte. Zwar konnte im Beschluss der CDU/CSU-Bundestagsfraktion aus Sicht der CDA das Schlimmste verhindert werden⁶⁷, dennoch befand sich der Arbeitnehmerflügel nach dem Düsseldorfer Parteitag allenthalben auf dem Rückzug und befürchtete, die CDU werde sich Schritt für Schritt in eine wirtschaftsliberale Partei verwandeln. Um ihre Gradlinigkeit zu unterstreichen, stimmten die Abgeordneten der Sozialausschüsse im Bundestag gegen die eigene Fraktion der Regierungsvorlage zur Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes zu.⁶⁸

Auch das Katzer-Horn-Modell, auf das sich die CDA in der Zwischenzeit im Vorfeld des Hamburger Parteitags der CDU 1973 im April desselben Jahres verständigt hatten, fand beim DGB keine Zustimmung, da es weiterhin beinhaltete, das dualistische europäische zugunsten des angelsächsischen Board-Systems zu ersetzen. Abgesehen davon, dass es als unrealistisch eingeschätzt wurde, aus Anlass der Mitbestimmung eine solche Kehrtwende zu vollziehen, lehnte der DGB das Board-System aus grundsätzlichen Erwägungen ab, da der geplante Verwaltungsrat zugleich Geschäftsführungs- und Kontrollorgan war, was neben den allseits bekannten Problemen asymmetrischer Informationsweitergabe aus mitbestimmungspolitischer Sicht nicht trag-

65 Vgl. Frese: Anstöße zur sozialen Reform, S. 209 f.

66 Vgl. CDU Deutschland: Niederschrift des 18. CDU-Bundesparteitags 1971 in Düsseldorf, Bonn 1971, S. 573.

67 Der Entwurf der CDU/CSU-Bundestagsfraktion verknüpfte die betriebliche mit der unternehmensbezogenen Mitbestimmung. In Bezug auf die Vertretung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat wurde eine 7:5-Bildung in Unternehmen mit mehr als 2.000 Mitarbeitern vorgesehen, unter denen Gewerkschaftsangehörige sein konnten, jedoch nicht zwingend mussten. Auch sah die CDU explizit die Vertretung einzelner Gruppen wie etwa der leitenden Angestellten vor. Die Arbeitnehmervertreter sollten per Urwahl von allen Unternehmensangehörigen bestimmt werden. Die einzelnen Bestimmungen jedoch waren eher oberflächlich und hätten sicherlich noch in einem gesonderten Gesetz konkretisiert werden müssen. BT-Drs. VI/1806, hier § 123-127.

68 Vgl. Frese: Anstöße, S. 211-233.

bar erschien. Die ehrenamtlichen Mitbestimmungsträger sollten im kapitalistischen Wirtschaftssystem eben nicht in die tägliche Geschäftspolitik, sondern nur in deren Kontrolle einbezogen werden. Zudem wusste man, dass andere europäische Gewerkschaften eine solche Form der Mitbestimmung niemals unterstützen würden.⁶⁹

Grundsätzlich trug die CDA jedoch die Diskussion um die Mitbestimmung in die CDU hinein und erreichte schrittweise weitere Erfolge. So änderte die für konservative Positionen bekannte Junge Union ihre Haltung und ging auf die CDA zu, indem sie die Idee des Board-Systems und den Grundsatz der Parität übernahm. So konnte die Arbeitnehmervereinigung in der Partei weiter an Boden gewinnen, was vor dem anstehenden Parteitag 1973, der nach einer zweijährigen Diskussionspause erneut über die Mitbestimmung zu befinden hatte, von überaus hoher Bedeutung war. Im CDU-Bundesvorstand setzte sich zwar zunächst Kurt Biedenkopf mit seiner Vorlage eines Modells durch, das einen paritätischen Aufsichtsrat mit Stichtenscheid der Anteilseignerseite bei der Bestellung der Vorstandsmitglieder vorsah. Dieser Vorschlag wurde jedoch sowohl von der CDA als auch vom Wirtschaftsrat der CDU als unausgegoren zurückgewiesen. Der CDA gelang es im Anschluss in einer Reihe von Gesprächen und Regionalkonferenzen, unter anderem in den mächtigen Regionen im Rheinland, den Druck auf die Partei zu erhöhen. Die Vorlage des Bundesvorstands für den Parteitag sah eine leicht geänderte Variante des Biedenkopf-Vorschlags vor, wurde aber in Bezug auf die Vorstandsbestellung entschärft.

Der CDU-Vorstand sah sich nun genötigt, in Hamburg zu einer Entscheidung zu kommen und die »Zeit der Modelle« abzuschließen, wie es der Parteivorsitzende Kohl formulierte. Dass die CDA auf dem Parteitag dann in der Abstimmung unterlag, kann weniger auf eine fehlende Unterstützung zurückgeführt werden, als auf die Tatsache, dass die unterschiedlichen Pläne in der Zwischenzeit eine solche Detailtiefe erreicht hatten, die von den meisten Delegierten nicht in Gänze durchschaut und nur noch von Experten überblickt wurde. So nimmt es nicht Wunder, dass die Delegierten ihre Entscheidung weniger auf der Grundlage der vorliegenden Varianten trafen, sondern mit einem Vertrauensbeweis für den neu gewählten Vorstand verknüpften. Dies wurde zudem von Helmut Kohl geschickt instrumentalisiert.⁷⁰ So beschloss die CDU, das Unternehmensrecht weiterzuentwickeln und zu einer Verbindung von Aufsichtsrat und Vorstand zu kommen; bis diese Forderung jedoch umgesetzt war, sollte eine modifizierte Fassung der Mitbestimmung gelten. Der Aufsichtsrat sollte zu gleichen Teilen aus beiden Gruppen unter Einbeziehung der leitenden Angestellten gebildet werden, zwei außerbetriebliche Arbeitnehmervertreter konnten von den Gewerkschaften vorgeschlagen werden, wobei jedoch alle Arbeitnehmer von der Belegschaft gewählt werden sollten. Pattsituationen in Sach- und Geschäftsfragen sollte

69 Vgl. Vermerk für Martin Heiß vom 30. April 1973, sowie Entwurf einer Presseerklärung vom 8. Mai 1973 in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 24/2336.

70 Vgl. Frese: Anstöße, S. 233-247.

der Vorstand allein lösen, darüber jedoch im Geschäftsbericht Rechenschaft ablegen, bei der Wahl des Vorstands hielt der Vorsitzende des Aufsichtsrats die letzte Stimme inne. Seine Wahl wiederum erfolgte mit Zweidrittelmehrheit des Aufsichtsrats, falls diese nicht zustande kam durch Beschluss der Hauptversammlung.⁷¹

Mit diesem Beschluss zog die CDU nach jahrelanger Debatte einen Schlusstrich. Er gilt zugleich als das Maximum dessen, was innerhalb der CDU durch die CDA zu erreichen war. Dabei wurde die Forderung nach dem Ausbau der Mitbestimmung auch hier nur bedingt mit dem Impetus einer Demokratisierung verknüpft; vielmehr war sie allein der Rücksichtnahme auf die Interessen der Arbeitnehmer verpflichtet, die als im DGB und dem CGB gebündelt erachtet wurden. Von Demokratisierung war nicht die Rede, sondern alleine von einer effektiven Integration der Arbeitnehmer in das System der sozialen Marktwirtschaft, das dezidiert nicht überwunden werden sollte, auch nicht nach den Vorstellungen der CDA. Adolf Müller, Vorstandsmitglied der CDA fasste zusammen:

»Allen denjenigen, die die Ordnung beschwören, möchte ich sagen: Wir wollen keine Systemveränderung. Mitbestimmung wird immer nur innerhalb der gesamten Ordnung, nicht aber gegen diese Ordnung wirksam sein können. [...] Uns geht es nicht um ein bedingungsloses Anpassen an Linke, sonstige Modernisten oder auch den oft beschworenen Zeitgeist. Man kann aber nicht ohne Schaden für die Mehrheit, die man braucht, über die Köpfe der betroffenen Arbeitnehmer Politik machen. [...] Unsere Antwort ist das Prinzip der Partnerschaft, ist die offene, solidarische Gesellschaft.«⁷²

1.3 Neue Öffentlichkeitskampagnen und Konflikte

1.3.1 Kampagnen und Streitigkeiten mit der ÖTV

Der DGB setzte auch nach dem Ende der Großen Koalition seine Öffentlichkeitsarbeit fort, stellte sich jedoch selbstkritisch die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer weiteren Kampagne. Die Forderung nach mehr Mitbestimmung stand nun seit fünf Jahren im Raum und fand nur aufgrund von aufwändigen Öffentlichkeitskampagnen den Grad an Popularität, den sie Ende der 1960er-Jahre erreichte. Doch die Umfragen unter den Mitgliedern verdeutlichten dem DGB immer wieder, dass die Mitbestimmung sich zwar einer gewissen Zustimmung erfreute, andere Themen ihnen jedoch wichtiger erschienen. Deswegen erweiterte der Gewerkschaftsbund zögerlich das

71 Vgl. CDU Deutschland: Niederschrift des 22. CDU-Bundesparteitags 1973 in Hamburg, Bonn 1973, S. 513 f.

72 Vgl. hierzu auch die Redebeiträge von Katzer und anderen Befürwortern einer Neuordnung des Unternehmensrechts und der Mitbestimmung, in: ebd., S. 264-321, Zitat S. 300.

Themenspektrum und griff den Aspekt »Flexibilisierung des Renteneintrittsalters« in der öffentlichen Plakatierung und in Anzeigen auf. Die hierfür aufgewandten Mittel von 250.000 DM standen jedoch in keinem Verhältnis zur Mitbestimmungskampagne.⁷³ Denn es gab mittlerweile keine Alternative mehr zur Fortsetzung der Werbung. Im Falle eines öffentlichen Nachlassens fürchtete der DGB sowohl um seine gesellschaftspolitische Relevanz als auch darum, dass sämtliche bisherigen Anstrengungen vergebens gewesen wären. Zu groß war die Gefahr, dass die Mitbestimmung in der Bevölkerung in Vergessenheit geriet zugunsten allgemeiner Forderungen, vor allem in der Hochphase der Lohnbewegungen zu Beginn der 1970er-Jahre zugunsten der Tarifpolitik. Zudem würde »das Interesse der für uns wichtigen Personengruppen [...] erlahmen, die Thematik wäre in gefährlicher Weise nur auf die Funktionäre beschränkt und damit von der Öffentlichkeit isoliert.«⁷⁴

Die Strategen im DGB wussten zudem um die Grenzen der eigenen Bemühungen, denn trotz aller Anstrengungen konnte man nicht davon ausgehen, dass größere Arbeitnehmergruppen zu spontanen Aktionen wie etwa Demonstrationen zugunsten der Mitbestimmung aufrufen würden.⁷⁵ Ferner litt die Kampagne unter dem negativen Image der Gewerkschaften, das sich Ende der 1960er-Jahre verbreitete. Das Wort vom Gewerkschaftsstaat, der sich im Würgegriff der Funktionäre befände, griff zunehmend um sich. Der DGB versuchte zwar, diesem Trend mit einer mehr sach- als personenbezogenen Werbung entgegenzutreten, doch das von den Arbeitgebern als Feind schlechthin gezeichnete Bild des Funktionärs schien sich in den Köpfen mancher Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer festzusetzen. Deswegen verfestigte sich die Überzeugung, dass eine Mitbestimmungskampagne des DGB nur im Zusammenhang zu einem positiven Ansehen der Gewerkschaften von Erfolg gekrönt sein konnte.⁷⁶

Weiterhin diskutierte man vor dem Hintergrund der schleppenden Erfolge eingehend den Einsatz von Streiks. Die im kollektiven Gedächtnis als erfolgreich gespeicherte Streikandrohung 1951 mag dabei eine Rolle gespielt haben, obgleich sich alle Funktionäre hätten sicher sein können, dass ein politischer Streik in der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts als illegal erachtet worden wäre. Auch kurzfristige Warnstreiks hätten höchstwahrscheinlich vor Gericht keinen Bestand gehabt.⁷⁷ Den-

73 Vgl. Werbeplan für Maßnahmen zur Popularisierung der Forderung des DGB für eine flexible Altersgrenze (ohne Datum), in: DGB-Archiv im AdSD, Sekretariat Bernhard Tacke, 5/DGCY000223.

74 Überlegungen zur weiteren Publizierung der Forderung nach Ausweitung der Mitbestimmung (ohne Datum), in: ebd., Bl. 4.

75 Vgl. Vorschläge für die weitere publizistische Strategie zum Thema Mitbestimmung (ohne Datum), in: DGB-Archiv im AdSD, Abt. Gesellschaftspolitik, 24/1782.

76 Vgl. Notiz über die Sitzung des Arbeitsausschusses zur Durchführung der Mitbestimmungskampagne vom 12. Mai 1969 und 2. Juni 1969, in: DGB-Archiv im AdSD, Abt. Vorsitzender, 5/DAGI001425.

77 Vgl. Notiz über die Sitzung des Arbeitsausschusses Mitbestimmung vom 16. Juni 1969 und 14. Juli 1969, in: ebd.

noch blieb dieser Gedanke gerade in der Abt. Gesellschaftspolitik des DGB aktuell. Sie nahm an, dass der Gedanke der Mitbestimmung an sich allein zu theoretisch war und erst durch »konkrete Erlebnisse – sowohl der derzeitigen Mißstände im Betrieb und Unternehmen als auch der eigenen Möglichkeit, diese Mißstände zu beseitigen« die erforderliche Einsatzbereitschaft zu wecken vermochten. »Gelingt es den Belegschaften und ihren Vertretern, auf dieser Ebene gemeinsam mit den Gewerkschaften Erfolge zu erringen, so wird dies zugleich zu einer allgemeinen Hebung des Mitbestimmungsbewußtseins beitragen und überdies vollendete Tatsachen schaffen, die auch durch den Gesetzgeber nicht mehr rückgängig gemacht werden können.«⁷⁸

Um die Betriebsfunktionäre der potenziellen Mitbestimmungsbetriebe für den Gedanken der paritätischen Mitbestimmung zu gewinnen, wurden die erfolgreich angelaufenen und besonders kostensparenden gegenseitigen Besuche von Betriebsräten aus der Montanindustrie und der übrigen Wirtschaft sowie die Vorträge von Arbeitsdirektoren fortgesetzt. Zudem plante der DGB, die Hans-Böckler-Gesellschaft weiter in die Vortragsarbeit einzubinden. Auch hier ergänzten Arbeitsdirektoren aus dem Bereich von Eisen und Stahl die wissenschaftlichen Referenten mit anschaulichen Beispielen aus der Praxis, um die Vorteile der Aufsichtsratsmitbestimmung zu vermitteln.⁷⁹ Der Schwerpunkt lag nach wie vor auf der internen Kommunikation mit Mitgliedern und mit Betriebsräten, Anzeigen in Tages- und Kaufzeitungen sah man im Gegensatz zu den vorherigen Kampagnen eher als ergänzendes Element an. Um die Finanzierung auf sichere Beine zu stellen, beschloss die Kommission Aktionsprogramm die Bildung eines Fonds, in den alle Einzelgewerkschaften anteilig im Verhältnis zu den potenziellen Mitbestimmungsunternehmen in ihrem Organisationsbereich einen Beitrag einzahlen sollten. Mit diesem Zusatzfonds wurden die Kosten für die internen Maßnahmen und für den Druck von Standardpublikationen bestritten und gleichzeitig eine weitere Zentralisierung der Planung und Vereinheitlichung des Auftretens vorangetrieben.⁸⁰

Die Gründung des Fonds war allerdings umstritten, da weder die ÖTV noch die HBV vorbehaltlos bereit waren, in den Fonds einzuzahlen. So erhob der ÖTV-Vertreter Einspruch gegen den für sie festgelegten Betrag von 120.000 DM »für Maßnahmen, die nicht im speziellen Interesse der ÖTV liegen.« Vetter versicherte, dass auch andere Forderungen des DGB durch den Fonds berücksichtigt würden und er nicht allein der Propagierung der qualifizierten Mitbestimmung diene, doch erst nachdem die Vorstände der Einzelgewerkschaften ihre Zustimmung erteilt hatten, sollte er gegründet werden.⁸¹

78 Vorschläge für weitere Maßnahmen zur Durchsetzung unserer Mitbestimmungsforderung, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 24/1782.

79 Vgl. Vorschlag für eine weitere Beteiligung der Hans-Böckler-Gesellschaft an der Aktion Mitbestimmung, in: DGB-Archiv im AdsD, Sekretariat Bernhard Tacke, 5/DGCY000223.

80 Vgl. Vorlage für die Mitglieder des Bundesvorstandes vom 5. Mai 1970, in: DGB-Archiv im AdsD, Sekretariat Bernhard Tacke, 5/DGCY000223.

81 Vgl. Auszug aus dem Protokoll über die 9. Sitzung des Bundesvorstandes am 5. Mai 1970, in: ebd.

Die Befüllung des Fonds lief schleppend an. Da der DGB aber erneut 1,5 Mio. DM aus dem Solidaritätsfonds der Gewerkschaften zur Verfügung gestellt hatte, war die Finanzierung einer Anzeigenserie im Herbst 1970 zu Kosten von 645.000 DM gesichert. Auf die organisationsinternen Maßnahmen entfielen 511.000 DM, für die Neuauflage von Standardpublikationen wurden 449.000 DM veranschlagt.⁸²

Mit der ÖTV traten ohnehin Probleme auf, da sie ihr eigenes Modell für eine Mitbestimmung im öffentlichen Dienst und für ein Personalvertretungsgesetz vortrug und auch der neuen SPD-Regierung unterbreitete. Mit Nachdruck musste der DGB betonen, dass »Mitbestimmungsmodelle ausschließlich vom DGB veröffentlicht werden sollten. [...] Es sollte alles vermieden werden, was in der Öffentlichkeit den Eindruck gewerkschaftlicher Uneinigkeit hervorrufen könnte«⁸³ und eine Präjudizierung in jedweder in Hinsicht auch im wirtschaftlichen Bereich bedeuten konnte. Im DGB echaufferte man sich besonders über das nicht abgestimmte Verhalten. »Für die Zukunft wäre es auch sicherlich zweckmäßiger, wenn derartige grundsätzliche Fragen vorher im Interesse der Einheitlichkeit unseres politischen Handelns mit dem DGB abgestimmt werden könnten.«⁸⁴

Das von der ÖTV vorgelegte Modell betraf nur einen Teil des öffentlichen Dienstes, nämlich nur die Verwaltungen, die in ihrer Zielrichtung privaten Wirtschaftsunternehmen gleichkamen, also kommunale Eigenbetriebe oder Sparkassen. In Anlehnung an die Vorstellungen des DGB sollten die Verwaltungsräte paritätisch besetzt werden und im Vorstand, der Werksleitung oder der Geschäftsführung eine Art Arbeitsdirektor für das Personal- und Sozialwesen zuständig sein. Die Größenmerkmale entsprachen denen des DGB, auch was die Abgrenzung zum Betriebsverfassungsgesetz betraf. Dem Verwaltungsrat wurden die wesentlichen Entscheidungen über das Führungspersonal, Verschmelzungen, Aus- und Umgestaltung des Betriebs und weitere Entscheidungen von ähnlicher Tragweite zugesprochen. Großsparkassen mit mehr als 500 Beschäftigten sollten hingegen bereits eine paritätische Besetzung des Aufsichtsrats erhalten.⁸⁵

Im DGB stießen das angestrebte Prinzip der Urwahl und die unausgegorenen Vorschläge zur Parität – eine neutrale Person war nicht ausdrücklich vorgesehen – auf Widerspruch.⁸⁶ Auch die Idee der ÖTV, über den Tarifvertrag eine Ausdehnung der

82 Vgl. Kosten- und Terminplan betr. Maßnahmen zur weiteren Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Mitbestimmung Herbst 1970–1. Mai 1971, in: ebd.

83 Notiz über die Sitzung des Arbeitsausschusses Mitbestimmung vom 24. November 1969, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Vorsitzender, 5/DGAI001425.

84 Schreiben von Heinz O. Vetter an Karl-Heinz Hoffmann vom 24. Oktober 1969, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 24/914.

85 Vgl. ÖTV (Hg.): Mitbestimmung im öffentlichen Dienst. Zur Diskussion gestellt: Drei Modellentwürfe der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr [1969], S. 9–18.

86 Vgl. Schreiben von Friedhelm Farthmann an Heinz O. Vetter vom 25. November 1969, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 24/913.

Drittelbeteiligung zu erzielen, wurde im DGB abgelehnt, da dies eine Änderung des Tarifvertragsgesetzes zur Folge gehabt hätte, deren Umsetzung »zur Zeit nicht mehr politische Chancen als die Ausdehnung der paritätischen Mitbestimmung selbst« hatte.⁸⁷ Erneut bedurfte es der Gründung zweier Kommissionen sowohl im DGB als auch in der ÖTV, um den aufgeworfenen Problemen nachzugehen. Der Arbeitskreis des DGB hob wenig überraschend darauf ab, keine Vereinbarungen unterhalb der Parität abzuschließen. Diesen Umstand sah man schon als gegeben an, wenn der Oberbürgermeister einer jeweiligen Stadt als neutrale Person im Verwaltungsrat fungierte, da er als oberster Aufsichtsherr und Vertreter der Anteilseigner gar nicht hätte neutral agieren können. Ähnlich argumentierte man in Bezug auf die Größenmerkmale und auf das Wahlverfahren, das nicht dem Prinzip der Urwahl weichen sollte. All diese Modifikationen, Relativierungen und partiellen Änderungen wurden als Rückschritt, als Nachteil für den DGB und die eigene Konzeption gewertet.⁸⁸

Zusätzlich wurde die gesamte Frage dadurch kompliziert, dass die Gewerkschaft HBV und die Deutsche Postgewerkschaft mit eigenen Vorstellungen hervortraten und auch die jeweiligen Landesgesetze über das kommunale Eigentum und die kommunale Verfassung zu beachten waren. Der DGB gab letztendlich als Konzession zu, dass die für die übrige Wirtschaft angestrebten Größenmerkmale im öffentlichen Dienst anders lauten konnten, da sich die Mitbestimmung hier nicht auf alle Bereiche erstreckte und die demokratisch legitimierten Gemeindeparlamente ihrerseits Vetorechte hätten.⁸⁹ Für kommunale Betriebe, die als AG oder GmbH geführt wurden, sollten ohnehin die Regelungen des DGB-Entwurfs von 1968 gelten.

Die SPD zeigte sich in der Frage der Mitbestimmung in öffentlichen Unternehmen uneins. Innerhalb der Partei stießen die Ideen der ÖTV zunächst auf Anklang und positive Rückmeldung seitens des kommunalpolitischen Ausschusses beim PV.⁹⁰ Doch während die eigens gebildete SPD-Arbeitsgruppe »Mitbestimmung in öffentlichen Unternehmen« sich für die Parität im Verwaltungsrat mit eingeschränkten Rechten aussprach, votierte der kommunalpolitische Ausschuss schließlich nur für eine Drittelbeteiligung. Die Befürworter der Parität befürchteten vor dem Hintergrund einer bereits eingeführten Parität in verschiedenen Betrieben, dass die Partei von der Entwicklung überrollt werden würde. Die Gegner unterstrichen hingegen, dass kommunale Unternehmen andere Ziele verfolgen würden als Privatunternehmen.⁹¹ Der DGB hatte auf das Ergebnis dieses Arbeitskreises, mit dem er aufgrund der Relativie-

87 Schreiben von Erich Schumacher an Heinz O. Vetter vom 5. Januar 1970, in: ebd.

88 Vgl. Vorlage Mitbestimmung im öffentlichen Dienst vom 13. Oktober 1971, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 24/914.

89 Vgl. Vorlage Mitbestimmung in kommunalen Eigenbetrieben vom 17. Dezember 1971, in: ebd.

90 Vgl. Protokoll der Sitzung des SPD-Präsidiums vom 27. November 1969 sowie Entschließung des Kommunalpolitischen Ausschusses beim PV vom 17. November 1969, in: AdsD, Protokolle des SPD-Präsidiums November–Dezember 1969.

91 Vgl. Vermerk über die Sitzung im PV am 29. März 1971, in: HSA, 1/HSA005742.

rung der Parität überhaupt nicht einverstanden sein konnte, keinen Einfluss, denn er wurde sehr zur eigenen Verwunderung gar nicht erst zu einer Teilnahme an den Beratungen eingeladen. Auch eine schlussendliche Intervention von Vetter bei Wehner nach der Vorlage des Berichts ergab keine geänderte Haltung der Partei. Die Anliegen des DGB wurden an dieser Stelle klar missachtet.⁹²

1.3.2 Vertiefte Differenzen zum Unternehmerlager

Das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Unternehmern bzw. den ihnen nahestehenden Verbänden und Vereinigungen stand zu Beginn der 1970er-Jahre nicht zum Besten und wurde durch Äußerungen in der Öffentlichkeit von beiden Seiten nicht eben in eine günstige Richtung gelenkt. Nachdem der Vorsitzende des Wirtschaftsrats der CDU, Philipp von Bismarck (1913–2006), auf der Bundestagung der Mittelstandsvereinigung der CDU am 9. Juni 1974 gesagt hatte, dass Vetter in die Geschichte als einer der gefährlichsten Feinde gewerkschaftlicher Freiheit eingehen werde, trat der DGB-Vorsitzende daraufhin aus der Kammer für soziale Ordnung der Evangelischen Kirche aus, da er sich vorgeblich außerstande sah, mit von Bismarck zusammen weiter in Gremien zusammenzuarbeiten.⁹³ Auch schlichtende Versuche des Kammervorsitzenden, der sich, obgleich die Äußerungen nicht in einem Kontext zur Kirche gefallen waren, zur persönlichen Vermittlung anbot, konnten Vetter nicht umstimmen.⁹⁴

Ohnehin kamen aus dem Unternehmerlager zunehmend schrille Töne, die auf ihr ambivalentes und, vor allem in weiten Teilen des traditionell eingestellten Mittelstands, ablehnendes Verhältnis zur sozialliberalen Koalition zurückzuführen sind. Unternehmer wie Fritz Berg, für markige Sprüche bekannt, malten in schillernden Farben den Untergang der sozialen Marktwirtschaft an die Wand und steigerten sich in Hysterie hinein. Doch nach dem Wahlsieg von 1972 und der Bestätigung von Willy Brandt als Kanzler blieb keine andere Wahl, als sich mit den Gegebenheiten zu arrangieren und zumindest nach außen hin einen gemäßigeren Ton anzuschlagen. An der grundsätzlichen Präferenz für die CDU/CSU ließen »die« Unternehmer jedoch keine Zweifel aufkommen.⁹⁵ BDI-Präsident Hans-Günther Sohl (1906–1989) bemühte sich weiterhin, die paritätische Mitbestimmung als einen ersten Schritt hin zu jugoslawischen Verhältnissen zu skizzieren und berief sich dabei auf angebliche Pläne innerhalb des DGB. »Es geht nicht an, dass bei einer Patt-Situation ein neutraler Mann entscheidet.« Dennoch seien die Unternehmer nicht grundsätzlich gegen die Mitbestimmung, sondern bejahten sie. Es ging um das »Wie«. Bei den Gewerkschaft-

92 Vgl. Schreiben von Heinz O. Vetter an Herbert Wehner vom 10. November 1970, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 24/914.

93 Vgl. Schreiben von Heinz Oskar Vetter an Eberhard Müller [vom 15. August 1974], in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Vorsitzender, 5/DGAI001862.

94 Vgl. Schreiben von Eberhard Müller an Heinz-Oskar Vetter vom 23. August 1974, in: ebd.

95 Vgl. Bühner: Unternehmerverbände, S. 154 ff.

ten hingegen verspürte Sohl eine Abkehr von partnerschaftlichem Denken und neue Klassenkampfparolen aufziehen.⁹⁶ Irritationen zwischen der Bundesregierung und den Arbeitgebern traten zudem auf, da BDA-Präsident Friedrich in der Öffentlichkeit behauptete, Kanzler Brandt würde mit seinen Betriebsbesuchen den Wahlkampf in die Betriebe tragen, wogegen dieser sich verwahrte und unterstellte, die Haltung der Arbeitgeber zu einer sozialdemokratisch geführten Bundesregierung sei eine andere als zu den Vorgängerregierungen.⁹⁷

So nimmt es auch wenig Wunder, dass zwischen den beiden »Sozialpartnern« keine Annäherung in Sachen Mitbestimmung festzustellen war. Es mag eher der gemeinsamen Teilnahme an der Konzentrierten Aktion als dem Klima der frühen 1970er-Jahre geschuldet sein, dass man sich nach längerer Pause wieder zu Spitzengesprächen traf. Ein Spitzengespräch in erweiterter Runde im Juli 1971 hatte etwa zum Ziel, die Einkommensentwicklung der Bundesrepublik zu ergründen.⁹⁸ Doch auch beim kleineren Koalitionspartner FDP hatte die BDA keinen leichten Stand. Anlässlich des Versands eines Sonderrundschreibens der BDA an Industrie- und Handelskammern im Zusammenhang mit dem Mitbestimmungssicherungsgesetz, in dem die FDP stark kritisiert wurde, wähten Teile der FDP-Fraktion, die BDA würde »ein sehr undurchsichtiges Spiel« betreiben. Man fragte sich, ob sie denn so naiv sei zu glauben,

96 Siehe Interview mit Hans-Günther Sohl, in: Der Spiegel 28/1973, S. 42-48, hier S. 46. Siehe auch Bundesverband der Deutschen Industrie (Hg.): Jahresbericht 1972/73, Köln 1973, S. 61 f. Ähnlich äußerte sich auch der Schleyer erneut anlässlich einer Arbeitgeberveranstaltung in Bremen, auf der er zum Thema »Das Verhältnis der Sozialpartner heute« referierte, der Partnerschaftsgedanke bleibe das verbindliche Prinzip für die Unternehmer. Auch er konstatierte einen Trend zu zunehmender Distanzierung. Trotz der Bereitschaft der Arbeitgeber zur Suche nach Lösungs- und Ausgleichsmöglichkeiten müssten sie auch in der Öffentlichkeit ihren politischen Standpunkt »mit dem ordnungsbewussten Teil der Bevölkerung verteidigen.« KND 29 vom 24. April 1973.

97 Vgl. Schreiben von Willy Brandt an Otto A. Friedrich vom 23. Oktober 1972, in: BA, B136/8765.

98 Da die Tarifbewegungen seit Ende der 1960er-Jahre von nicht abreißenden Diskussionen um die Entwicklung der Preise beeinflusst waren, bemühten sich Arbeitgeber und Gewerkschaften, die Ursache für die Preissteigerungen zu ergründen. Dies lag in beiderseitigem Interesse, wollten sie doch aus dem Fokus der Öffentlichkeit heraustreten und einen wissenschaftlichen Nachweis für die Richtigkeit ihrer Argumentation im Zusammenhang von Lohnsteigerungen und Preisen bieten. Zu diesem Zweck gründete sich im Juni 1971 nach Beschluss auf einem Spitzengespräch von DGB und BDA im Mai desselben Jahres ein »Ständiger Ausschuss zur Untersuchung der Kosten- und Ertragsrechnung.« Er tagte im Verlauf des Juni und Juli vier Mal und legte zum Abschluss ein Papier vor, das vor allem die Unterschiede beider Parteien belegte. Den direkten Nachweis zwischen Lohnkostenerhöhungen und Preissteigerungen vermochte keine der Seiten zu bringen. Ein weiteres Treffen der Spitzen beider Verbände konnte auch keine Einigung erzielen. Das Grundproblem war die unterschiedliche Auffassung über die Erhebung der Datenlage, die lediglich zur gemeinsamen Ansicht führte, dass der Gesetzgeber für bessere Statistiken sorgen sollte. Vgl. Gemeinsamer Expertenkreis des Deutschen Gewerkschaftsbundes und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Vorlage zum Spitzengespräch am 16.7.1971, in: DGB-Archiv im AdsD, Sekretariat Günter Stefan: 5/DGCU000204. Vgl. auch Gemeinsames Kommuniqué des Spitzengesprächs zwischen dem DGB und den Arbeitgeberverbänden vom 16. Juli 1971, in: DGB-Archiv im AdsD, 5/DGAI001824.

dass mit dem Beschluss eines unterparitätischen Aufsichtsrats die Diskussion um die Parität beendet wäre und ob sie wirklich denke, dass die CDU/CSU bereit wäre, die Montanmitbestimmung prinzipiell abzuschaffen.⁹⁹ Die Arbeitgeber schienen zu Beginn der 1970er-Jahre mit ihren Anliegen nur schwer zur Politik durchzudringen.

1.4 Die Frage der leitenden Angestellten

Für den DGB trat nun ein spezielles Problem zunehmend ins Blickfeld. Seitdem die FDP die leitenden Angestellten als »Faktor Disposition« in die Diskussion eingebracht hatten und auch die Biedenkopf-Kommission sich mit der Frage ihrer Vertretung befasst hatte, kursierte dieser Vorschlag und drohte zu einer ernststen Bedrohung für das Anliegen zu werden, eine volle Parität zu erzielen. Dabei war es der DGB selbst, der sich bereits 1971 in einer breit angelegten Kampagne dieser Gruppe öffnete und mit Anzeigen in überregionalen Tageszeitungen und Wirtschaftsblättern die Übersendung eines »Musterarbeitsvertrags für leitende Angestellte und Führungskräfte« anbot, worauf er weit über 12.000 Anfragen erhielt. Ergänzende Maßnahmen wie die Errichtung eines Arbeitskreises »Leitende Angestellte« zeugen von dem Bemühen, auf diese Arbeitnehmer attraktiv zu wirken, aber auch Einfluss auf die Verhandlungen zur Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes zu nehmen.¹⁰⁰

Das Entgegenkommen des DGB lag auch darin begründet, dass die Gruppe der leitenden Angestellten aufgrund der fortschreitenden Diversifizierung der Unternehmen sowie der partiellen Verwissenschaftlichung der Produktion ein starkes Wachstum erlebte. Fusionen und internationale Verflechtungen trugen ihr Übriges dazu bei, dass Führungspersonen eine bedeutendere Rolle im Betrieb einnahmen. Der Kreis speiste sich unter anderem aus Bildungsaufsteigern, die einem bildungsfernen familiären Hintergrund entstammten und durch ein Studium an einer Universität fachliche Kompetenzen erhalten hatten. Gerade sie bezogen ihr Selbstbewusstsein und ihren Anspruch auf Mitsprache oder besser Mitbestimmung aus traditionellen Werten, vor allem aus dem Wert der Leistungsbereitschaft. Im Zuge der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes brachten sie ihre Forderungen nach einer gesetzlich legitimierten Teilhabe zur Sprache, konnten sich jedoch nicht durchsetzen. Allerdings traten auch keine Verschlechterungen ein. Im Anschluss traten die leitenden Angestellten in einen intensiven Diskurs über die eigene Selbsteinschätzung und ihre Rolle in der Gesellschaft, der verdeutlichte, dass der Wille nach Mitsprache nicht von den Verbänden allein getragen, sondern in der Mitte der Angestellten selbst gelegt wurde.¹⁰¹

⁹⁹ Siehe Vermerk von Geschäftsführer des AK III betr. Mitbestimmungsfortgeltungsgesetz vom 17. Mai 1971, in: AdL, A40-417.

¹⁰⁰ Vgl. Protokoll der 16. Sitzung des Bundesvorstands vom 2. Februar 1971, in: Mertsching (Bearb.): Der Deutsche Gewerkschaftsbund, S. 357-365, hier. S. 360 ff.

¹⁰¹ Dies belegen unter anderem die zahlreich vorliegenden Zuschriften leitender Angestellter von Betrieben, insbesondere der chemischen Industrie, in den Beständen des DGB und des BDI.

Dabei ist jedoch gerade vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Wertewandelforschung Vorsicht geboten, denn die Zustimmung zur Mitbestimmung »bedeutete historisch-semantic für die leitenden Angestellten etwas anderes als für die Gewerkschaften oder für die sozialliberale Regierung. Die Mitbestimmungsidee der leitenden Angestellten war nicht gesellschaftlich, sondern ausschließlich bezogen auf die eigene Gruppe gedacht.« Hier fand eine Symbiose von Leistungsgedanken und Selbstentfaltung statt, die sich aus völlig anderen Grundannahmen als denen der Gewerkschaften speiste und mit dem Postulat der Wirtschaftsdemokratie wenig bis nichts zu tun hatte.¹⁰² Allerdings muss an dieser Stelle erneut die Frage aufgeworfen werden, ob denn nicht die Gewerkschaften mit ihrer massiven Mitbestimmungswerbung den Gedanken der Mitsprache auch unter den leitenden Angestellten selbst gesät hatten.

Im DGB musste man zunächst eine Begrifflichkeit finden, was überhaupt unter einem leitenden Angestellten zu verstehen war. Angesichts der unterschiedlichen Zusammenhänge, in denen der Terminus in diversen Gesetzen und Verordnungen auftauchte, erschien dies nicht leicht. So umschrieben die Arbeitszeitordnung, das Kündigungsschutzgesetz und das Arbeitsgerichtsgesetz eine solche Personengruppe, ohne jedoch den Begriff explizit zu verwenden. Die deutlichste Abgrenzung fand sich im Betriebsverfassungsgesetz, das bereits in seiner Fassung von 1952 bestimmte, dass die leitenden Angestellten – hier tauchte der Begriff auf – nicht als Arbeitnehmer im Sinne des Gesetzes galten, sofern sie zum Einstellen und Entlassen berechtigt waren oder sie Generalvollmachten und Prokura innehatten. Allerdings folgte hieraus weder eine einheitliche Bewertung in der Rechtsprechung, noch ließ sich der Schluss ziehen, dass etwa Prokuristen in jedem Fall als Nichtarbeitnehmer gelten konnten. Nach der Novellierung 1972 änderte sich die Sachlage nur insofern, dass die leitenden Angestellten ausdrücklich als Arbeitnehmer anerkannt wurden, die jedoch von den Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes ausgenommen wurden. Der DGB hatte im Gesetzgebungsprozess dafür plädiert, nur Angestellte in Arbeitgeberfunktion ausdrücklich auszunehmen. Hintergrund war die Furcht des DGB vor einer Spaltung der Arbeitnehmerschaft, für deren Einigung sich die Gewerkschafter nach 1945 stets eingesetzt hatten, gerade diejenigen, denen die Krisenerfahrung der Weimarer Republik noch präsent war.¹⁰³

Wichtig war in dem Zusammenhang, dass nach der Montanmitbestimmung leitende Angestellte für die Wahl der Angestelltenvertreter durchaus in Betracht kamen, sofern sie die genannten Voraussetzungen erfüllten. Aus der Sicht des DGB wäre in einem neuen Mitbestimmungsgesetz der Begriff zum ersten Mal mit Leben gefüllt

102 Siehe Bernhard Dietz: Wertewandel in der Wirtschaft? Die leitenden Angestellten und die Konflikte um Mitbestimmung und Führungsstil in den siebziger Jahren, in: ders./Neumaier/Rödter (Hg.): Gab es den Wertewandel?, S. 169-197, Zitat S. 196.

103 Zum prosopografischen und kollektiv-biografischen Zugang zu der Gewerkschaftsgeneration der »Funktionäre« siehe bei Ulrich Borsdorf: Deutsche Gewerkschaftsführer – biografische Muster, in: ders. u. a. (Hg.): Gewerkschaftliche Politik, S. 11-41, hier besonders S. 32 ff.

und zu einem rechtlich relevanten Tatbestand erkoren worden. Zudem schätzten viele leitende Angestellte zwar die Flexibilität und die freie Gehaltsverhandlung mit dem Arbeitgeber sowie ihre vertragliche Sonderstellung, zählten sich aber, so erhob es der DGB in einer Umfrage Ende 1970, nicht zur Arbeitgeberseite, sondern betrachteten sich als Arbeitnehmer mit wichtigen Funktionen. Am deutlichsten äußerten sie den Wunsch nach einer automatischen Lohnanpassung.¹⁰⁴

Aus diesen Gründen bewertete der DGB das Entgegenkommen der Arbeitgeber auf die ULA, die sie anfänglich noch missachtet hatten, als Zeichen eines gestiegenen politischen Bewusstseins der Angestellten, das es zu nutzen galt. »Die BDA hat insbesondere erkannt, welche brillante politische Chance darin lag, die leitenden Angestellten für sich zu gewinnen: nämlich endlich die Spaltung der Arbeitnehmerschaft herbeizuführen, die seit 20 Jahren trotz zahlreicher Bemühungen nicht geglückt war.«¹⁰⁵ Trotzdem würden auf die Frage, was denn die passende Vertretung dieser Personengruppe wäre, die Gewerkschaften vor den berufsständischen Vereinigungen genannt. Die leitenden Angestellten verlangten nach Mitsprache im Rahmen des Betriebsverfassungsgesetzes. Nach Ansicht des DGB speiste sich der Ansatz der Arbeitgeber aus ihrem Interesse an einer Spaltung der Gesellschaft und der Herausbildung einer saturierten Mittelschicht, deren sozioökonomische Stellung von den Oberschichten abhängig war.¹⁰⁶ Hieraus ergab sich die Gefahr, dass eine Berücksichtigung externer Gewerkschafter nicht nötig erschien, da die leitenden Angestellten den »Sachverstand« repräsentieren würden.

Im Ergebnis führte also jede Regelung, die die leitenden Angestellten eine eigene Gruppenrepräsentation zuwies, zum einen zu Konsequenzen für das Betriebsverfassungsgesetz und zum anderen zur Spaltung des Prinzips der Einheitsgewerkschaft. Neben dem Kampf um die Parität trat nun dieses Feld der Auseinandersetzung hinzu, das bislang als Problem gar nicht in Erscheinung getreten war. Auch hier drängten die Gewerkschaften voll und ganz auf die Aufklärung der Mitglieder auf allen Gliederungen.¹⁰⁷ Eine klare Haltung zum Problem der leitenden Angestellten entwickelte sich jedoch nicht zwangsläufig, sondern war das Ergebnis interner Debatten, in denen letztendlich die Abt. Gesellschaftspolitik reüssierte, die seit dem DGB-Bundeskongress 1969 und der Neuorganisation des Bundesvorstands für die Mitbestimmung zuständig war. Die Abt. Angestellte des DGB nahm eine andere Haltung ein und war bereit, den Status der leitenden Angestellten als Realität im Bewusstsein der Betroffenen und im Betrieb anzuerkennen. Daraus ergaben sich Gruppenrechte und eine Beteiligung im Aufsichtsrat, wenn auch die Abt. Angestellte alle Mitglieder durch

104 Vgl. Vorlage Versuche zur Abgrenzung eines Personenkreises der »Leitenden Angestellten« vom 20. März 1973, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 24/689, Bl. 2-14.

105 Ebd., Bl. 15 f.

106 Vgl. ebd., Bl. 17 ff.

107 Vgl. Vorlage Mitbestimmung und leitende Angestellte vom 6. Juni 1973, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 5/DGAK000055.

den Betriebsrat wählen lassen wollte.¹⁰⁸ Das wäre die einzig mögliche Kompromissvariante gewesen, die sich der DGB hätte vorstellen können. Schlussendlich setzten sich diejenigen durch, die in der Vertretung von Standesinteressen eine Gefahr für die gewerkschaftliche Einheit sahen, und schworen so den DGB auf eine unversöhnliche Linie ein.¹⁰⁹

Die Arbeitgeber hingegen gaben vor, die leitenden Angestellten vor falschen Arrangements bewahren zu wollen, deren Karriere sie in einem paritätischen mitbestimmten Betrieb mit einem von den Gewerkschaften abhängigen Arbeitsdirektor vom Mitgliedsbuch abhängig wähten.¹¹⁰ In diesem Sinne unterstrichen sie in ihrer Erklärung zur Mitbestimmung, die sie anlässlich der Regierungserklärung veröffentlichten, dass sie eine »ausgewogene Struktur der Arbeitnehmerseite« anstrebten. Dies beinhaltete eine Berücksichtigung der Besonderheiten und der Nähe zur Unternehmensleitung, die sich aus der Stellung der leitenden Angestellten ergäben. Ferner ergab sich durch die Novellierung der Betriebsverfassung eine neue Lage, da eine Reihe von Bestimmungen in die unternehmerische Entscheidungskompetenz eingriffen, weswegen der Gesamtkontext zu sehen sei.¹¹¹

2 Die Verhandlungen der sozialliberalen Koalition ab 1972

2.1 Die Mitbestimmung in den Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl 1972

Die zweite Regierungserklärung von Kanzler Brandt nach dem Wahlsieg bei der Bundestagswahl vom 19. September 1972, die Brandt am 18. Januar 1973 im Bundestag abgab, las sich anders als die noch ganz vom Fortschrittsparadigma geprägte Erklärung des Jahres 1969. Sie griff die in weiten Teilen der Bevölkerung verankerte Skepsis gegen einen rein auf ökonomischen Erfolgen beschränkten Begriff von Fortschritt auf. Brandt thematisierte Fragen der Umweltzerstörung und führte das Schlagwort der »Lebensqualität«, das in den Vereinigten Staaten erfunden wurde, in die deutsche Debatte ein, wandte sich also »postmateriellen« Werten zu und versuchte, diese in

108 Vgl. Vorlagen der Abt. Gesellschaftspolitik und der Abt. Angestellte betr. Leitende Angestellte in Betriebs- und Unternehmensverfassung vom 9. Februar 1973, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 24/1782.

109 Vgl. Entwurf einer gemeinsamen GBV-Vorlage der Abteilungen Angestellte, Sozialpolitik und Gesellschaftspolitik vom 16. Februar 1973, in: ebd. Der Bundesvorstand bestätigte die Vorlage nach eingehender Diskussion über den Sinn einer gezielten Ansprache leitender Angestellter, gegen die sich insbesondere Heinz Kluncker wandte, in seiner Sitzung im Juni. Vgl. Protokoll der Sitzung des DGB-Bundesvorstands vom 5. Juni 1973, in: Mertsching (Bearb.): Der Deutsche Gewerkschaftsbund, S. 722-732, hier S 722 ff.

110 Vgl. Argumentationshinweise für die Mitbestimmungsauseinandersetzung aus unternehmerischer Sicht, in: DGB-Archiv im AdsD, Abt. Gesellschaftspolitik, 24/1386, Bl. 10 f.

111 Siehe PDA Nr. 9 vom 29. März 1973.