

Mitbestimmung und die Perspektiven der Wirtschaftsdemokratie

Alex Demirović

Die Zukunft der Unternehmensmitbestimmung steht angesichts veränderter weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen und gesellschaftlicher Verhältnisse erneut zur Diskussion. Manchen erscheint sie als historisch überholt, anderen als erneuerungsbedürftig. Als institutionalisierter Kompromiss war die Mitbestimmung schon in der Vergangenheit stets abhängig von den sozialen Kräfteverhältnissen. Auch künftig wird sie als eine Form sozialer Demokratie von den politischen Zielen und Praktiken derjenigen abhängen, die historisch für Partizipation in der Wirtschaft eingetreten sind. Das sind vor allem die Gewerkschaften. Sie sehen in der Mitbestimmung eine Möglichkeit zur Absicherung und Vertiefung der Demokratie.

1

Die Institutionalisierung der sozialen Demokratie

Die Unternehmensmitbestimmung ist eine umstrittene Institution. Sie ist mit Ende des Zweiten Weltkrieges hervorgegangen aus einer Situation, in der das deutsche Bürgertum in der Defensive war: Die Alliierten hatten seiner autoritärstaatlichen Politik der militärischen Eroberung, der Zerschlagung der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung sowie der rassistischen Beherrschungs- und Vernichtungsstrategie ein Ende gesetzt. Zeitgleich wurde die Produktion von den Belegschaften wieder in Gang gesetzt. In dieser Situation, in der selbst in bürgerlichen Kreisen im Sozialismus die einzige Ordnung gesehen wurde, in der Frieden, humane Werte und Kultur sowie Demokratie gesichert sein würden, konnte das Bürgertum auf einen Klassenkompromiss verpflichtet werden. Dieser „Klassenwaffenstillstand“ (Abendroth 1977, S. 188) fand seinen Niederschlag im verfassungsmäßigen Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland, ein sozialer, demokratischer Rechts- und Bundesstaat zu sein. Nach der auch für die Gewerkschaftsbewegung maßgeblichen Verfassungsinterpretation von Wolfgang Abendroth, einer der wenigen kritischen Wissenschaftler und Intellektuellen der 1950er und 1960er Jahre, sollte unter dem Sozialstaatsgebot nicht lediglich die soziale Fürsorge für von Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Invalidität betroffene Menschen verstanden werden. Vielmehr trägt es der Tatsache Rechnung, dass der Staat unmittelbar in wirtschaftliche Prozesse einbezogen ist. Der demokra-

tische Souverän nimmt für sich das verfassungsmäßige Recht in Anspruch, die Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung selbst zur Disposition der demokratischen Willensbildung des Volkes zu stellen und nicht nur gelegentlich in die Wirtschaft einzugreifen (Abendroth 1954, S. 122).

Es ging der Gewerkschaftsbewegung darum, die Erfahrung des Faschismus ernst zu nehmen. Dieser hatte überdeutlich erkennen lassen, dass sich die Kapitaleigner mit der enormen Macht, die ihnen die Verfügungsrechte über die Produktionsmittel gaben, über die Spielregeln der Demokratie hinwegsetzen konnten. Sie formierten politische Macht und formten allgemeinverbindliche Entscheidungen nach ihren Interessen um. Dies galt insbesondere für die Industriezweige, die eng mit Militär und Aufrüstung verbunden waren, also in den Bereich der Montanindustrie fielen. Um alliierten Bestrebungen zur Entflechtung der Unternehmen und gewerkschaftlichen Forderungen nach Überführung in Gemeineigentum entgegenzutreten, versuchten die Unternehmen mit Angeboten zur Mitbestimmung, die Gewerkschaften für ein Bündnis zu gewinnen. Aus gewerkschaftlicher Sicht war nach den Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus die Demokratisierung der Wirtschaft eine Voraussetzung für die Verwirklichung der politischen Demokratie und für das gesicherte Existenzrecht der Gewerkschaften. Auf das wechselseitige Bedingungsverhältnis – Sicherung der Demokratie durch die Gewerkschaften und Demokratie als Notwendigkeit, um die Interessen der Lohnarbeitenden vertreten zu können – haben die Gewerkschaften immer wieder hingewiesen. Wirtschaft und Gesellschaft sollten dem DGB-Grundsatzprogramm von 1963

zufolge derart umgestaltet werden, dass alle Bürger die Möglichkeit erhielten, an der wirtschaftlichen und politischen Willensbildung gleichberechtigt teilzunehmen. Die Gewerkschaften verstanden sich demgemäß nicht nur als ein interessenpolitischer, sondern auch als ein demokratiepolitischer Verband. So sah Otto Brenner in Gewerkschaften, die die Mehrheit der arbeitenden Menschen repräsentierten, ein demokratisches Korrektiv gegen den Druck gesellschaftlicher Institutionen und Apparate (vgl. Demirović 2007).

Die bundesdeutsche Verfassung mit ihrem Sozialstaatsverständnis, dem verbürgten Schutz der Koalitionsfreiheit, der Allgemeinwohlpflichtigkeit des Eigentums und Möglichkeit zur Vergesellschaftung, konnte als ein erster Schritt in Richtung Wirtschaftsdemokratie verstanden werden. Doch es handelte sich um einen Klassenkompromiss, der nicht auf einem symmetrischen, sondern einem asymmetrischen Gleichgewicht der Kräfte beruhte. Zu der von den Gewerkschaften angestrebten wirtschaftlichen und politischen Neuordnung war es mit der Neugründung der Bundesrepublik Deutschland und dem Grundgesetz nicht gekommen, das eine verfassungsmäßige Garantie des Streikrechts oder wirtschaftliche und soziale Grundrechte für die Lohnabhängigen nicht kennt.

Alex Demirović, Prof. Dr., Gastprofessor an der TU-Berlin. Arbeitsschwerpunkte: Kritische Gesellschaftstheorie, Demokratie- und Staatstheorie.
e-mail: Demirovic@em.uni-frankfurt.de

2

Mitbestimmung als eine Form des Klassenkompromisses

Die Mitbestimmung wurde weder einheitlich noch in der gesamten Wirtschaft, sondern schrittweise und in verschiedenen Formen eingeführt. Immer handelte es sich um zähe Kompromisse. Probleme, mit denen sich die Gewerkschaften hinsichtlich der Mitbestimmung heute auseinandersetzen müssen, sind vielfach das Ergebnis solcher kompromissafter Regelungen.

Unter dem Druck von Streikandrangungen wurde das Montan-Mitbestimmungsgesetz vom Deutschen Bundestag verabschiedet und trat am 21. Mai 1951 in Kraft. Dieses paritätische Modell der Mitbestimmung in den Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie mit mehr als 1.000 Beschäftigten und bestimmten Rechtsformen (AG, GmbH) galt für die Gewerkschaften als strategisches Modell, das auf die anderen Wirtschaftsbereiche ausgedehnt werden sollte – wobei damit allerdings von vornherein ein großer Teil der bundesdeutschen Wirtschaft von der Mitbestimmung ausgenommen war und für die weitere Ausdehnung dort unter eher ungünstigeren Bedingungen gekämpft werden musste. Die paritätische Mitbestimmung wurde – das entsprach den Vorstellungen der Unternehmerseite – im Aufsichtsrat verankert. Für die Art und Weise des Kompromisses ist es durchaus charakteristisch, dass die Auswahl der Vertreter der Belegschaften Repräsentationsprinzipien folgte: Von den fünf Arbeitnehmervertretern werden zwei von den Betriebsräten vorgeschlagen, zwei weitere von den im Unternehmen vertretenen Gewerkschaften benannt. Die Mitbestimmung ist damit für die Beschäftigten wenig erfahrbar, auch besteht die Gefahr der Interessenaufspaltung von Repräsentierten und Repräsentanten. Die Arbeitnehmervertreter werden zudem vom Gesetz nicht als Interessenvertreter der Belegschaften definiert, sondern dem Wohl des Unternehmens verpflichtet. Das Treueverhältnis gegenüber dem Unternehmen verhindert, dass die Belegschaften Information und verbindliche Rechenschaft einfordern sowie ihre Vertreter im Aufsichtsrat kontrollieren können. Das Unternehmenswohl wird nicht als Ergebnis eines Interes-

senausgleichs zwischen den Parteien des Unternehmens definiert, sondern es hat diesen gegenüber eine übergeordnete Bedeutung. Es ist also alles so angelegt, dass sich Sonderinteressen der Kapitaleigner als Allgemeininteresse durchsetzen. Dies stellt eine Begrenzung der demokratischen Partizipation dar, insofern ist unter Demokratie ein offener Prozess zu verstehen, in dem alle an der Suche und der Aushandlung des Gemeinwohls beteiligt sein können (Schuppert 2002).

Trotz ihrer strukturell besseren Position behielten die Kapitaleigner ihre Vorbehalte gegenüber der Mitbestimmung; sie lehnten die ihrer Ansicht nach im Widerspruch zur freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung stehenden Eingriffe ins Eigentumsrecht ab, beklagten die Machtzentration in den Händen der Gewerkschaften oder eine den Unternehmen wesensfremde Parlamentarisierung und Bürokratisierung der Unternehmensleitungen (Lauschke 2006, S. 14ff.). Auf solche Angriffe auf die Mitbestimmung reagierten die Gewerkschaften in den 1950er Jahren mit Proteststreiks und zwangen die Unternehmen, sich pragmatisch zu arrangieren. Schwieriger war es, die schleichende Erosion der Mitbestimmung zu verhindern, die in den folgenden Jahren vonstatten ging: Die wirtschaftlichen Strukturveränderungen seit den 1960er Jahren haben die Bedeutung der Montanindustrie und der paritätischen Mitbestimmung sehr geschwächt. In den 1960er Jahren waren etwa eine Million Arbeitnehmer in etwa 150 Unternehmen im Geltungsbereich des Montanmitbestimmungsgesetzes beschäftigt, Ende der 1990er Jahre waren es nur noch 200.000 in 47 Unternehmen. Aufgrund dieser Entwicklung verlor dieses Modell der Mitbestimmung seine Orientierungsfunktion für die Gewerkschaften.

3

Konsolidierung der Mitbestimmung

Die Gewerkschaften verfolgten nach dem ersten und begrenzten Erfolg mit dem Mitbestimmungsgesetz auch in den folgenden Jahren das demokratiepolitische Ziel, die quasi naturgesetzlich wirkende, schicksalhafte Macht ökonomischer Sachzwänge zum Gegenstand von Entscheidungen zu machen, an denen alle sich beteiligen kön-

nen sollten. Den ausschließlichen Verfügungsrechten der Kapitaleigner und der Unterordnung der Arbeitnehmer wurde die demokratische Integration der Bürger auch innerhalb der Arbeitswelt entgegengestellt. Doch konnte das Ziel, die paritätische Mitbestimmung auf alle privaten, öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Großunternehmen unabhängig von der Rechtsform auszudehnen, nicht durchgesetzt werden. Die Erwartung, dass die paritätische Mitbestimmung ein erster Schritt zur Institutionalisierung von wirtschaftsdemokratischen Entscheidungsgremien und -prozessen sei, wurde enttäuscht. Zu regionalen und bundesweiten Formen der Beteiligung an wirtschaftlichen Entscheidungen in der Form von Wirtschafts- oder Sozialräten ist es – anders als es die Systematik der Wirtschaftsdemokratie vorsah – nicht gekommen. Die Arbeitgeber lehnten eine weitere Demokratisierung der Wirtschaft ab, sie betrachteten Demokratisierung und Mitbestimmung als einen „Fremdkörper“ in der Marktwirtschaft. Offenherzig und wenig ironisch kommentierte der *Industriekurier* im Oktober 1965: „Die Demokratisierung der Wirtschaft ist so unsinnig wie eine Demokratisierung der Schulen, der Kasernen oder der Zuchthäuser“ (zit. nach Lauschke 2006, S. 19). Die Forderung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) nach Mitbestimmung wurde als Rückfall in das Vokabular des Klassenkampfs zurückgewiesen.

Nach zehnjährigen Diskussionen und Auseinandersetzungen wurde im März 1976 vom Bundestag bei nur 22 Gegenstimmen das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer verabschiedet. Die Arbeitgeberverbände legten Verfassungsbeschwerde ein. Das Bundesverfassungsgericht wies die Beschwerde jedoch zurück, da sich der Gesetzgeber mit dem Mitbestimmungsgesetz an den wirtschaftspolitisch neutralen Rechtsrahmen des Grundgesetzes gehalten habe. Zudem sei eine Einschränkung der Rechte der Eigentümer nicht grundrechtswidrig, da Artikel 14 GG normiere, dass Eigentum zwar garantiert, zugleich aber an das Allgemeinwohl gebunden sei. Damit war erneut ein asymmetrischer Kompromiss zugunsten der Arbeitgeber besiegelt, der wiederum beiden Seiten Zugeständnisse abverlangte – dieses Mal jedoch eher den Arbeitgebern.

Das Mitbestimmungsgesetz von 1976 regelt die Mitbestimmung in Kapitalgesellschaften ab 2.000 Beschäftigten. Der Auf-

sichtsrat ist im numerischen Sinn paritätisch zusammengesetzt. Jedoch ist den Anteilseignern gesetzlich das Recht vorbehalten, den Aufsichtsratsvorsitzenden zu bestimmen, der in Pattsituationen über eine zweite Stimme verfügt. Der Arbeitsdirektor wird mit Mehrheit gewählt und kann also auch gegen die Stimmen der Arbeitnehmer durchgesetzt werden. Obwohl er für die Betriebsräte eine Vertrauensperson sein soll, ist er *de facto* Personalmanager der Anteilseigner (Leminsky 2001, S. 51). Die den Arbeitnehmern vorbehaltenen Sitze werden entsprechend den Gruppen der Arbeiter, Angestellten und leitenden Angestellten auf diese verteilt, Letzteren ist ein Sitz garantiert. Die im Unternehmen vertretenen Gewerkschaften erhalten für zwei oder – im Fall eines 20köpfigen Aufsichtsrats bei größeren Unternehmen – für drei Sitze der Arbeitnehmerbank das alleinige Vorschlagsrecht. Die Zahl der unter die Regelung dieses Gesetzes fallenden Unternehmen betrug 2005 729 (Ehrenstein 2006, S. 65). Auch wenn die genaue Zahl der repräsentierten Arbeitnehmer unsicher ist, sind es geschätzt wohl etwa 5 Mio. Angehörs von 34 Mio. Arbeitnehmern in etwa 2 Mio. Unternehmen bleibt damit die Verbreitung der Unternehmensmitbestimmung gering (Bontrup 2006, S. 30).

Auch ihr Niveau ist keineswegs befriedigend. Allerdings weiß man über die negativen Aspekte mehr als über die positiven. Wissenschaftlich gesicherte Kenntnisse über die Arbeitsweise und die Entscheidungen der Aufsichtsräte gibt es aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Vertraulichkeit nur wenige (neuestens: Lippert/Jürgens 2005; Raabe 2005). Der Aufsichtsrat hat zwar Kontrollfunktionen, deren Potenziale sollten jedoch nicht überschätzt werden. Gründe dafür sind die geringe Häufigkeit und Dauer seiner Sitzungen (vgl. Müller 2004, S. 35) oder die Tatsache, dass die Entscheidungsmaterien und -verfahren des Aufsichtsrats – anders als in Österreich – gesetzlich nicht festgelegt sind. Er kann sich eine Geschäftsordnung geben und sich das Recht auf Zustimmung zu den Entscheidungen des Vorstands vorbehalten, um seinen Kontrollaufgaben zu entsprechen.¹

Es ist den Vertretern der Arbeitnehmerseite im Aufsichtsrat durchaus möglich, gesellschaftspolitische Gesichtspunkte zu thematisieren und als Kriterien für Unternehmensentscheidungen zur Geltung zu bringen. Doch dies beruht auf Konsens,

nicht auf Recht. Deswegen hat die IG Metall gefordert, der Gesetzgeber solle einen verbindlichen Mindestkatalog zustimmungspflichtiger Geschäfte festlegen. So sollen etwa Investitionen ab einer bestimmten Höhe zustimmungspflichtig werden (vgl. FR vom 9.9.2005).

Unter grundsätzlicheren, demokratiepolitischen Gesichtspunkten bleibt die Mitbestimmung schwach ausgeprägt. Trotz einzelner Stimmen aus den Reihen der Gewerkschaften, die für eine Mitbestimmung am Arbeitsplatz votierten, ist die Mitbestimmung auch nach dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 in starkem Maß vom Gedanken der *Repräsentation* der Arbeitnehmer durch die Gewerkschaften bestimmt. Das war von den gewerkschaftlichen Kräften gewünscht, die einem repräsentationsorientierten Demokratieverständnis verpflichtet waren.

Die Anwesenheit von Gewerkschaftsvertretern im Aufsichtsrat wurde von Beginn der Mitbestimmungsregelung an von den Arbeitgebern bekämpft. Dafür gibt es mehrere Gründe: Gewerkschaftsvertreter haben vielfach eine höhere Sachkompetenz als die Vertreter der Kapitaleigner; sie sind, anders als die Belegschaftsvertreter, weniger leicht unter Druck zu setzen; sie können sich eher über unternehmens- oder betriebsegoistische Interessen hinwegsetzen und langfristige Interessen zur Geltung bringen. Doch auch auf Arbeitnehmerseite gab es Vorbehalte gegenüber der Gewerkschaftsbeteiligung im Aufsichtsrat. Sowohl das Repräsentationsprinzip – anstatt unmittelbarer Belegschaftsbeteiligung – als auch die Mitverantwortung der Gewerkschaften für Unternehmenspolitiken, auf die sie faktisch nur wenig Einfluss haben, wurden kritisch gesehen. Solche Warnungen haben eine prinzipielle, demokratiepolitische Berechtigung, denn sie weisen auf ein strukturelles Problem hin, das mit der Institutionalisierung der Mitbestimmung selbst zusammenhängt: das der direkten und indirekten Korruption. Die Rekrutierung der Mitbestimmungsträger durch Repräsentationsmechanismen, die enorme Macht, die vor allem betriebliche Mitbestimmungsträger mit einem Aufsichtsratsmandat noch zusätzlich erlangen, das damit verbundene Männlichkeitsmuster, der soziale Druck, sich im sozialen Feld der Kapitaleigner und des Managements angemessen – also von der Kleidung über Essgewohnheiten bis zur Sprache – zu verhalten sowie der Mangel an direkter Kontrol-

le durch die Basis – all dies birgt die Gefahr, die Distanz der Mandatsträger zu den Belegschaften zu vergrößern und die korrumierenden Mechanismen zu begünstigen.

4

Krise des sozialen und demokratischen Klassenkompromisses

Die Mitbestimmung im Aufsichtsrat war zu jedem Zeitpunkt Gegenstand von Konflikten zwischen den Kapitaleignern und ihren Verbänden auf der einen und den Lohnabhängigen sowie den Gewerkschaften auf der anderen Seite. Aus gewerkschaftlicher Sicht blieb vieles hinter den Zielen zurück, der Schritt zur Wirtschaftsdemokratie war nicht erreicht worden; von gewerkschaftsnahen Kritikern wurde bemängelt, dass die Mitbestimmung die Macht der Kapitaleigner und die „Naturgesetze“ des kapitalistischen Marktes kaum unter Kontrolle bringen könne, sondern im Gegenteil die Gefahr bestünde, die Belegschafts- und Gewerkschaftsvertreter auf die Seite des Managements „hinüberzuziehen“. Die Kapitaleigner wiederum schreckten vor einem Zuviel an Mitsprache der Basis zurück. Die Mitbestimmung beinhaltet dem Anspruch nach, dass sich Belegschaften für einen Betrieb oder ein Unternehmen verantwortlich fühlen, dass sie Leitungs- und Organisationskompetenzen, Produkt- und Marktkenntnisse erwerben. Das aber sind Fähigkeiten, aus denen sich Forderungen nach demokratischer Beteiligung auf allen Ebenen des Unternehmens ableiten lassen – und die das Management gar überflüssig machen. Das Management kann dann nur durch Rückzug auf rechtlich verbürgte Eigentumstitel und definierte Herrschaftspositionen antworten. Genauso von hier aus, also von den bisherigen

¹ Dieser Vorbehalt betrifft z. B. Fragen des Erwerbs und der Veräußerung von Beteiligungen, Errichtung oder Schließung von Zweigniederlassungen oder Finanzierungsvorhaben (Bamberg et al. 1987, S. 118). Weitere Diskussionsthemen können die Investitions- und Produktpolitik, Arbeitsorganisation und -verhältnisse, Standortpolitik, An- und Verkauf von Unternehmensteilen, Fragen der Geltung von Menschenrechten und internationalen Arbeitsstandards im Unternehmen oder bei Geschäftspartnern sein (vgl. Höpner 2004, S. 354).

Beteiligungserfolgen und von den erworbenen Kompetenzen her, wird sich die Frage nach einer Ausweitung der Mitbestimmung stellen.

Die Mitbestimmung ist das Ergebnis eines wiederholt erneuerten, bekräftigten, erweiterten und modifizierten Kompromisses zwischen den sozialen Klassen und ihren gegensätzlichen Interessenlagen. Ohne über den gegenwärtigen Stand der Mitbestimmung hinausgehende Ziele, die auch den historischen, nämlich wirtschaftsdemokratischen Sinn dieser Institution bewahren, wird sich die Mitbestimmung nicht verteidigen und erst recht nicht weiter ausbauen lassen.

In den vergangenen Jahren wurde immer wieder die Frage aufgeworfen, ob die Institutionen der Mitbestimmung noch Bestand haben, ob sie weiterhin von einem Kompromiss der Klassenkräfte getragen werden bzw. ihn immer wieder erneut herstellen können. Ja, lautete die Antwort der Kommission Mitbestimmung, die von der Hans-Böckler-Stiftung und der Bertelsmann-Stiftung 1996 eingesetzt worden war und 1998 ihren Bericht vorlegte (Kommission Mitbestimmung 1998). Diese Kommission, die unter der Leitung von Wolfgang Streeck arbeitete, kam zu einer insgesamt positiven Bewertung der Mitbestimmungspraxis. Bei der Begründung überwiegen unternehmensrelevante Gesichtspunkte: Mitbestimmung habe die Loyalität der Mitarbeiter gestärkt, die Bereitschaft zu strategischem Mitdenken gefördert, zu einer vertrauensvollen Zusammenarbeit in einer kooperativen und informationsintensiven Unternehmenskultur beigetragen sowie die kooperative Modernisierung begünstigt. Insofern sei Mitbestimmung für den Entwicklungspfad der deutschen Wirtschaft charakteristisch. Zu Recht wird aber auch betont, dass die Mitbestimmung neuen, und zum Teil prekären Entwicklungen – wie die Zunahme von Scheinselbstständigkeit, Leiharbeit oder der (Dauer)Arbeitslosigkeit – nicht Rechnung trage. Zudem unterlaufe die betriebliche Dezentralisierung die auf Repräsentation in zentralisierten Institutionen angelegte Form der Mitbestimmung, die im Ausland tätigen Beschäftigten von Tochterunternehmen seien nicht vertreten (ebd.). Trotz dieser richtigen Diagnose wird Demokratiezielen keine größere Bedeutung eingeräumt. Die Mitbestimmung gilt nur als ein strategisches Element zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Die

Kompetenz der Beschäftigten wird nicht als ein Ausgangspunkt zunehmender Demokratisierung der Entscheidungen über den gesellschaftlichen Produktionsapparat verstanden.

Die im Kommissionsbericht von Vertretern der Wirtschaft und der Gewerkschaften gemeinsam gezogene Bilanz, dass der Kompromiss hinsichtlich der Mitbestimmung immer noch gelte, hatte nicht lange Bestand. Vor der Bundestagswahl im Jahr 2005 kam es von Wirtschaftsverbänden und aus den Parteien von CDU/CSU und FDP erneut zu Angriffen auf die Mitbestimmung. Die formulierten Vorwürfe, wie u.a. Wettbewerbsnachteile der deutschen Wirtschaft, sind empirisch allesamt nicht haltbar (Höpner 2004; Jirahn 2005). Aber sie lassen darauf schließen, dass in einem relevanten Teil der Wirtschaft das Bemühen sehr ausgeprägt ist, den „Irrtum der Geschichte“ und „deutschen Sonderweg“ zu korrigieren, in den Unternehmen die ausschließliche Entscheidungshoheit für die Kapitaleigner zu sichern, die Praxis von Absprachen und Konzessionen zurückzuschrauben sowie die Gewerkschaften zu schwächen.

Um auf diese Konflikte schlichtend einzuwirken, wurde noch von Bundeskanzler Schröder eine Kommission unter Leitung von Kurt Biedenkopf eingesetzt. Sie sollte Vorschläge für eine moderne und europätaugliche Weiterentwicklung der Unternehmensmitbestimmung ausarbeiten. Jedoch: In ihrem im Dezember 2006 vorgelegten Bericht konnte sich die Kommission nicht auf gemeinsame Vorschläge einigen (Kommission 2006). Die wissenschaftlichen und gewerkschaftlichen Kommissionsmitglieder werteten – verbunden mit einzelnen Reformvorschlägen – die Mitbestimmung positiv. Von der Seite der Gewerkschaften wurde insbesondere die demokratische Bedeutung der Mitbestimmung hervorgehoben, allerdings nicht näher erläutert, worin jene besteht. Die Vertreter der Wirtschaft betonten den Bedarf nach einer prinzipiellen Reform. Sie machten geltend, dass ein Rechtsanspruch auf Mitbestimmung nicht bestünde und diese einen Eingriff in die Stellung des Eigentümers des Unternehmens darstelle. Sie empfahlen eine Weiterentwicklung der Mitbestimmung hin zur Drittelpartizipation – eine Weiterentwicklung also, die auf einen Rückschritt hinauslief, weil der bisherige Kompromiss zuungunsten der Belegschaften verändert würde.

5 Erosion der Mitbestimmung

Der Kompromiss um die Mitbestimmung hält ein Kräfteverhältnis zwischen den großen Gruppen der bundesdeutschen Gesellschaft fest, das seit Mitte der 1970er Jahre seinen Rückhalt in den gesellschaftlichen Verhältnissen immer weiter verloren hat. Das Wachstumsmodell, auf dem der Klassenkompromiss des Fordismus beruhte, verlor an Dynamik, die Produktivitäts- und die Rentabilitätszuwächse verringerten sich. Unternehmen begannen, die Produktion zu verlagern, nicht nur, um neue Märkte zu erschließen, sondern auch, um die Renditen zu erhöhen. Die Produktionsprozesse wurden flexibilisiert, neue, marktförmige Steuerungsinstrumente eingesetzt, um eine höhere Leistungsabgabe der Beschäftigten zu erreichen. Die Möglichkeiten zur Verlagerung von Produktionsmitteln oder zur Investition in Ländern mit niedrigen Steuern, Löhnen oder Sozial- und Umweltstandards haben ebenso wie die Zuwanderung einen globalen Arbeitsmarkt geschaffen, der Hochlohnländer wie die Bundesrepublik Deutschland unter Druck setzt. Die zentrale Waffe der Gewerkschaften, nämlich mittels Mobilisierung und Streik ihrer Mitglieder Arbeitsleistung zurückzuhalten, verliert dort an Wirkungskraft, wo hohe und dauerhafte Arbeitslosigkeit als Folge von Verlagerung, Rationalisierung, Deinvestitionstendenz und Phasen geringeren Wachstums herrscht oder angesichts der Handlungsalternativen der Kapitalseite zu entstehen droht. Aber auch die von Betriebsräten und Gewerkschaftsvertretern häufig gehegten Erwartungen, eingespielte Vertrauensbeziehungen und co-managerielle Zugeständnisse von Arbeitnehmerseite könnten die Kapitaleigner auf eine langfristig orientierte Unternehmenspolitik verpflichten, haben sich vielfach nicht erfüllt: weil Unternehmen neu gegliedert werden, das Management schnell wechselt, das Managementhandeln sich ändert oder die Kapitaleigner schnellere und höhere Gewinne erwarten. Es werden Shareholder-Value-Strategien verfolgt, deren einziger Maßstab die Gewinnerwartungen an den Finanzmärkten sind. Dass Unternehmen auch eine gesellschaftlich-öffentliche Funktion haben – insofern sie die Grundlage für die Reproduk-

tion der Beschäftigten und die Versorgung der Bevölkerung darstellen – bleibt außer Acht. Den Gewerkschaften kommt damit die Aufgabe zu, den gesellschaftlichen Produktionsapparat als Grundlage der Gesellschaft zu verteidigen. Diese seit den 1970er Jahren sich zunehmend durchsetzende neue Kräftekonstellation hat bei einigen Beobachtern zu der Schlussfolgerung geführt, dass von den Institutionen der Mitbestimmung allenfalls die des Betriebsrats eine Zukunft habe, die Aufsichtsratsmitbestimmung jedoch nur für eine Übergangszeit zu halten sein werde, in der sie die stattfindenden Anpassungsprozesse sozial abzufedern vermag (Streeck 1999, S. 89; anders: Schumann 2008). Insgesamt fallen die Argumente für den Erhalt der Mitbestimmung aus dem Umfeld der Gewerkschaften und der ihnen nahestehenden Intellektuellen überwiegend defensiv aus, wenn sie die Vorteile der Mitbestimmung mit einem wohlverstandenen Eigentümer- und Unternehmensinteresse, den kooperativ auf den Weg gebrachten Modernisierungen, der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit oder dem sozialen Frieden begründen.

6

Notwendigkeit einer demokratiepolitischen Erneuerung

Weit offensiver – und von der Sache her geboten – wäre es, erneut das Argument zu vertiefen, dass eine Schwächung der Mitbestimmung einem Rückfall in vordemokratische Zeiten gleichkäme. Hinreichend alarmierend ist, wenn seitens der Unternehmen die Handlungswänge, die aus der Maßgabe der Wettbewerbsfähigkeit folgen, als Anlass genommen werden, auch die Institutionen und Mechanismen der sozialen und politischen Demokratie nach Gesichtspunkten von Kosten, Effizienz, Effektivität oder Flexibilität – anstatt nach Gesichtspunkten der Demokratie oder der Rationalität – zu prüfen. So kommt es zu einer „Rückkehr des Nichtfreiwilligen in die Demokratietheorie“ (Streeck 1998, S. 21). Wenn also die neoliberalen Umstrukturierungen der Gesellschaft mit der Regierungstechnologie des „stummen Zwangs“ der Marktgesetze durchgesetzt und die Freiheit demokratischer Entscheidung zurückgedrängt wird, bedarf es einer Erneuerung der Perspektiven für die Mitbe-

stimmung. Denn am Ziel der demokratischen Kontrolle über wirtschaftliche Macht und effektive Mitentscheidung hat sich – normativ gesprochen – nichts geändert, allerdings sind die Kräfteverhältnisse für die Durchsetzung dieses Ziels ungünstiger geworden.

6.1 VERÄNDERTE KONSTELLATIONEN

Die Gewerkschaften haben sich zur Begründung wirtschaftsdemokratischer Ziele vor allem auf zwei Argumente gestützt, deren Kernaussagen zwar anschlussfähig sind, die aber gleichwohl einer Überarbeitung bedürfen.

ZUGESPITZTE KAPITALMACHT

Das erste Argument weist darauf hin, dass die Konzentration der Produktionsmittel ihren Eigentümern eine enorme Macht verleiht. Dies gilt im Zuge der mit der Globalisierung verbundenen Ausweitung des Lohnverhältnisses in zugespitzter Form. Einzelne Unternehmen entscheiden mittlerweile im globalen Maßstab direkt über die Subsistenz und die Art und Weise des Lebens der Beschäftigten. Im Arbeitsprozess, aber auch im Bereich des Konsums: Durch die Art der Produkte, ihre Gestaltung, durch die vorgegebenen Gebrauchsweisen, die in Anspruch genommenen natürlichen Ressourcen, durch Marketing und Kontrolle der Märkte werden Lebensstile bestimmt. Derart mächtige Unternehmen nehmen direkt und indirekt auch auf politische Entscheidungen und Verwaltungshandeln Einfluss und haben die Macht, demokratische Verfahren zugunsten partikularer Interessen zu unterlaufen. Seit den 1920er Jahren, als dies von den Gewerkschaften erstmals beobachtet wurde, hat sich die Situation der Lohnabhängigen in dieser Hinsicht nicht eindeutig verbessert. Daraus resultierte der Anspruch, wirtschaftliche Prozesse der Allgemeinheit mittels wirtschaftsdemokratischer Instanzen zu unterwerfen: durch die Verstaatlichung der Produktionsmittel und durch die Schaffung von gemeinwirtschaftlichen Unternehmen. Vieles davon hat sich als nicht durchsetzungsfähig oder als wenig erfolgreich erwiesen. Die Erfahrungen mit gemeinwirtschaftlichen Unternehmen rufen nicht nur die Assoziation der Korruption auf, sondern auch das Gefühl der Langeweile, denn zu interessanten Experimenten mit alternativen Formen des Wirtschaftens

haben sie vielfach nicht geführt. Aber es gibt auch Beispiele für gelungene Projekte sowie zahlreiche neue Vorschläge und Initiativen zugunsten wirtschaftspolitischer Alternativen. Wenn man die Verfügungsrechte von Kapitaleignern aufgrund der Kräftekonstellation oder aus prinzipiellen Erwägungen nicht infrage stellen kann oder will, so gibt es aus demokratiepolitischer Sicht doch die Möglichkeit, sich für einen Wettbewerb zwischen verschiedenen ordnungspolitischen Modellen einzusetzen (Unternehmen im Eigentum von Parlamenten, öffentlich kontrollierte Ratingagenturen, genossenschaftlich geführte Krankenhäuser oder Pflegeheime, öffentliche Dienste im Bereich der Versorgung mit Grundnahrungsmitteln).

REPRÄSENTATION ERFORDERT LEGITIMATION

Das zweite, historische Argument rekurrierte darauf, dass die Gewerkschaften die Mehrheit der Lohnabhängigen und damit die Mehrheit der Bevölkerung repräsentierten. Gegenüber diesem klassischen demokratietheoretischen Argument ist ein zweifacher Zweifel angebracht. Empirisch gesprochen, organisieren die Gewerkschaften nur einen Teil und nur bestimmte Gruppen der abhängig Beschäftigten. Und weiterhin: Deren Interessenlagen sind weder statisch noch homogen. Dies bedeutet nicht, wie oft behauptet, dass eine fortschreitende Individualisierung oder eine nicht mehr repräsentierbare soziale Heterogenität der sozialen Klassen die entscheidende Herausforderung sei. Auch die Klasse der Lohnabhängigen unter fordistischen Bedingungen war nicht als solche homogen, sondern vielfach differenziert nach Geschlecht, Herkunft, Religion, nach Qualifikation, nach betrieblicher Tradition, Kampferfahrung, politischer Zugehörigkeit. Folglich war es immer schon Aufgabe (und Stärke) der Gewerkschaften in der Bundesrepublik, die Vielzahl der Differenzen zu einer symbolischen Einheit zusammenzuführen, in der sich viele Lohnabhängige wiedererkennen können. Wachstum, Fortschritt, Beteiligung waren solche allgemeinverbindlichen Orientierungen und können als Ergebnis zahlreicher politischer Entscheidungen und Praktiken der Herstellung von Homogenität verstanden werden. Angesichts der Auflösung des Kompromisses und der Unterhöhlung der Institutionen der sozialen Demokratie wäre es

falsch, zu erwarten, die einmal hergestellte symbolische Einheit, die eingespielte Repräsentation blieben stabil. Es bedarf vielmehr neuer Auseinandersetzungen um die Repräsentation, um das Allgemeininteresse, auf das sich der gewerkschaftliche Vertretungsanspruch bezieht. Die Debatte darüber kann nicht auf eine organisationsinterne Diskussion beschränkt werden. Es geht vielmehr auch darum, den Ort und die Bedeutung der Gewerkschaften für die demokratische Gesellschaft neu zu bestimmen. Dabei steht das Thema Demokratie selbst im Zentrum – aus drei Gründen:

- Der Anspruch auf Beteiligung, auf Koordination und Kooperation ist bei den lohnabhängig Beschäftigten verbreitet vorhanden;
- die bisherigen Erfahrungen mit Mitbestimmung, die Qualifikationen, die beruflichen Tätigkeiten, die zivilgesellschaftlichen Entwicklungen haben zu einem enormen Kompetenzzuwachs bei Beschäftigten und ihren Interessenvertretungen geführt, die Unternehmensentwicklung aktiv mitzugestalten;
- die Orientierung am Shareholder-Value hat eine zerstörerische Tendenz, der sich demokratische Partizipation im Namen des gesellschaftlichen Gesamtinteresses entgegenstellen muss.

6.2 ERWEITERTE AUFGABEN, NEUE BÜNDNISPARTNER

Gewerkschaften sollten sich mehr noch als in der Vergangenheit als demokratiepolitische Akteure verstehen. Dies schließt das Selbstverständnis ein, nicht einfach im Namen eines vermeintlich feststehenden Interesses zu sprechen. Und ebenso selbstverständlich ist, dass die Institutionen der Demokratie durch Demokratiepolitik in immer neuen Anstrengungen demokratisiert werden müssen, nicht zuletzt, um den Bestand an Demokratie zu erhalten (Greven 2003). Im Zentrum der demokratiepolitischen Praxis könnten und sollten neben Demokratie und Gerechtigkeit ein europäisches soziales Bürgerrecht stehen, das das Recht auf Arbeit, auf Mitentscheidung in wirtschaftlichen Belangen und Zeitsouveränität als Grundlage demokratischer Beteiligung beinhaltet (Balibar 2003, S. 284). Das ist keineswegs utopisch, sondern entspricht Vereinbarungen der Europäischen Union, die sich in ihrer Sozialcharta unter anderem verpflichtet hat, die Arbeitswoche

entsprechend der Produktivitätsentwicklung fortschreitend zu verkürzen, gesunde Arbeitsbedingungen zu gewährleisten, gleiches Entgelt für gleiche Arbeit zu sichern oder das Recht auf ein existenzsicherndes Arbeitsentgelt anzuerkennen. Allerdings: Der Rechtsanspruch allein reicht nicht aus, die Bürgerinnen und Bürger müssen auch in den Genuss verbriefter Rechte kommen. Auch hier liegen Handlungsanforderungen.

Eine im Umfeld der Gewerkschaften zu beobachtende Ernüchterung kann als Hemmschuh wirken. Klassische Ziele der Gewerkschaftsbewegung gelten als überholt, manches Erreichte wird zur Disposition gestellt. Doch von diesen früheren Zielen ist manches noch unabgegolten. Ohne sie aufzugreifen, weiterhin für sie einzustehen und sie zeitgemäß zu erneuern, schwächen die Gewerkschaften nicht nur sich selbst. Denn neben der Bereitschaft zur Selbstveränderung erwartet man von ihnen auch Verpflichtung auf die jahrzehntealten Ziele der politischen Ökonomie der Arbeit. Werden diese aufgegeben, dann werden auch die bislang im Kompromiss durchgesetzten Mitbestimmungspraktiken ihren gesellschaftlichen Rückhalt noch weiter verlieren. Für eine Erneuerung gibt es Ideen: Beispielsweise die Ausdehnung der Mitbestimmung auf alle Unternehmen ab 500 Beschäftigten und unabhängig von der Rechtsform, wie es *Heinz Bontrup* (2006) vorgeschlagen hat; die Stärkung der Mitspracherechte der Aufsichtsratsvertreter hinsichtlich Investitionen, Veräußerungen oder Verlagerungen, eine Stärkung der Informations- und Rechenschaftspflicht gegenüber den Belegschaften. Darüber hinaus sollten auch gesellschaftspolitische Mitspracherechte hinsichtlich der Entscheidung über großtechnologische Entwicklungen, über relevante Konsummuster, über gesellschaftlich relevante Investitionen, über Bildung und Qualifikation in einer Diskussion über eine zukünftige Ausgestaltung der Mitbestimmung Berücksichtigung finden.

Mit anderen sozialen Bewegungen, Bürgerinitiativen, Frauen-, kirchlichen und Menschenrechtsgruppen, Nichtregierungsorganisationen, gemeinsam mit kritischen Stimmen aus Medien und Wissenschaft können sich die Gewerkschaften für eine Demokratisierung der Demokratie einsetzen – was bedeutet, nicht nur die demokratischen Prinzipien und Verfahren im Rahmen des Nationalstaats zu sichern, sondern

auch für ihre Ausdehnung auf die politischen Entscheidungsgremien im europäischen und transnationalen Kontext einzutreten. In den Aufgabenbereich der Gewerkschaften als demokratische Kraft fällt insbesondere, auch auf transnationalem Niveau die Demokratie über die politischen Institutionen hinaus auf die Wirtschaft auszudehnen. Im Prinzip können in kapitalistischen Gesellschaften im Konzert der zivilgesellschaftlichen Kräfte nur die Gewerkschaften den Gesichtspunkt in die gesellschaftliche Diskussion einbringen, dass Unternehmen, der Produktionsapparat in seiner Gesamtheit, die Arbeit eine öffentliche und allgemeine, die Gesellschaft als Ganzes betreffende Bedeutung haben. Die Kooperation mit anderen Akteuren der Zivilgesellschaft schließt ein, diese für die Demokratie in der Wirtschaft zu gewinnen und mit ihnen gemeinsam entsprechende Koordinationsformen zu entwickeln: Zurücknahme der Privatisierung, Bürgerversicherung, demokratische Kontrolle und Regulierung der Produktionsprozesse, der Finanzmarktinstitutionen und ihrer Produkte sowie der Dienstleistungen. Dies schließt auch das Eintreten für Unternehmen der solidarischen Ökonomie, für Mitarbeitergesellschaften oder genossenschaftliche Projekte mit ein. Gewerkschaften sollten sich auch für eine Stärkung der Position von Verbrauchern einsetzen. Denkbar wäre die Einrichtung einer dritten Bank in den Aufsichtsräten, die Vertretern gesellschaftlicher Gruppen mit Gemeinwohlauspruch vorbehalten wäre, oder die öffentliche Förderung der genossenschaftlichen Erzeugung von gesellschaftlich nützlichen Produkten und Dienstleistungen.

Es ist offensichtlich, dass die gegenwärtigen Verhältnisse solche Schritte der Demokratisierung nicht von einem Tag auf den anderen erwarten lassen. Jedoch können gerade die Gewerkschaften aufgrund ihrer besonderen gesellschaftlichen Stellung und Funktion – als Selbstorganisationen und Repräsentanten der Lohnarbeitenden – und angesichts ihrer detaillierten Kenntnisse wirtschaftlicher Prozesse eher noch als andere Organisationen die Diskussionen über eine *Demokratisierung der Demokratie und der Wirtschaft* anstoßen und ihnen einen Raum geben.

LITERATUR

- Abendroth, W.** (1954): Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: Ders.: *Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie*, Darmstadt-Neuwied, S. 109–138
- Abendroth, W.** (1977): Diskussionsbeitrag, in: Abendroth, W./Blanke, T./Däubler, W./Düx, H./Römer, P.: *Der Kampf um das Grundgesetz. Über die politische Bedeutung der Verfassungsinterpretation*, Frankfurt a. M., S. 188–194
- Balibar, E.** (2003): Sind wir Bürger Europas? Politische Integration, soziale Ausgrenzung und die Zukunft des Nationalen, Hamburg
- Bamberg, U./Bürger, M./Mahnkopf, B.** (1987): Aber ob die Karten voll ausgereizt sind... 10 Jahre Mitbestimmungsgesetz 1976 in der Bilanz, Köln
- Bontrup, H. J.** (2006): Arbeit, Kapital und Staat. Plädoyer für eine demokratische Wirtschaft, Köln
- Demirović, A.** (2007): Demokratie in der Wirtschaft, Münster
- Ehrenstein, I.** (2006): Mitbestimmte Unternehmen 2005. Leicht rückläufig, in: *Mitbestimmung* 9, S. 64–65
- Greven, M.** (2003): Sind Demokratien reformierbar? Bedarf, Bedingungen und normative Orientierungen für eine Demokratiereform, in: Offe, C. (Hrsg.): *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*, Frankfurt/New York, S. 72–91
- Höpner, M.** (2004): Unternehmensmitbestimmung unter Beschuss. Die Mitbestimmungsdebatte im Licht der sozialwissenschaftlichen Forschung, in: *Industrielle Beziehungen* 4, S. 347–379
- Jirjahn, U.** (2005): Ökonomische Wirkungen der Mitbestimmung in Deutschland: Überblick über den Stand der Forschung und Perspektiven für zukünftige Studien, Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung, November 2005
- Kommission Mitbestimmung** (Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung) (Hrsg.) (1998): *Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen – Bilanz und Perspektiven. Bericht der Kommission Mitbestimmung*, Gütersloh
- Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung** (2006): Bericht der wissenschaftlichen Mitglieder der Kommission mit Stellungnahmen der Vertreter der Unternehmer und der Vertreter der Arbeitnehmer, download: www.bundesregierung.de
- Lauschke, K.** (2006): Mehr Demokratie in der Wirtschaft. Die Entstehungsgeschichte des Mitbestimmungsgesetzes von 1976, Düsseldorf
- Lebinsky, G.** (2001): Gewerkschaften und Mitbestimmung in Deutschland: Historischer Rückblick und Handlungsprojekt für die Zukunft, in: Abel, J./Ittermann, P. (Hrsg.): *Mitbestimmung an den Grenzen? Arbeitsbeziehungen in Deutschland und Europa*, München, S. 39–68
- Lippert, I./Jürgens, U.** (2005): Leitende Angestellte im Informations- und Wissenssystem „Aufsichtsrat“, in: *Industrielle Beziehungen* 3, S. 280–303
- Müller, M.** (2004): Fit fürs Aufsichtsgremium, in: *Mitbestimmung* 9, S. 34–37
- Raabe, N. C.** (2005): Aus dem Aufsichtsratsalltag, in: *Mitbestimmung* 7, S. 38–42
- Schumann, M.** (2008): Die Arbeitnehmerbank muss ihre Kernkompetenzen ausspielen, in: *Mitbestimmung* 1/2, S. 38–41
- Schuppert, G. F.** (2002): Gemeinwohl, das. Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen, in: Schuppert, G. F./Neidhardt, F. (Hrsg.): *Gemeinwohl – auf der Suche nach Substanz*, Berlin, S. 19–64
- Streeck, W.** (1998): Einleitung: Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie?, in: Ders. (Hrsg.): *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*, Frankfurt/New York, S. 11–58
- Streeck, W.** (1999): Einige Anmerkungen zu Helmut Martens' „kritischer Würdigung“ des Mitbestimmungsberichts von 1998, in: *Soziale Welt* 1, S. 87–92
- Vilmar, F.** (1999): Wirtschaftsdemokratie – Zielbegriff einer alternativen Wirtschaftspolitik. Kritische Bilanz und Aktualität, in: Helmedag, F./Reuter, N. (Hrsg.): *Der Wohlstand der Personen*, Marburg, S. 185–217