

Der wahre Wert der Mitbestimmung

Muss die Mitbestimmung reformiert werden? Eine Regierungskommission unter Kurt Biedenkopf und namhafte Juristen sind davon überzeugt. In einem Essay für die ZEIT begründet der Historiker Werner Abelshausen, wo eine Reform ökonomisch sinnvoll ist und vor allem, wo nicht

VON Werner Abelshausen | 21. September 2006 - 14:00 Uhr

Die Mitbestimmung steht in der Kritik, seit Wilhelm II. sie in seiner Kaiserlichen Botschaft von 1890 auf die Tagesordnung der deutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik gesetzt hat. Damals wie heute hieß es, sie würde die Wettbewerbsfähigkeit und unternehmerische Handlungsfreiheit der Industrie gefährden. Damals wie heute war dies vor dem Hintergrund einer auf dem Weltmarkt glänzend reüssierenden Wirtschaft wenig glaubwürdig. Und es gibt noch eine weitere, erstaunliche Konstante im Mitbestimmungsdiskurs. Seit ihren Anfängen wird die Auseinandersetzung von jenen geführt, die der Frage nach ihrem wirtschaftlichen Wert bewusst den Rücken zukehren. Ihre Anhänger betonen lieber den emanzipatorischen und demokratisierenden Effekt, den sie gewiss auch hat. Die Mitbestimmungsbefürworter unter den Unternehmern, die gar nicht so selten sind, würden es vorziehen, sie ex gratia zu gewähren, um ihre Handlungsfreiheit zu erhalten. Und ihre Kritiker betrachten die Mitbestimmung vor allem als historischen Sonderweg. Warum also sollte man sie erhalten, wenn die Wirtschaft heute global ist?

Die Antwort auf diese Frage setzt eine richtige Diagnose ihrer Entstehungsgründe voraus. Mitbestimmung ist in ihrem Kern weder einem politischen Diktat nach zwei verlorenen Weltkriegen geschuldet, noch lässt sie sich als Überbleibsel einer untergegangenen, alten Industrielandschaft verstehen. Auch ihre friedensstiftende Funktion, der Deutschland bis heute seine außergewöhnliche soziale und wirtschaftliche Stabilität verdankt, macht nicht den Kern ihrer Wirksamkeit aus. Mitbestimmung ist vielmehr von Anfang an Teil des wirtschaftlichen Erfolgsrezeptes gewesen, das die Dynamik und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie begründet hat und immer noch fördert.

Übrigens hatte sich die betriebliche Mitbestimmung zunächst ohne staatliche Geburtshilfe durchgesetzt, lange bevor sie für den Bergbau verbindlich wurde. Das geschah in den aufsteigenden und global operierenden Neuen Industrien wie der Chemie, dem Maschinenbau und der Elektrotechnik. Sie verließen an der Schwelle zum 20. Jahrhundert den materiellen Pfad der industriellen Revolution und wandten sich einer neuen, immateriellen und wissenschaftsbasierten Produktionsweise zu.

Gleichzeitig wandelten die Unternehmen ohne rechtliche Grundlage entweder die bestehenden Arbeiterbeiräte der Bismarckschen Sozialversicherung zu Mitbestimmungsausschüssen um oder sie gründeten welche auf freiwilliger Basis. Erst Ende 1920 wurde diese Praxis mit dem Betriebsrätegesetz legalisiert. Institutionen, auch

wenn sie aus freien Stücken entstehen, bedürfen letztlich der rechtlichen Sanktionierung, um opportunistisches Verhalten auszuschließen und ihre positiven Wirkungen der Gesamtwirtschaft zu sichern. So auch die Mitbestimmung.

Warum ausgerechnet die am meisten globalisierten und verwissenschaftlichen Industriezweige die Mitbestimmung freiwillig einführten, ist für deren Zukunftsfähigkeit von entscheidender Bedeutung. In Deutschland hat man sich schon früh auf diversifizierte Qualitätsprodukte konzentriert. Das bestimmt auch heute noch die deutsche und große Teile der europäischen Wirtschaft.

Gemeint ist jene nachindustrielle Maßschneiderei, die Deutschlands Ruf und dauerhaften Erfolg auf dem Weltmarkt begründet hat: intelligente Maschinen mit individuellem Innenleben, komplexe Industrie- und Infrastrukturanlagen, anwendungstechnisch veredelte Produkte, Verfahrenstechnik auf allen Gebieten und auch hochwertige Fahrzeuge.

Diese seit vielen Jahrzehnten unangefochtene Stellung auf rund 40 Prozent der Weltmärkte setzt einiges voraus einen hohen Stand des wissenschaftlich produzierten Wissens, produktive Ordnungspolitik des Staates, eine kooperative Organisation der Wirtschaft (Cluster) und ein breit angelegtes, hoch qualifiziertes Arbeitskräftepotenzial vom Facharbeiter bis zum Unternehmer.

Für diese Produktionsweise charakteristisch ist, dass das Wissen in einem Betrieb asymmetrisch verteilt ist und seine Träger nicht einfach zu ersetzen sind. Gleichzeitig ist die produktive Umsetzung dieses Wissens nicht einfach zu kontrollieren. Denn anders als am Fließband lässt sich die optimale Leistung eines Arbeitnehmers weder exakt vertraglich fassen, noch können entsprechende Arbeitsverträge zu vertretbaren Kosten überwacht und durchgesetzt werden (Prinzipal-Agent-Problem). Auch können Arbeitnehmer, wenn sie Träger spezifischen Wissens sind, dem Unternehmen im Konfliktfall mehr Schaden zufügen als der klassische Industriearbeiter, der lediglich über generalisiertes und damit leicht ersetzbares Wissen verfügte.

Galt im industriellen Kontext die Leninsche Maxime Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser, so ist unter diesen neuen Bedingungen das Gegenteil richtig und Kontrolle noch dazu der teurere Weg. In der Notwendigkeit, dieses Problem der nachindustriellen Produktionsweise zu lösen, liegt die wirtschaftliche Wurzel der Mitbestimmung bis heute.

Gewiss lassen sich auch andere Lösungsansätze denken. In den USA , wo eine breite, hoch qualifizierte Arbeitnehmerschaft schon immer fehlte, erschien es einfacher, den Weg über die Gewinnbeteiligung hoch qualifizierter Spitzenkräfte zu gehen, die für das Design der standardisierten Massenproduktion (Fordismus) unentbehrlich waren.

Und auch in Europa reicht die Option der Mitbestimmung nur so weit wie die Fähigkeit zur nachindustriellen Maßschneiderei. Sie ist im Wesentlichen auf den Einzugsbereich des Rheinischen Kapitalismus beschränkt, also von Skandinavien bis Norditalien , von der

Seine bis zur Oder, vor allem aber auf Deutschland. Hier konnten die Mitbestimmung und das Prinzip kooperativer Arbeitsbeziehungen trotz aller habituellen Konflikte gut gedeihen.

Nach 1945 wurde die rechtliche und organisatorische Gestaltung der Mitbestimmung zwar von den politischen Bedingungen der Zeit geformt, sie entsprach aber auch den wirtschaftlichen Bedürfnissen. Dies gilt genauso für die sozialliberale Novelle des Betriebsverfassungsgesetzes von 1972. Sie erweiterte die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates und räumte ihm mehr Befugnisse zur Arbeitsplatzgestaltung und zur Regelung des Arbeitsablaufs ein. Die Arbeitgeber sahen darin die Gefahr einer Politisierung der Unternehmen. Doch solche Ängste erwiesen sich als unbegründet, weil die Praxis der Mitbestimmung flexibel genug war, um auch mit dem neuen Gesetz zu vernünftigen Lösungen zu kommen. Vor allem aber wurden die Betriebsräte oft zum Ärger der Gewerkschaften ihrer Verpflichtung auf das Gesamtwohl des Unternehmens gerecht, die das Gesetz seit 1920 vorsieht.

Sogar das Mitbestimmungsgesetz von 1976 rührte nicht an den Machtverhältnissen in den Großunternehmen, für die allein es Gültigkeit hat. Die Kapitaleseite besitzt durch den von ihr bestellten Vorsitzenden die Mehrheit. Das Gesetz stärkt allerdings die Position der stake holder, indem es die Arbeitnehmerparität im Aufsichtsrat einführte und den Humankapitalgebern Einfluss auf die Bestellung des Arbeitsdirektors im Vorstand einräumt. Die Arbeitnehmerbank müssen sich freilich Arbeiter, Angestellte und leitende Angestellte nach ihren Belegschaftsquoten teilen.

Die Zahl der Arbeitnehmervertreter als Zeichen ihrer Macht zu deuten geht freilich an der praktischen Funktion des Aufsichtsrates in der deutschen Corporate Governance weit vorbei. Er ist weniger Entscheidungs- und Kontrollgremium als vielmehr Teil des Informationsnetzwerkes, das unternehmerischen Entscheidungen unter Unsicherheit die Schärfe nimmt. Nicht die Zahl der Räte ist entscheidend, sondern ihre Qualität. Es ist daher durchaus sinnvoll, wenn auf der Arbeitnehmerbank auch Gewerkschaftsvorsitzende Platz nehmen dürfen.

Eine Klage der Arbeitgeber gegen die paritätische Mitbestimmung hat das Bundesverfassungsgericht 1979 abgewiesen. Das Gericht betonte dabei weniger, dass die Arbeitnehmerbank im Aufsichtsrat in der Praxis kaum in der Lage war, die Kapitaleseite in wichtigen Personalentscheidungen zu überstimmen. Vielmehr unterstrich es die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, die gerade für Großunternehmen gelte. Gewisse faktische Erschwerungen, frei über das Eigentum zu verfügen, seien hinzunehmen. Wirtschaftliche Nachteile, die darüber hinausgingen, konnte das Gericht nicht erkennen.

Am Anfang des 21. Jahrhunderts ist es nun fast ein Gemeinplatz, dass Wissen, also das menschliche Vermögen, einen absoluten Wert besitzt.

Um es zu nutzen, ist allerdings eine vertrauensvolle Zusammenarbeit im Wirtschaftsprozess entscheidend. Misstrauen und offene Konflikte wirken wie eine Steuer auf wirtschaftliches

Handeln, und die Einführung der Mitbestimmung zielte von Anfang an darauf ab, diese Kosten zu verringern. Dies ist eine der Erklärungen dafür, dass sich das deutsche Modell der korporativen Marktwirtschaft über alle politischen Katastrophen hinweg in seinen Grundzügen erhalten hat und mit ihm die Mitbestimmung.

Für ihre umfassendste Form, die Montanmitbestimmung von 1951, gilt dies nicht im selben Maße. Hier stellen Arbeitnehmer- und Kapitaleseite gleich viele Mitglieder. Zusammen bestimmen sie ein weiteres, so genanntes neutrales Mitglied. Dieses darf anders als bei der paritätischen Mitbestimmung nicht gegen den Willen der Arbeitnehmer berufen werden. In der Praxis hat diese Montanmitbestimmung die in sie gesetzten wirtschaftlichen Erwartungen am Ende enttäuscht. Sie sollte in vielen Betrieben der Kohle- und Stahlindustrie eine kooperative Modernisierung unterstützen, um die unvermeidlichen Umstrukturierungen gegenüber den Arbeitnehmern zu vertreten und durchzusetzen. Sie führte jedoch in der Realität dazu, die beharrenden Kräfte zu stärken. Die Traditionalisten in Gewerkschaften und Volksparteien schafften es, den Ausstieg aus der Kohlewirtschaft auf Kosten der Steuerzahler viele Jahre hinauszuzögern, und insofern weckte die Praxis der Montanmitbestimmung erste Zweifel an der Zukunftsfähigkeit des deutschen Modells der korporativen Marktwirtschaft, das nicht zuletzt an seiner Fähigkeit gemessen werden muss, sich an eine neue Wirklichkeit anzupassen.

Zur Verallgemeinerung gibt es jedoch keinen Grund. Mitbestimmung ist in Deutschland fester Bestandteil eines erfolgreichen sozialen Systems der Produktion. Diese Einsicht zwingt freilich nicht zum Festhalten an ihren überkommenen Formen. Eine Veränderung ist allerdings mit erheblichen Kosten verbunden, und da institutioneller Wandel nicht planbar ist, wäre der Erfolg auch keinesfalls garantiert. So hat sich etwa der Versuch, Mitbestimmung zu organisieren, indem man Aktien an die Mitarbeiter ausgibt, als unwirksam erwiesen. Es spricht daher vieles für eine pfadabhängige Weiterentwicklung des deutschen Mitbestimmungsmodells wenn das in Jahrzehnten angehäufte Kooperationsvermögen nicht völlig abgeschrieben werden soll.

Solange die Mitbestimmung mit den Bedürfnissen der wichtigsten Märkte korrespondiert, ist sie kein Anachronismus, sondern eine sinnvolle Besonderheit der deutschen Wirtschaft. Sieht man von der Montanmitbestimmung ab, ist sie aus ökonomischen Gründen nicht zwingend reformbedürftig. Jürgen Schrempp hat dies auf der Fusionspressekonferenz der DaimlerChrysler AG auf den Punkt gebracht, als er sinngemäß über die Akzeptanz der deutschen Mitbestimmung beim Chrysler-Management sagte: Er habe sie überzeugen können, dass die Mitbestimmung in Deutschland sehr segensreich sei. Manche Entscheidungsprozesse dauerten zwar länger als in den USA, aber wenn es dann eine Übereinkunft gebe, sei das eine sehr verlässliche Basis.

COPYRIGHT: DIE ZEIT, 39/2006

ADRESSE: http://www.zeit.de/2006/39/Der_wahre_Wert_der_Mitbestimmung