

Walther Müller-Jentsch

Mitbestimmung - Wirtschaftlicher Erfolgsfaktor oder Bürgerrecht?¹



Prof. Dr. Walther Müller-Jentsch, geb. 1935 in Düsseldorf, Studium der Soziologie und Wirtschaftswissenschaften in Frankfurt/Main und London, lehrt Soziologie an der Ruhr-Universität Bochum. Er ist Herausgeber der „Schriftenreihe Industrielle Beziehungen“.

Der gegenwärtige politische und wissenschaftliche Diskurs über Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen kreist vornehmlich um Fragen nach ihren wirtschaftlichen Folgen; im Fachjargon: nach ihrer „ökonomischen Performance“. Mit der Globalisierungsdebatte werden an die nationalen Regelungssysteme der Arbeitsbeziehungen neue Fragen gestellt: Fördern oder behindern sie die ökonomische Effizienz? Sind sie, im internationalen Vergleich, ein komparativer Vorteil oder eher ein komparativer Nachteil? Eingebettet ist die wissenschaftliche Diskussion in die Debatte über Steuerungsformen (neudeutsch: *Governanceformen*) in Unternehmen. In diesen Fragen manifestiert sich eine deutliche Differenz zu früheren Diskussionen, die stärker die politischen Dimensionen der Mitbestimmung thematisierten.

I.

Die Mitbestimmung war ursprünglich ein integraler Bestandteil der „Wirtschaftsdemokratie“. Diese gegen Ende der Weimarer Republik, im Auftrag des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes (ADGB) von renommierten Wissenschaftlern² erarbeitete Konzeption fand ihren Niederschlag in der gleichnamigen Programmschrift von 1928³. Die Autoren verstanden darunter eine Wirtschaftsordnung, die einerseits als ein dritter Weg zwischen Sozialismus und Kapitalismus, andererseits als eine Zwischentappe auf dem Weg zum

1 Überarbeitete und wesentlich erweiterte Fassung eines Beitrags für das „Forum Humanwissenschaften“ der Frankfurter Rundschau vom 19. Dezember 2000.

2 Zu ihnen zählten, neben dem Herausgeber Fritz Naphtali, u.a. Fritz Baade, Rudolf Hilferding, Hugo Sinzheimer.

3 Fritz Naphtali, *Wirtschaftsdemokratie*, Frankfurt/M. 1966 (zuerst 1928).

Sozialismus begriffen wurde. Neben der Vergesellschaftung von Schlüsselindustrien und der Wirtschaftsplanung tauchte die Mitbestimmung als dritte Säule einer neuen Wirtschaftsordnung auch im Münchner Grundsatzprogramm des DGB von 1949 wieder auf. In seiner Grundsatzrede auf dem Gründungskongress des DGB leitete Hans Böckler diese Forderung - mit Bezug auf die katholische Soziallehre - aus dem Prinzip der völligen Gleichberechtigung der „beiden Wirtschaftsfaktoren Arbeit und Kapital“ ab.

Die immerhin mehr als fünfzigjährige Realgeschichte der Mitbestimmung lässt verschiedene Wellen wissenschaftlicher und politischer Interessen erkennen. Nach 1945 war es die Montanmitbestimmung, der deutsche wie auch ausländische Wissenschaftler ihr Interesse zollten, weil sie darin ein großes gesellschaftliches Experiment sahen. Ausgerechnet jener Industriekomplex, der sich in der Vergangenheit als eine Bastion autoritärer Unternehmensführung ausgezeichnet hatte, wurde - zunächst unter Mithilfe der Besatzungsmächte - zum Experimentierfeld weitreichender Beteiligungsformen der Beschäftigten und ihrer Repräsentanten. Bei der paritätischen Besetzung der Aufsichtsräte durch Vertreter des Kapitals und der Arbeitnehmer wie bei der Nominierung des Arbeitsdirektors im Vorstand des Unternehmens räumte das Gesetz von 1951 den Gewerkschaften einen erheblichen Einfluss ein. Die „starke Dosis“ Montanmitbestimmung stimulierte mit ihrem ständigen Zwang zur Kooperation folgenreiche Lernprozesse, die aus den Akteuren des Klassenkampfes „Konfliktpartner“ machten. Mit der Montanmitbestimmung entwickelte sich an der Ruhr eine regelrechte „Mitbestimmungskultur“; dank ihrer konnten Arbeitsdirektoren, Betriebsräte und Gewerkschaftsfunktionäre über Jahrzehnte auch in der lokalen Politik und regionalen Wirtschaftsförderung eine gewichtige Rolle spielen⁴.

In den späten sechziger und frühen siebziger Jahren der sozialliberalen Reformära galt der Brandtsche Leitsatz „Mehr Demokratie wagen“ auch für die Ausweitung der Mitbestimmung. Vorbereitet durch die Mitbestimmungskommission, die unter der Leitung von Kurt Biedenkopf 1970 ihren Bericht ablieferte, wurde das Mitbestimmungsgesetz 1976 verabschiedet, das eine (fast) paritätische Mitbestimmung im Aufsichtsrat für Kapitalgesellschaften ab 2.000 Beschäftigten in der übrigen Wirtschaft vorsah. Fünf Jahre zuvor war bereits das Betriebsverfassungsgesetz gründlich novelliert worden. Zwar stellten die wesentlich erweiterten Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats die Gewerkschaften zufrieden, aber die im Vergleich zur Montanmitbestimmung schwächere Variante der Mitbestimmung im Aufsichtsrat fand ihre Missbilligung. Auf Arbeitgeberseite stießen beide Gesetze auf erheblichem Widerstand - bis zur Klage vor dem Bundesverfassungsgericht.

Nach der gesetzlichen Verabschiedung setzten auf beiden Seiten Lernprozesse mit produktivem Ausgang ein. Empirische Untersuchungen konstatierten einen historischen Wandel in den Beziehungen zwischen Management und Betriebsrat, der mit den Topoi Versachlichung, Rationalität und Professionalisierung umschrieben wird. Die beiden Betriebsräte-Untersuchungen Hermann Kotthoffs sowie die Studie von Aida Bosch enthalten darüber instruktive Informationen⁵. Sie lassen sich verallgemeinert wie folgt resümieren:

⁴ Vgl. dazu Walther Müller-Jentsch, Industrielle Beziehungen in der Region: Das Ruhrgebiet als sozialpolitisches Laboratorium, in: Hartmut Hirsch-Kreinsen/Harald Wolf (Hrsg.), Arbeit, Gesellschaft, Kritik, Berlin 1998, S. 151-177.

⁵ Aida Bosch, Vom Interessenkonflikt zur Kultur der Rationalität. Neue Verhandlungsbeziehungen zwischen Management und Belegschaft, München-Mering 1997; Hermann Kotthoff, Betriebsräte und betriebliche Herrschaft. Eine Typologie von Partizipationsmustern im Betrieb, Frankfurt/M. 1981; Hermann Kotthoff, Betriebsräte und Bürgerstatus. Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung, München-Mering 1994.

- Die Unternehmen lernten, mit den Institutionen der Mitbestimmung produktiv umzugehen; sie passten ihre Strategien nicht nur den Gegebenheiten an, sondern stellten sie in den Dienst ihrer vielfältigen Restrukturierungen von Unternehmensorganisation und Produktionsprozess.
- Die Betriebsräte ersetzten ihr distributives, d.h. an Verteilungskämpfen orientiertes Bargaining durch *Concession Bargaining*, indem sie beispielsweise ihre Gestaltungsinteressen in die Vereinbarungen über Restrukturierungsmaßnahmen einbrachten.
- An die Stelle von Verteilungskämpfen, mit den Effekten von Negativ- und Nullsummenspielen, traten vielfach konsensuelle Problemlösungen mit den Effekten von Positivsummenspielen.

Die tiefgreifenden Umstrukturierungen der Arbeits- und Unternehmensorganisationen in den achtziger und neunziger Jahren erfolgten weitgehend im Geiste der Kooperation⁶. Ohne das „Co-Management“ der Betriebsräte wären die Reorganisationsprozesse wahrscheinlich konfliktreicher verlaufen.

Dass gleichwohl die nun anstehende Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes mit ihren doch relativ moderaten Reformabsichten wiederum auf heftige Ablehnung der Arbeitgeber stößt, kann nur auf den ersten Blick überraschen. Diese hatten sich im Rahmen der Beratungen in einer gemeinsam von der Bertelsmann Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung eingesetzten „Mitbestimmungskommission“ zwar noch sehr positiv über die Praxis der Mitbestimmung geäußert und sich keineswegs der Notwendigkeit von zeitgemäßen Anpassungen verschlossen. Aber die mit Gewerkschafts- und Arbeitgebervertretern besetzte Kommission hatte in ihrem abschließenden Kompromissprodukt, dem Abschlussbericht mit dem Titel „Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen“ (1998), bereits eine eindeutige Präferenz für freiwillige betriebliche Vereinbarungen statt gesetzlicher Regelungen erkennen lassen.⁷

II.

Wenn die heutige Diskussion vornehmlich auf die wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung abstellt, ist es nahe liegend zu fragen: Welche Erkenntnisse liefert uns die ökonomische Wissenschaft über die diesbezüglichen Effekte von Betriebsrat und Arbeitnehmervertretung im Aufsichtsrat, den beiden Formen der Mitbestimmung?

Den Ökonomen gilt Mitbestimmung als wirtschaftlich effizient, wenn bestimmte unternehmerische oder volkswirtschaftliche Kennzahlen (wie Gewinn, Arbeitsproduktivität oder Lohnstückkosten, Beschäftigungsniveau oder Innovation) günstigere Werte ausweisen als in Unternehmen bzw. in Ländern ohne Mitbestimmung. Eine Prüfung der im wissenschaftlichen Diskurs und politischen Meinungsstreit bemühten theoretischen Erklärungen hat zum Resultat, dass von der Mitbestimmung alle denkbaren, nämlich: positive, negative, neutrale und schließlich - nach Unternehmenstypen - variierende Effekte erwartet werden können.

⁶ Vgl. Walther Müller-Jentsch, Wandel der Unternehmens- und Arbeitsorganisation und seine Auswirkungen auf die Interessenbeziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung 31/1998 (3), S. 575-584.

⁷ Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen - Bilanz und Perspektiven. Bericht der Kommission Mitbestimmung, Gütersloh 1998.

(1) Positive ökonomische Effekte der Mitbestimmung konstatieren beispielsweise die gemeinsam von der Bertelsmann- und Hans-Böckler-Stiftung eingesetzte „Kommission Mitbestimmung“ und die meisten der von ihr zur Abfassung von Expertisen beauftragten Wissenschaftler, so weit sie sich zu dieser Frage äußern.⁸ Der Kommissionsbericht präsentiert eine Reihe von Plausibilitätsargumenten, die sich zu der Aussage zusammenfassen lassen, dass Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der großen Unternehmen in der Vergangenheit offensichtlich nicht durch die Mitbestimmung beeinträchtigt wurden. Zur theoretischen Begründung der positiven Effekte wird von den Autoren der Expertisen einmal die *Transaktionskostentheorie*, ein andermal die *Partizipationstheorie* bemüht. Die erste hebt die Einsparung von Transaktionskosten durch Mitbestimmungsinstitutionen hervor, die andere die von der Partizipation ausgehende Steigerung der Motivation und Kooperation der Arbeitnehmer.

(2) Negative ökonomische Effekte behaupten vehement die Vertreter eines marktradikalen Neoliberalismus⁹ (die sich in der Publizistik insbesondere in der FAZ-Wirtschaftsredaktion finden; dort werden starke Ressentiments gegen alles Marktwidrige in Form von kollektiven Regelungen und korporatistischen Bündnissen gepflegt). Theoretische Begründungen für negative Effekte finden sich in der *Bürokratiethese* und in der *Theorie der Verfügungsrechte*. Mit der Bürokratiethese erklärt Walter A. Oechsler, dass die Mitbestimmung ihre Entstehung und Begründung der Praxis des Managements der fünfziger und sechziger Jahre verdanke.¹⁰ Für diese Zeit seien Tendenzen zur Durchnormierung und Bürokratisierung in stabilen Umwelten dominant gewesen; die Internationalisierung und Globalisierung des Wettbewerbs mit ihren Imperativen von Flexibilität und Deregulierung mache die mit dem Bürokratiemodell verbundene Mitbestimmung indes obsolet. Eine andere theoretische Begründung geben die Vertreter der neoinstitutionalistischen Theorie der Verfügungsrechte (Property Rights). Sie sehen in der Mitbestimmung eine Beschränkung von Vertragsfreiheit und Wettbewerb. Sie schränke die Verfügungsrechte der Kapitaleigner ein, weil sie Gruppen an unternehmerischen Entscheidungen beteilige, die kein Risiko tragen.

(3) Ein einflussreicher Theorieansatz, der den Mitbestimmungsinstitutionen zugleich effizienzfördernde und effizienzmindernde Effekte zuschreibt, geht auf die amerikanischen Arbeitsökonominnen Richard Freeman und James Medoff zurück, die mit ihrer These von den „zwei Gesichtern der Gewerkschaft“ (sinngemäß auch des Betriebsrats) seit Mitte der achtziger Jahre mehrere empirische Untersuchungen angeregt haben. Ihnen zufolge bilden die Institutionen kollektiver Interessenvertretung einerseits eine „Collective Voice“, die einen effizienzfördernden Informationsaustausch zwischen Unternehmensleitung und Belegschaft herstellen könne, andererseits eine Monopolmacht des Faktors Arbeit, die Entscheidungen verzögere und betriebliche Erträge umverteile, also effizienzmindernd wirke.¹¹

8 So z.B. Werner Abelshäuser, Vom wirtschaftlichen Wert der Mitbestimmung: Neue Perspektiven ihrer Geschichte in Deutschland, in: Wolfgang Streeck/Norbert Kluge (Hrsg.), Mitbestimmung in Deutschland: Tradition und Effizienz. Expertenberichte für die Kommission Mitbestimmung, Frankfurt/M. 1999, S. 224-238; Joachim Junkes/Dieter Sadowski, Mitbestimmung im Aufsichtsrat: Steigerung der Effizienz oder Ausdünnung von Verfügungsrechten?, in: Bernd Frick/Norbert Kluge/Wolfgang Streeck (Hrsg.), Die wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung. Expertenberichte für die Kommission Mitbestimmung, Frankfurt/M. 1999, S. 52-88.

9 Nicht zu verwechseln mit dem „Ordoliberalismus“ der Freiburger Schule (Walter Eucken, Franz Böhm), der früher ebenfalls als „Neoliberalismus“ bezeichnet wurde.

10 Walter A. Oechsler, Globales Management und lokale Mitbestimmung - Hat das deutsche Regelungssystem eine Zukunft im internationalen Wettbewerb, in: Thomas Breisig (Hrsg.), Mitbestimmung - Gesellschaftlicher Auftrag und ökonomische Ressource. Festschrift für Hartmut Wächter, München-Mering 1999, S. 29-45.

11 Zum Betriebsrat vgl. John T. Addison/Claus Schnabel/Joachim Wagner, Verbreitung und Bestimmungsgründe von Betriebsräten. Empirische Befunde aus dem Hannoveraner Firmenpanel, in: Bernd Frick/Norbert Kluge/Wolfgang Streeck (Hrsg.), Die wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung. Expertenberichte für die Kommission Mitbestimmung, Frankfurt/M. 1999, S. 223-252.

Anknüpfend an Albert O. Hirschmans Unterscheidung zwischen *Exit*- und *Voice*-Optionen¹² wird im Betriebsrat ein Medium gesehen, durch das die Beschäftigten mit dem Management kommunizieren und Widerspruch anmelden können. Auf diese Weise lässt sich Unzufriedenheit in der Belegschaft thematisieren und durch Verhandlungen beseitigen, sodass die Beschäftigten weniger die alternative Option der Abwanderung oder der Leistungsrestriktion wählen. Geringere Fluktuation und geringere Fehlzeiten manifestieren sich in höherer Arbeitsproduktivität. Die Schlussfolgerung lautet, dass die positiven Effekte der *Collective-Voice*-Funktion die negativen Effekte der Monopolisierung des Faktors Arbeit kompensieren oder gar übertreffen.

(4) Schließlich sind jene Vertreter anzuführen, die Begründungen für divergierende Auswirkungen der Mitbestimmung nach unterschiedlichen Unternehmenstypen liefern. So unterscheiden einige¹³ die Unternehmen nach ihrer strategischen Orientierung: Verfolgen sie eine Marktstrategie des Kosten- oder des Qualitätswettbewerbs? Firmen, die auf Qualitätsproduktion durch eine qualifizierte und motivierte Arbeitnehmerschaft setzen, können von der Mitbestimmung eher effizienzsteigernde Wirkungen erwarten, als Unternehmen, die dem Kostenwettbewerb ausgesetzt sind. Andere wiederum¹⁴ differenzieren zwischen großen und kleinen Unternehmen. Während in größeren Unternehmen die betriebliche Mitbestimmung effizienzfördernde Effekte habe, träfe dies für kleinere Unternehmen (bis zu 100 Beschäftigten) nicht zu. In den kleineren Unternehmen sei die Arbeitsorganisation weniger komplex und die Arbeitsbeziehungen persönlicher; sie seien daher auf die „kommunikations- und effizienzfördernden *Collective-Voice*-Effekte von Betriebsräten nicht angewiesen“¹⁵.

III.

Nicht weniger breit gestreut wie die theoretischen Antworten ist die empirische Evidenz ökonomischer Effekte. In einem guten Dutzend ökonometrischer, auf Regressionsanalysen basierenden Untersuchungen finden wir sehr unterschiedlichen Indikatoren, die zur Messung der ökonomischen Wirkungen herangezogen werden¹⁶.

Kennzahlen, die unternehmerischen Erfolg indizieren, werden für die direkte Messung gewählt, z.B. *Arbeitsproduktivität bzw. Nettowertschöpfung; Gewinne, Umsatz, Ertragslage; Lohnhöhe und übertarifliche Entlohnung; Personalfuktuation; Innovation*.

Für die indirekte Messung unternehmerischen Erfolgs greift man auf Indikatoren des Kapitalmarkts zurück, vornehmlich auf Aktienkurse oder auf eine Kombination von Marktwert und Bilanzwert des Eigenkapitals. Die Kapitalmarkt-Performance eines Unternehmens gilt als Indikator seiner Profitabilität.

12 Albert O. Hirschman, *Abwanderung und Widerspruch: Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmen, Organisationen und Staaten*, Tübingen 1994.

13 Z.B. Kathleen Thelen/Lowell Turner, *Die deutsche Mitbestimmung im internationalen Vergleich*, in: Wolfgang Streeck/Norbert Kluge (Hrsg.), *Mitbestimmung in Deutschland: Tradition und Effizienz. Expertenberichte für die Kommission Mitbestimmung*, Frankfurt/M. 1999, S. 135-223.

14 Z.B. Addison u.a., *Verbreitung*.

15 Addison u.a., *Verbreitung*, S. 248f.

16 S. die Übersicht von Addison u.a., *Verbreitung*.

Verglichen werden zum einen Unternehmen mit bzw. ohne Arbeitnehmervertretung im Aufsichtsrat und Betriebe mit bzw. ohne Betriebsrat, zum anderen Länder mit bzw. ohne betriebliche Mitbestimmung. Kittel hat kürzlich 20 OECD-Länder verglichen, die er nach dem Kriterium, ob sie über eine betriebliche Arbeitnehmer-Vertretung mit oder ohne Lohnverhandlungskompetenz verfügen, gruppierte.¹⁷ Als Erfolgsindikatoren wählte er die Arbeitsproduktivität und die Lohnstückkosten in der Gesamtwirtschaft.

Bei den Untersuchungen über Auswirkungen von Mitbestimmungsinstitutionen (Betriebsrat und/oder Mitbestimmung im Aufsichtsrat) auf unternehmerische Erfolgsgrößen konnte zwar das Manko der frühen Untersuchungen - ihre kleinen Samples - mittlerweile durch das Betriebspanel des Nürnberger Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und das Hannoveraner Firmenpanel behoben werden, aber ihre Ergebnisse sind weiterhin sehr heterogen. Es werden positive, negative und neutrale Effekte gemessen, die zudem in der Regel schwach ausgeprägt und von geringer statistischer Signifikanz sind. Ihre Evidenz wird dadurch relativiert, dass sich die modellierten Kausalzusammenhänge schwerlich von anderen Einflussfaktoren isolieren lassen. Somit liefert uns auch die empirische Forschung alle theoretisch denkbaren Antworten auf die Frage nach der ökonomischen Effizienz der Mitbestimmung. Die Frage stellt sich: Müssen wir noch auf weitere Untersuchungen warten, welche die scheinbare Zufälligkeit der Antworten beseitigt, um zu einer abschließenden Evaluation der Mitbestimmung zu kommen?

IV.

Die Konzentration auf die Frage, ob die Institutionen der Mitbestimmung ökonomisch effizient sind, entspringt m.E. einer sehr verkürzten, wenn auch heute dominanten Sichtweise, die man polemisch als „ökonomischen Imperialismus“ bezeichnet, weil sie das effizienztheoretische Kalkül auch noch zur Messlatte politischer Institutionen und sozialer Handlungen macht.

Umso erstaunlicher ist es, dass der Bericht der Biedenkopf-Kommission von 1970 noch eine ausführliche *nicht-ökonomische* Begründung zur Rechtfertigung der Mitbestimmung entfaltet, und zwar aus dem besonderen Charakter des Arbeitsverhältnisses und der Organisationszugehörigkeit.¹⁸ Abgeleitet hat die Kommission den Anspruch auf Mitbestimmung einmal aus der durch den Arbeitsvertrag begründeten „organisatorischen Eingliederung des Arbeitnehmers in den Betrieb“ und der Verfügung über seine Arbeitskraft sowie der „damit verbundenen, dem Arbeitsverhältnis eigenen Autoritätsbeziehung“, ein andermal aus dem Beitrag, den der Arbeitnehmer im Rahmen des Unternehmens „zur Verwirklichung des Zwecks der Organisation entsprechend der unternehmerischen Planung und unter einheitlicher Organisationsgewalt leistet“. Dem schließt sich der Hinweis an, dass es sich bei der Mitbestimmung im Unternehmen um eine charakteristische Bewältigung des Abhängigkeitsproblems handele, „um eine spezifische Einstellung zum Problem der Organisations- und Leitungsgewalt gegenüber Menschen, eine Sensibilität gegenüber organisatorischen Abhängigkeiten“. Erst danach werden jene Aspekte behandelt, die sich „für die wirtschaft-

17 Bernhard Kittel, Gesamtwirtschaftliche Leistungseffekte betrieblicher Arbeitnehmervertretung im internationalen Vergleich, in: Industrielle Beziehungen 7/2000 (3), S. 211-229.

18 Zu folgendem vgl. Kommission Mitbestimmung, Mitbestimmung im Unternehmen. Bericht der Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung, Stuttgart 1970, Teil IV/A.

liche Veranstaltung Unternehmen im Verhältnis zu seiner Umwelt, insbesondere zu internationalen Märkten ergeben können“.

Verglichen damit enthält der Kommissionsbericht der Bertelsmann- und Hans Böckler Stiftung von 1998 nur noch Spurenelemente nicht-ökonomischer Rechtfertigung der Mitbestimmung. Freilich handelt es sich dabei um einen Bericht, zu dem die Verfasser die Zustimmung beider Parteien, der in der Kommission vertretenen Arbeitgeber- wie Gewerkschaftsfunktionäre, benötigten. Er konzentriert seine Argumentation auf die betriebswirtschaftlichen Funktionen der Institutionen der Mitbestimmung. „Anders als in den siebziger Jahren“, konstatiert die Kommission, „wird die Mitbestimmung heute nur noch selten mit der Notwendigkeit begründet, (...) demokratische Verhältnisse zu schaffen“. „Beteiligung an Entscheidungen“ würde weniger als Eigenwert, sondern „vornehmlich als Mittel zum Zweck der Steigerung der Effizienz von Betrieben und Unternehmen gefordert und verteidigt“¹⁹.

Mit dieser Argumentation, die sich der Kommissionsbericht offensichtlich zu Eigen macht, lassen sich auch andere, der Mitbestimmung funktional äquivalente Verfahren rechtfertigen, die eine freiwillige Beteiligung der Beschäftigten vorsehen. Wären die gleichen positiven Effekte nicht auch zu erreichen mit *Human Resource Management* und partizipativer Unternehmenskultur, wie wir sie beispielsweise in der „New Economy“ finden? Im Gegensatz zur Mitbestimmung als einem Arbeitnehmerrecht ist das partizipative Management lediglich eine Selbstbindungsstrategie: Das Management verpflichtet sich zu partizipativen Kooperationsformen, weil moderne, d.h. komplexe Organisationen einen erheblichen Konsensbedarf haben und ohne Partizipation nicht effektiv zu steuern sind. Ein fähiges Management, heißt es schon in einer der erwähnten Untersuchungen, würde auch ohne formalisierte Regelungen den Beschäftigten effizienzfördernde Partizipationsmöglichkeiten bieten.²⁰ Die vielfältigen Beteiligungsofferten der Unternehmen an ihre Beschäftigten sprechen eine deutliche Sprache; in manchen Fällen gehen sie sogar über die Mitbestimmungsrechte hinaus. Freilich besteht ein entscheidender Unterschied zur Mitbestimmung. Freiwillig gewährte Partizipation ist ein Instrument der Unternehmensführung und dient der Erhöhung organisationaler Effizienz; sie kann einseitig aufgekündigt werden. Demgegenüber werden die Institutionen der Mitbestimmung von den Arbeitnehmern gebildet, gewählt und kontrolliert.

Zu erinnern ist hier daran, dass noch in den siebziger Jahren der Arbeitsrechtler Wolfgang Däubler die Mitbestimmung als ein Grundrecht mit dem Artikel 1 (Würde des Menschen) des Grundgesetzes begründete und hinzufügte, dass ohne die Ausdehnung auf den wirtschaftlich-gesellschaftlichen Bereich die politische Demokratie gefährdet sei.²¹

V.

Wie müsste heute eine begründete Rechtfertigung der Mitbestimmung aussehen, nachdem die Gewerkschaften ihre wirtschaftspolitischen Alternativ-Konzeptionen, sei es die der „Wirtschaftsdemokratie“, sei es die der „wirtschaftlichen Neuordnung“, aufgegeben ha-

19 Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung, S. 34f.

20 Felix R. FitzRoy/Kornelius Kraft, Efficiency and Internal Organization: Work Councils in West German Firms, in: *Economica* 54 (November 1987), S. 493-504, S. 503.

21 Wolfgang Däubler, Das Grundrecht auf Mitbestimmung und seine Realisierung durch tarifvertragliche Begründung von Beteiligungsrechten, Frankfurt/M. 1973.

ben? Zwar hat der DGB in seinen Grundsatzprogrammen - vom Münchner (1949) über das Düsseldorfer (1963 und 1981) zum Dresdner Programm (1996) - in schrittweisen Revisionen den Markt als ein der wirtschaftlichen Planung überlegeneres, weil effizienteres Steuerungsinstrument anerkannt. Unterlassen hat er es hingegen, parallel oder ergänzend zu dieser Programmrevision, eine explizite Neubestimmung der Mitbestimmung unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten vorzunehmen.

Freilich kann man bei der Erörterung der Mitbestimmung die ökonomische Effizienz nicht außer Acht lassen. Wird sie aber als einzige oder wichtigste Legitimationsquelle anerkannt, dann bewegen wir uns auf einem schwankenden Fundament. Allein aus der Tatsache, dass die Gewerkschaften die Soziale Marktwirtschaft anerkannt haben, folgt nicht zwingend, dass die Mitbestimmung nur noch in ökonomischen Effizienz-Kriterien ihre Begründung und Rechtfertigung finden kann. Sie verdient einen ordnungspolitischen Platz in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft. Dazu unterbreite ich den folgenden Vorschlag.

In demokratischen Gesellschaften kann selbst die Wirtschaftsordnung nicht allein nach dem Effizienzprinzip bewertet werden (also nach maximaler oder optimaler Faktorallokation, nach Innovationsfähigkeit, Produktivität und Wachstum), andere Ziele sollten als gleichwertig angesehen werden (vgl. dazu das folgende Schaubild).

Ziele der Wirtschaftsordnung demokratischer Gesellschaften	
<i>I. Wirtschaftliche Dimensionen</i>	
1. ökonomische Effizienz (Produktivität, Innovation, Wachstum)	2. soziale Sicherung, Wohlstand (Verteilung, sozialer Ausgleich)
<i>II. Gesellschaftliche und politische Dimensionen</i>	
3. soziale Integration	4. demokratische Teilhabe

Ich unterscheide zwischen den wirtschaftlichen und den gesellschaftlichen Dimensionen der Wirtschaftsordnung, denen ich jeweils zwei Hauptziele zuordne.

- Die *Ziele 1 und 2* sind bereits in der ursprünglichen Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft als gleichwertige enthalten. Heute wird ihre Vereinbarkeit insbesondere von den „Marktradikalen“, die sich an Friedrich August von Hayeks Liberalismus-Konzeption²² orientieren, in Frage gestellt. Gegenüber den Postulaten der wirtschaftlichen Freiheit und ökonomischen Effizienz bewerten sie den sozialen Ausgleich und die übrigen Ziele als nachgeordnet.
- Kein Zielkonflikt besteht zwischen den *Zielen 2 und 3*. Soziale Sicherung und „Wohlstand für alle“ wirken möglichen Spaltungen in der Gesellschaft und Marginalisierungen von Bevölkerungsgruppen entgegen; sie tragen folglich zur gesellschaftlichen Integration bei.
- *Ziel 4* beinhaltet die demokratische Beteiligung der Arbeitnehmer an Entscheidungen über Bedingungen, unter denen sie arbeiten - insbesondere durch ihre Gewerkschaften und Mitbestimmungsinstitutionen, aber auch durch Formen direkter Partizipation; durch sie wird die Machtasymmetrie zwischen der Unternehmensleitung und den von ihr Abhängigen verkürzt.

22 Friedrich August von Hayek, Der Weg zur Knechtschaft, München 1994 (zuerst: 1944).

Damit sind wir bei der Rolle der Gewerkschaften, der Tarifautonomie und der Mitbestimmung. Haben sie überhaupt einen Platz in der Sozialen Marktwirtschaft? Wer in der ökonomischen Effizienz das alleinige und oberste Ziel einer Wirtschaftsordnung sieht, könnte sie für überflüssig oder ersetzbar ansehen. Wer sie aber nach ihren Funktionen für die soziale Integration und demokratische Teilhabe der Arbeitnehmer bewertet, muss in ihnen gewichtige Faktoren des gesellschaftlichen Grundkonsenses sehen, von dem letztlich auch die wirtschaftliche Effizienz abhängig ist. Denn manifester gesellschaftlicher Dissens und soziale Desintegration, gar bürgerkriegsähnliche Arbeitskämpfe würden nicht nur die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen erschüttern, sondern auch die Wirtschaft selbst schwächen.

In *demokratiethoretischer* Betrachtung ist Mitbestimmung ein Bürgerrecht. Dieses trägt zur sozialen Integration der arbeitenden Menschen in der Gesellschaft und in den Betrieben bei. Sie durch soziale Gerechtigkeit und demokratische Teilhabe sicherzustellen, macht ein erweitertes Verständnis von Sozialer Marktwirtschaft erforderlich, das wir T. H. Marshall, dem englischen Soziologen und Theoretiker eines umfassenderen Verständnisses der Bürgerrechte, verdanken.²³ Marktwirtschaft ist „eingebettet“ in eine Zivilgesellschaft, die ihren Mitgliedern Bürgerrechte nicht nur im zivilen Verkehr und in der politischen Gestaltung, sondern auch in der Arbeitssphäre einräumt, mit anderen Worten ihnen politische, soziale und wirtschaftliche Bürgerrechte garantiert. Unter diesem Gesichtspunkt ist bei der Beurteilung der Mitbestimmung einer durch die politische Teilhabe der „Arbeitsbürger“ bedingten sozialen Integration die Priorität gegenüber der ökonomischen Effizienz einzuräumen. Erst danach wäre etwa zu fragen, ob dadurch nicht schließlich auch die Stabilität und - zumindest mittelbar - die Effizienz von Wirtschaftsunternehmen gestärkt und verbessert wird.

Wir wissen allerdings auch, dass die schönen Modelle der Sozialen Marktwirtschaft und der Mitbestimmung im Zeitalter der Globalisierung gefährdet sind, wenn sie auf wenige europäische Länder beschränkt bleiben. Der „rheinische Kapitalismus“ - der ja ein Synonym für soziale Marktwirtschaft und starken Sozialstaat ist - steht unter erheblichem Anpassungsdruck. Auch wenn eine Entwicklung zur radikalen Deregulierung, analog zu der in den USA, kaum vorstellbar ist, sind die Attacken auf Flächentarifverträge, Rentensystem und Lohnnebenkosten sehr ernst zu nehmen. Hinzu kommt, dass die Zahl der Unternehmen und der Beschäftigten, die ohne Betriebsrat sind, die sog. „mitbestimmungsfreien Zonen“ in den letzten Jahren erheblich zugenommen haben²⁴, und dass die doch eher bescheiden anmutenden Vorschläge zur Novellierung der Betriebsverfassung eine massive Gegenoffensive der Arbeitgeber zugunsten eines Abbaus der bestehenden Arbeitnehmerrechte hervorgerufen haben.

Es bedarf der Stärkung der sozialen Dimension in der Europäischen Union, um die nationalen Systeme des Sozialstaats, der Mitbestimmung und der Tarifverträge abzusichern bzw. sie auf europäischer Ebene zu verallgemeinern. Einen Hoffnungsschimmer stellen die - nach jahrzehntelangen Diskussionen und Auseinandersetzungen - doch noch eingerichteten Europäischen Betriebsräte dar. Gewiss, ihre Möglichkeiten beschränken sich zunächst (das muss ja nicht so bleiben!) nur auf Informations- und Konsultationsrechte, aber in ihrer Anschlussfähigkeit an das deutsche Mitbestimmungssystem stützen sie die Erwartung, dass die angelsächsischen Präferenzen für Voluntarismus und Deregulierung sich nicht durchsetzen

23 Thomas H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, in: ders., *Sociology at the Crossroads and Other Essays*, London 1963 (dt.: *Staatsbürgerrechte und soziale Klassen*, in: ders., *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt/M. 1992).

24 Vgl. dazu die Tabellen G 11 und G 12 in: Walther Müller-Jentsch/Peter Ittermann, *Industrielle Beziehungen - Daten, Zeitreihen, Trends 1950-1999*, Frankfurt/M. 2000.

werden. Die Traditionen des Sozialstaates sind in den Kernländern Europas wesentlich stärker verankert als in den USA. Für einen Rückbau des Sozialstaats, mit der Konsequenz erhöhter sozialer Ungleichheit, auseinander driftender Einkommen, einer Marginalisierung und Ghettoisierung großer Bevölkerungsgruppen, würde es keinen gesellschaftlichen Konsens geben. Stattdessen würden neue und stillgestellte Konfliktpotentiale aufbrechen, die ganz andere Fragen als die der ökonomischen Effizienz auf die Tagesordnung setzten.

Aus demokratiethoretischer Sicht ist es äußerst fragwürdig, die Institutionen der Mitbestimmung primär als ein Schmiermittel der Wirtschaft zu sehen. Tun wir dies, dann ist auch der Gedanke nicht mehr abwegig, die Demokratie als politische Staatsform zur Disposition zu stellen, wenn uns die Ökonomen nachwiesen, dass sie zu hohe Transaktionskosten verursacht und einem optimalen Wirtschaftswachstum weniger förderlicher ist als autokratische Regierungsformen.