

Friedländer Weg 31
D-37085 Göttingen
Telefon: (0551) 52205-0
Telefax: (0551) 52205-88
Email: sofi@sofi.uni-goettingen.de

25. Januar 2011

Michael Schumann

„Zukunft der Mitbestimmung“

Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung am 22.01.2011 in Hannover zum Thema: „Zukunft der Demokratie – Demokratie der Zukunft“

I.

Die politische Begrifflichkeit ist durcheinander geraten. Früher eindeutige Aussagen kommen schillernd, oft widersprüchlich rüber. Am Beispiel der Kategorie „Fortschritt“ hat das die SPD in ihrer aktuellen Programmdiskussion gerade offengelegt. Deren Inhalt hätte sich historisch verschoben. Deswegen wird für eine Neudefinition plädiert. Begriffserweiterung müsse die Entkopplung des ökonomisch dominierten technisch-wissenschaftlichen Fortschritts vom sozial-ökologischen Fortschritt beenden. Der neue Fortschrittsbegriff soll das „Mehr“ fixieren: *mehr* Sicherheit, *mehr* Gerechtigkeit, *mehr* Solidarität, *mehr* Demokratie – und „mehr demokratische Teilhabe auch im Wirtschaftsleben (mehr Mitbestimmung)“, wie Sigmar Gabriel in seiner Vorstellung des Fortschrittsprogramms betonte (FAZ, 10.1.2011).

Meine These, die ich im Folgenden begründen will, lautet: Es geht in der Tat um Neudefinitio-

nen – auch bei meinem Thema „Mitbestimmung“. Dabei geht es *auch*, aber nicht nur um ein "Mehr". Es muss zugleich auch um ein „Anders“ der Mitbestimmungspolitik gehen.

Auch der Mitbestimmungsbegriff ist durch seine Historie angeschlagen und politisch ein Stück weit verbraucht. Mitbestimmung assoziiert nicht mehr ungebrochen Hoffnungen auf eine humanere Arbeit und verbesserte Beschäftigungsverhältnisse. Das heißt, Mitbestimmung hat an Symbolkraft für eine gerechtere Unternehmensverfassung eingebüßt. Mitbestimmung ist Bestandteil des etablierten Systems geworden und steht damit auch für uneingelöste Versprechen, Enttäuschungen und Negativerfahrungen der Unternehmenswirklichkeiten. Wer mit Mitbestimmung eine überzeugende soziale Verbesserungsperspektive eröffnen will, muss das Konzept inhaltlich erweitern und zum Teil neu fassen und es damit für eine andere Zukunft öffnen. Das möchte ich versuchen. Doch dazu ist es zunächst notwendig, uns die Mitbestimmungs-Vergangenheit kurz in Erinnerung zu rufen.

II.

Der Kampf um die Unternehmensmitbestimmung trat im Nachkriegsdeutschland mit dem Anspruch an, damit einen ersten Einstieg in die demokratische Kontrolle wirtschaftlicher Macht zu bekommen. Mit der Auseinandersetzung verband sich die Hoffnung auf Systemumbau. Die Messlatte lag also ganz schön hoch. Exemplarisch dafür die Formulierung von Otto Brenner, damals Vorsitzender der IG Metall, aus dem Jahre 1970: „Der Gedanke der Mitbestimmung bedeutet nichts anderes als einen Versuch, Freiheit und Demokratie auch im Bereich der Wirtschaft *auch* für die Arbeitnehmer zu verwirklichen.“ Mitbestimmung galt als ein Baustein für den gesuchten dritten, wirtschaftsdemokratischen Weg zwischen Kapitalismus und Staatssozialismus. Und noch für Willy Brandt stand Mitbestimmung beispielhaft für sein „mehr Demokratie wagen“ und für die Sicherung der Würde und Eigenverantwortung des Menschen.

Was auffällt: In der Wegbeschreibung eines neuen „Fortschritts“ im SPD-Programmentwurf ist ausschließlich von der *Demokratiekrise* die Rede. Konzeptionelle Überlegungen, gar offensive Forderungen nach Ausweitung und Vertiefung der Demokratie sucht man vergebens. Wo es der Programmentwurf bei einem spärlichen „mehr Mitbestimmung“ bewenden lässt, war bei den Altvorderen von „Mitbestimmung der arbeitenden Menschen über die Verwendung ihrer Ar-

beitskraft *und* der von ihnen geschaffenen Werte“ (Brenner) die Rede. In einer Zeit, die durch massive Umverteilung

- von „unten“ nach „oben“ geprägt ist,
- von sich abzeichnenden Strukturkrisen,
- von gewaltigen ökologischen Umbaubedarfen,
- von massiver Einflussnahme der wirtschaftlich Mächtigen auf die Politik

müsste dieser erweiterte Anspruch bei einer Neubegründung von „Fortschritt“ unbedingt aufgegriffen werden.

III.

Die Real-Geschichte der Mitbestimmung der letzten Jahrzehnte lehrt uns: Die strukturelle Machtasymmetrie zwischen Kapital und Arbeit konnte mit der gesetzlich vereinbarten Mitbestimmung nicht überwunden werden. Die Dominanz des Verwertungsprinzips als zentraler wirtschaftlich-gesellschaftlicher Steuerungsgröße blieb ungebrochen. *Dennoch* gilt es *auch* festzuhalten: In den durch die Mitbestimmungsgesetze regulierten Unternehmen wurde die Machtbalance neu austariert:

- die Arbeitnehmerinteressenvertretung wurde gestärkt;
- eine rücksichtslose Hire-und-Fire-Beschäftigungspolitik erschwert;
- der Herr-im-Haus-Standpunkt ein Stück zurück gedrängt.

Insgesamt sind also keineswegs zu vernachlässigende Landgewinne für die Arbeitnehmerseite durch die eingeklagte Mitbestimmung zu registrieren. Als innerbetriebliches Fundament des rheinischen Kapitalismus werden die Zugewinne vor allem mit Blick auf den alternativen anglo-amerikanischen Weg sichtbar, der soziale Rücksichtslosigkeit weitaus ungebremster in Kauf nimmt. Gerade in der Debatte um einen Pfadwechsel zugunsten der Übernahme des amerikanischen Government-Konzepts wurden die erkennbaren Verluste überdeutlich. Die in den ersten Jahren des neuen Jahrhunderts geführte Auseinandersetzung um Mitbestimmung, in der sich ihre Gegner mit eindeutigen Formulierungen wie „Mitbestimmung ist *der* historische Irrtum in der

deutschen Gesetzgebung“ (Rainer Hank, Frankfurter Allgemeine 25.08.2005) offen zu Wort meldeten, verdeutlicht das. Für jeden erkennbar ging es um eine Stärkung der gegebenen Ungleichgewichte von Kapital und Arbeit; ging es um eine höchst problematische Aushöhlung des „deutschen Modells“.

Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Realentwicklung der letzten Jahre hat dieser politischen Position die Rechnung verhängelt. Denn eines lässt sich ja festhalten: die Finanzmarktkrise hat dem ideologischen Hegemonieanspruch des Neo-Liberalismus, dem entsprechend gerade auch die Mitbestimmung kassiert werden sollte, viel Wind aus den Segeln genommen.

Dies ist einer der Gründe, weshalb sich Mitbestimmungsgegner heute zurückhalten. Sie sind aber nicht verschwunden. Man findet sie in Unternehmen, die in andere Rechtsformen ausweichen und Mitbestimmungsgesetze unterlaufen. Man findet sie in Drogerieketten und bei Discountern, die sehr viel daran setzen, Betriebsratswahlen zu verhindern und Betriebsräte los zu werden. Die Aushebelung von Mitbestimmung gehört hier zu einem Arbeitsregime, das auf Prekarität, Repression und Angst aufbaut. Auch dafür hat sich der Wind – wie die öffentliche Kritik in den Fällen Schlecker, Lidl, Kik usw. zeigen – positiv um einige Grad gedreht.

IV.

Wenn wir konstatieren, dass Mitbestimmung kein aktuelles Thema mehr ist auf der politischen Agenda – schon gar keines, das politisch noch polarisiert – dann hat das mit einem zweiten Grund zu tun. Bereits vor der Krise, aber bestärkt durch die kooperative Krisenbearbeitung hat sich gezeigt, dass die Mitbestimmung in ihrer bestehenden Form sehr gut in das Spektrum des praktizierten deutschen Wirtschaftssystems passt – jedenfalls in den deutschen Großunternehmen der Industrie. Auch und gerade als soziale Stütze bei wegbrechenden Systemlegitimationen. Die Betonung der *sozialen* Marktwirtschaft hat wieder Konjunktur. Den Ritterschlag hat der Mitbestimmung als deren Bestandteil keine geringere als die Bundeskanzlerin gegeben mit der Feststellung, „Mitbestimmung ist ein konstitutiver Bestandteil der sozialen Marktwirtschaft“ und sie als „Exportschlager“ empfohlen.

Dafür gibt es gute Gründe. Zum einen wie gesagt die Erfahrung, dass im Unternehmen das Eigentum trotz Mitbestimmung letztlich das Sagen behält. Die Macht des Kapitals gilt also durch

diesen Regulationsansatz nur wenigen noch substantiell beeinträchtigt. Zum anderen setzt sich aber bei immer mehr Akteuren die Erkenntnis durch, dass sich die Mitbestimmung auch über Krisenbewältigung hinaus als ein durchaus nützliches Instrument erwiesen hat, den erweiterten betrieblichen Anforderungen an die Beschäftigten Rechnung zu tragen und damit Kapitalverwertung zu optimieren.

Was hat sich verändert? Neue technisch-organisatorische Produktionskonzepte, zurückgenommene Arbeitsteilung zwischen Fertigung, Planung, Kontrolle und Instandhaltung, selbständige Regulierungen und Entscheidungen unterhalb der Hierarchien sind gebunden an eine Aufwertung der lebendigen Arbeit und erfordern ein verändertes Arbeitsverständnis. Die Unternehmen wurden damit sensibilisiert für den „Humanfaktor“. Sie erkennen die wirtschaftlichen Vorteile, die sie durch einen sozialverträglichen Umgang mit ihren Beschäftigten gewinnen. Entsprechend strebt das neue Leitbild eines „Innovativen Human Resource Management“ Eigeninitiativen und Identifikation der Beschäftigten mit ihrer Arbeit an. Damit wird eine konsensorientierte Personal- und Innovationspolitik ins Auge gefasst, die sich durch mehr Planungssicherheit, gesteigerte Leistungsbereitschaft und größere Loyalität der Beschäftigten für das Unternehmen ausahlt. Gesucht wird das kooperative Mitspiel bei betrieblicher Restrukturierung und Rationalisierung.

Zur Verdeutlichung dieser Neuinterpretation der Mitbestimmung *einen* Beleg aus der Wirtschaftsjournalistik und *einen* aus der Betriebswirtschaftslehre:

- Süddeutsche Zeitung vom 23.09.2010. Überschrift: „Beschäftigungspakt (bei Siemens) als ein Symbol für die Renaissance des deutschen Mitbestimmungsmodells“. „Der eigentliche Wert des Paktes liegt in seinem Geist: Arbeitnehmer sollen stärker als bisher und vor allem früher in strategische Planungen einbezogen werden. Damit erkennt Siemens an, dass es auch für den wirtschaftlichen Erfolg sinnvoll sein kann, die Sicht der Mitarbeiter einzuholen. Im Idealfall erleichtert dies außerdem eine weitsichtige Personalplanung. Die Mitarbeiter können besser qualifiziert und motiviert werden. Das deutsche, von Mitbestimmung geprägte Modell der Unternehmensführung ist der angelsächsischen Hire- and Fire-Mentalität überlegen“.

- Roland Czada, Betriebswirtschaftsprofessor (in: Zeitschrift für Personalforschung, 2010/03): „Wie wichtig die möglichst reibungslose Interessenvermittlung und Koordination der stakeholder im Betrieb ist, erfahren wir aus den Lehrbüchern der Transaktionskostenökonomie heute eindrucksvoller als aus den angestaubten, von sozialistischen Gesellschaftsentwürfen inspirierten Klassikern der Wirtschaftsdemokratie. Die Theorien der „Wirtschaftsdemokratie“ ... haben den deutschen Mitbestimmungsdiskurs wie eine Hintergrundmusik stets begleitet und ... von den Realitäten abgelenkt. ... (Mitbestimmung ist heute) „ein nützliches Instrument zur Vervollkommnung des Kapitalismus“.

Festzuhalten bleibt also: Mitbestimmung ist zum Unternehmens-Government-Konzept einer kooperativen Modernisierung geworden. Systemkritischer Impetus gingen durch diese Instrumentalisierung verloren.

V.

Mit der Vereinnahmung des Konzepts wurden aber auch zwei Optionen des Mitbestimmungsgedankens weitgehend aufgegeben, die auf Verbesserungen für die Beschäftigten abzielen, ohne damit unmittelbar die Systemfrage zu berühren:

- (1) arbeits- und beschäftigungspolitisch der Anspruch, die Restriktionen für lebendige Arbeit möglichst gering zu halten;
- (2) demokratiepolitisch der Anspruch, Verselbständigungen der Repräsentativelemente der Mitbestimmung zu verhindern und gleichzeitig unmittelbare, nicht an Stellvertreter delegierte Mitwirkung zu ermöglichen.

Wenn sich die SPD in ihrem Fortschrittsprogramm *mehr* Mitbestimmung zum Ziel nimmt, dann sollte sie in diesen beiden Dimensionen ihre strategischen Perspektiven offen legen und in konkreten Forderungen fixieren. Die Überwindung der erkennbaren Defizite der bestehenden Mitbestimmungspraxis müsste die Messlatte bilden.

Zu beiden Regelungsbereichen einige Anmerkungen:

1. Arbeits- und Beschäftigungspolitik

Die in der vorliegenden Gesetzgebung festgeschriebenen Mitbestimmungsrechte belassen die Letzt-Entscheidungen bei der Kapitaleseite. Entsprechend gibt es nach wie vor nur eingeschränkte Möglichkeiten, die Arbeitnehmerrechte zur Geltung zu bringen und entsprechende Entscheidungen durchzusetzen. Dies erklärt u.a., warum es in der Vergangenheit nur in Ausnahmefällen gelang, der wachsenden Dominanz der Shareholder-Value-Unternehmenssteuerung effektiven Widerstand entgegen zu setzen, obwohl sie in ihrer Perspektive kurzfristiger Profitoptimierung den Arbeits- und Beschäftigungsinteressen der Arbeitnehmer diametral widerspricht.

Für die Gewerkschaften heißt deswegen das „Mehr“ an Mitbestimmung nicht nur, auf eine Ausweitung ihrer tatsächlichen Geltungsbereiche zu insistieren für die mitbestimmungsunterworfenen Sektoren. Das meint die Verbesserung ihrer Möglichkeiten, die zunehmende Pekarisierung von Arbeit und Beschäftigung zu stoppen. Die Gewerkschaften fordern aber heute zurecht gleichzeitig eine Ausweitung und substantielle Veränderung der bereits vorhandenen Mitbestimmungs-Rechte. Dies meint vor allem:

- Einschränkung der Aktionärsrechte im Aufsichtsrat, damit die stärkere Verpflichtung der Anteilseigner im Sinne der Sozialbindung des Eigentums erreicht werden kann;
- erweiterte Befugnisse der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat, insbesondere ihre Mitbestimmung bei Standortverlagerungen, Betriebsschließungen und Massenentlassungen;
- und schließlich erweiterte Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates, insbesondere bei Fragen der Beschäftigungssicherung, Arbeitsgestaltung, betriebliche Restrukturierung und Produktentscheidungen.

Mit dieser gesetzlichen Erweiterung der Mitbestimmungsmöglichkeiten geht es nicht darum, ökonomische Rationalität und betriebswirtschaftliche Erfordernisse auszuhebeln. Dafür sorgt schon die betriebliche Interessenvertretung, also gerade der Betriebsrat selbst, denen die Konkurrenzfähigkeit des Unternehmens ja auch zentrales Anliegen ist. Im Visier ist vielmehr, durch erweiterte Mitbestimmungsrechte einen gesicherteren Einklang zu erreichen mit Beschäftigteninteressen, Gemeinwohl und gesamtgesellschaftlich bestimmter Rationalität sowie dadurch das verfügbare Know-how der Belegschaft für Planungen und Innovationen besser nutzbar zu ma-

chen. Die beschriebenen „modernisierten“ Governmentstrategien in den Unternehmen leisten das nicht oder nur höchst unzureichend. Nach wie vor hat die Durchsetzung rigider Leistungs- und Kontrollansprüche Priorität und bestimmen die Gestaltungskonzepte. Entfaltungs- und Autonomiespielräume für die Menschen werden nur restriktiv zugestanden und kombinieren sich mit Belastungssteigerungen und Selbstaussbeutung.

Die arbeits- und leistungspolitische Instrumentalisierung der neuen Produktionskonzepte gilt es durch erweiterte Mitbestimmung i.S. zugestandener Selbstregulierung zu bremsen. Es geht um eine Arbeitsplanung, die, ausgehend vom selbstverantwortlichen Subjekt, Eigensinn und individuelle Autonomie nicht nur in homöopathischer Dosierung in Kauf nimmt, sondern gezielt fördert. Erhöhte Entfaltungschancen der Beschäftigten müssen neben und in Einklang mit Effizienzverbesserungen zur Zielgröße der Arbeitsgestaltung werden.

Als strategische Zielsetzung für die Weiterentwicklung der Mitbestimmungsgesetzgebung hieße das für die SPD – durchaus in Wiederaufnahme ihrer HdA-Politik der 70er Jahre, die übrigens auch schon davon ausging: Der technisch-ökonomische Fortschritt führt eben nicht *automatisch* zum sozialen Fortschritt. Es braucht staatlich-politische Interventionen. Notwendig ist auch heute (wieder):

- gesicherte, materiell akzeptabel ausgestattete Beschäftigungsbedingungen;
- verbesserte Arbeitsbedingungen;
- erhöhte Selbstentfaltungschancen im Arbeitsprozess.

An diesen Zielsetzungen müssen sich die von der SPD geforderten Mitbestimmungs-Regelungen messen lassen. Sie sollten einen zentralen Teil der arbeitspolitischen Neudefinition von Mitbestimmung ausmachen.

2. Demokratie-Politik

Die Mitbestimmung muss auch aus demokratie-politischen Gründen erweitert bzw. neu definiert werden. Die etablierten Formen der Repräsentativstrukturen müssen revitalisiert und um neue

Elemente basisgetragener Selbstbeteiligung, Selbstverantwortung und Selbstaktivierung ergänzt werden.

Die etablierte Unternehmensmitbestimmung privilegiert eine Stellvertreterpolitik. Die Repräsentierten bleiben weitgehend Objekte von Entscheidungen, also mit ihren Interessen „Verwaltete“. Im Modell der deutschen Mitbestimmung ist die Entfremdung zwischen Repräsentanten und Repräsentierten strukturell angelegt. Die von Peter von Oertzen schon in der Frühphase dieses Politikkonzepts vorgetragene Warnungen haben sich leider vielerorts als höchst berechtigt erwiesen: Die Arbeitnehmervertreter rücken in den Mitbestimmungsinstitutionen in wirtschaftliche Machtpositionen, in denen sie in Gefahr sind, mit den Unternehmensvertretern zu einer neuen einheitlichen „Wirtschaftsführungsschicht“ (P. v. Oertzen) zu verschmelzen. Als Co-Manager verlieren sie ihre eindeutige Vertreterfunktion. Sie fungieren zunehmend mehr als unternehmensorientierte „Mitmacher“ und „Ordnungsfaktoren“. Empirische Untersuchungen belegen die institutionell angelegten Vertretungsdefizite, die durch diese Form einer etablierten Mitbestimmung entstehen. Entfremdungserscheinungen zum eigenen Klientel sind begründet in Ämterhäufung und Funktionsverquickung, in mangelnder Partizipation in den Hierarchien der Interessenvertretung, in Intransparenz und unzulänglichen Kontrollmechanismen. Die in den letzten Monaten am Beispiel „Stuttgart 21“ geführte Diskussion um Defizite der Repräsentativdemokratie legte Schwächen offen, die denen der Unternehmensmitbestimmung höchst verwandt sind.

Eine neu konzipierte, erweiterte Mitbestimmung sollte Regelungen finden, die diese Mängel der Repräsentativvertretung zumindest abschwächen. Zugleich muss sie aber als *Doppelstruktur* angelegt sein. Sie muss Demokratisierung von unten ermöglichen, d.h. Mitbestimmung am Arbeitsplatz und im betrieblichen Vor-Ort-Bereich. Sie nimmt damit die wachsenden Ansprüche der Beschäftigten auf Selbstvertretung auf. Zudem trägt sie den erweiterten Einsatzanforderungen Rechnung. Denn wenn die neuen Einsatzkonzepte für „lebendige Arbeit“ den mitdenkenden und mitentscheidenden Beschäftigten privilegieren, der in der Lage ist, flexibel, kreativ, selbständig und eigenverantwortlich zu agieren, so erhöht sich damit gleichzeitig sein Potential für und Anspruch auf Selbstvertretung.

Es geht also in der politisch-strategischen Zielsetzung um eine Weiterentwicklung der Mitbestimmung, die auf möglichst weitgehende Teilhabe abzielt, die also Demokratie im Arbeitsprozess ernst nimmt.

VI.

Meine abschließende These – oder doch zumindest Hoffnung: Eine solche Mitbestimmung als *Doppelstruktur* fördert auch weitergehende Demokratisierung in Wirtschaft und Gesellschaft. Helfen also, die Demokratie zu demokratisieren. Selbstbestimmung und direkte Partizipation vor Ort können durchaus auch ein Beitrag sein zu neuen Gestaltungsgedanken über den Betrieb hinaus. Dieser weiterreichende Anspruch gewinnt Bedeutung. Denn betriebliche wie gesellschaftliche Problemlösungen und Gegenmodelle werden sich in Zukunft immer weniger auf die am grünen Tisch von Expertenrunden entwickelten Vorstellungen allein stützen können. Sie entstehen auch vor Ort in der Auseinandersetzung mit den vor Ort erkennbaren Handlungsnotwendigkeit und Defiziten, mit dem Handwerkzeug der eigenen Vor-Ort-Expertise und Kompetenz. Es geht also um eine neue Mitbestimmung, die auf weitgehende Teilhabe abzielt und sich gleichzeitig auch auf überbetriebliche Bezüge und Interventionen einlässt.

Wenn es im Aktionsprogramm der SPD um „neuen Fortschritt und mehr Demokratie“ geht, dann müsste ein, in der angedeuteten Richtung weiterentwickeltes Mitbestimmungskonzept essentieller Bestandteil ihrer zukünftigen Politik werden.