



Kurt Biedenkopf und die wissenschaftlichen Mitglieder der Mitbestimmungskommission, Wolfgang Streeck (r.) und Hellmut Wissmann, übergeben im Dezember 2006 ihren Bericht der Bundeskanzlerin.

Reform der Unternehmensmitbestimmung

WOLFGANG STREECK UND MARTIN HÖPNER

2005 wurde vom damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder die Mitbestimmungskommission unter dem Vorsitz von Kurt Biedenkopf eingesetzt. Sie sollte einen Vorschlag zur Reform des deutschen Modells der Mitbestimmung auf Unternehmensebene erarbeiten. Der Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Wolfgang Streeck gehörte der Kommission als wissenschaftlicher Berater an. Wolfgang Streeck und Martin Höpner skizzieren, worum es bei der deutschen Mitbestimmung auf Unternehmensebene geht und warum das Thema im Jahr 2005 wieder aktuell wurde. Sie berichten über die Kommissionsarbeit und erörtern die Leistungsfähigkeit wissenschaftlicher Politikberatung bei politisch strittigen Themen.

Das Mitbestimmungsgesetz von 1976 regelt die Mitbestimmung auf Unternehmensebene.

Was ist Unternehmensmitbestimmung?

Die Mitbestimmung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Betrieb und Unternehmen ist ein Eckpfeiler der nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen deutschen Sozialordnung. Gegenstand der Kommissionsberatungen war die Mitbestimmung auf Unternehmensebene, die im Wesentlichen durch das Mitbestimmungsgesetz von 1976 geregelt wird. Das Gesetz war nach jahrelanger und kontroverser Diskussion vom Deutschen Bundestag mit nur 22 Gegenstimmen beschlossen worden. Es sieht vor, dass in deutschen Kapitalgesellschaften mit mehr als 2.000 Beschäftigten der Aufsichtsrat zur Hälfte mit Ver-

tretern der Beschäftigten besetzt wird. Für eine Minderzahl dieser Sitze auf der „Arbeitnehmerbank“ haben im Unternehmen vertretene Gewerkschaften ein alleiniges Vorschlagsrecht. Der Aufsichtsrat beruft die Vorstandsmitglieder, berät den Vorstand, überwacht seine Arbeit und entscheidet über grundsätzliche Weichenstellungen der Unternehmenspolitik. Endet eine Abstimmung mit einem Patt, so erhält der Vorsitzende, der laut Gesetz immer ein Vertreter der Anteilseigner sein muss, ein Doppelstimmrecht. Dies sorgt dafür, dass die Arbeitnehmervertreter letzten Endes immer überstimmt werden können. Hinzu kommt, dass einer der Vertreter der Arbeitnehmer aus den Reihen der leitenden Angestellten gewählt werden muss. Derzeit fallen etwa 750 Unternehmen unter das Mitbestimmungsgesetz.

Mitbestimmung heute: ein Wettbewerbsnachteil für deutsche Unternehmen?

In den vergangenen dreißig Jahren war die gesetzliche Regelung der Unternehmensmitbestimmung weitgehend unverändert geblieben. Seit Ende der 1990er Jahre wurde jedoch zunehmend über einen Anpassungsbedarf diskutiert. Durch die Entwicklung eines europäischen Unternehmensrechts (Europa AG), einer Reihe von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs zur Niederlassungsfreiheit sowie immer häufigere grenzüberschreitende Fusionen und Übernahmen war die Möglichkeit einer Erosion der deutschen Unternehmensmitbestimmung gewachsen. Für den Gesetzgeber stellte sich damit die Frage, ob die deutsche Mitbestimmung auf Unternehmensebene verteidigt oder – im Gegenteil – zur Erleichterung der europäischen Integration und der Internationalisierung der Unternehmen zurückgenommen werden sollte. Gleichzeitig entwickelte sich als Folge der Internationalisierung der Kapitalmärkte eine Diskussion über die deutschen Standards der Unternehmensführung und Unternehmenskontrolle (Corporate Governance), die auch auf die Mitbestimmung ausstrahlte. Dabei wurden Forderungen laut, die Unternehmensmitbestimmung auf ein niedrigeres Niveau zu reduzieren oder sogar gänzlich abzuschaffen, weil sie deutsche Unternehmen bei der Kapitalbeschaffung behindere. Schließlich hatten sich einige Bestimmungen des Mitbestimmungsgesetzes als kompliziert und schwer praktikabel erwiesen, darunter vor allem das vergleichsweise langwierige und teure Verfahren zur Bestellung der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat.

Der Beitrag des MPIfG

Gleich zu Beginn ihrer Beratungen beschloss die Kommission, keine eigenen wissenschaftlichen Erhebungen durchzuführen. Hierfür hätte die verfügbare Zeit nicht gereicht. Sie konnte jedoch auf umfangreiche Literatur zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Mitbestimmung zurückgreifen, die es zur Zeit der ersten von Biedenkopf geleiteten Mitbestimmungskommission (1968–1971) noch nicht gegeben hatte. Diesen Literaturstand galt es für die Kommission zu erschließen. Hierfür stützte sich die Kommission auf drei Forschungsinstitute: das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft (IW), das gewerkschaftsnahe Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung (HBS) und das Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG). Zur vertiefenden Bearbeitung ausgewählter Fragestellungen berief die Kommission zwei Expertenkreise ein, einen primär juristisch orientierten und einen, der sich mit dem wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen („erfahrungswissenschaftlichen“) Stand der Mitbestimmungsforschung beschäftigte. Letzterer tagte unter der Leitung von Wolfgang Streeck am MPIfG.

Der Wandel der deutschen Arbeitsbeziehungen ist seit zehn Jahren Forschungsthema am MPIfG.

Mitbestimmungskommission 2005–2006

Kurz vor der Bundestagswahl 2005 setzte der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder eine Kommission zur Reform der Unternehmensmitbestimmung ein. Sie sollte Wege erkunden, „ausgehend vom geltenden Recht Vorschläge für eine moderne und europataugliche Weiterentwicklung der deutschen Unternehmensmitbestimmung zu unterbreiten“. Dazu sollte sie „die Mitbestimmungsregelungen im europäischen Raum analysieren und auf dieser Grundlage die Stärken und Schwächen der deutschen Unternehmensmitbestimmung, insbesondere vor dem Hintergrund europäischer und globaler Anforderungen, bewerten“. Die Oppositionsführerin Angela Merkel hatte zugesagt, die Kommission auch nach einem möglichen Regierungswechsel weiterarbeiten zu lassen.

Noch vor der Sommerpause wurden neun Mitglieder ernannt: als Vertreter der Arbeitnehmer der Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), Michael Sommer, der Vorsitzende der IG Metall, Jürgen Peters, und der Gesamtbetriebsratsvorsitzende der RWE, Günter Reppien; als Vertreter der Arbeitgeber der Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Dieter Hundt, der Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), Jürgen Thumann, sowie Manfred Gentz (ehemaliges Vorstandsmitglied von Daimler-Chrysler und Präsident der Internationalen Handelskammer); und als unabhängige Wissenschaftler die Professoren Kurt Biedenkopf (ehemaliger Ministerpräsident des Freistaats Sachsen), Wolfgang Streeck (Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung) und Hellmut Wissmann (ehemaliger Präsident des Bundesarbeitsgerichts). Den Vorsitz übernahm, wie schon bei der ersten Mitbestimmungskommission Ende der 1960er-Jahre, der Wirtschaftsjurist Kurt Biedenkopf.

Die Kommission nahm im Oktober 2005 ihre Arbeit auf. Auftrag und Ziel war es, bis spätestens Ende 2006 einen Bericht vorzulegen. Die zum selben Zeitpunkt gebildete Große Koalition machte mögliche gesetzgeberische Aktivitäten zur Reform der Mitbestimmung vom Ausgang der

Kommissionsberatungen abhängig. Hierzu heißt es im Koalitionsvertrag, das „Erfolgsmodell der deutschen Mitbestimmung“ müsse „mit globalen und europäischen Herausforderungen Schritt halten“. Die Regierung werde „die – einvernehmlich erzielten – Ergebnisse der Kommission aufgreifen und, soweit erforderlich und geboten, Anpassungen der nationalen Unternehmensmitbestimmung vornehmen“.

Die Regularien der Kommission sahen vor, dass die wissenschaftlichen Mitglieder im Fall unüberbrückbarer Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertretern der Sozialpartner ein eigenständiges Votum würden abgeben können. Damit war gesichert, dass die Sozialpartner das Kommissionsergebnis nicht durch Minderheitsvoten verwässern oder gar das Zustandekommen eines Berichts gänzlich verhindern konnten. Auch mussten die wissenschaftlichen Mitglieder sich nicht auf die Rolle eines Schlichtungsausschusses oder eines Notars zur Festschreibung des kleinsten gemeinsamen Nenners beschränken. Dennoch haben sie während der längsten Zeit der mehr als einjährigen Beratungen immer wieder versucht, von beiden Seiten geteilte Beobachtungen und Interessen herauszuarbeiten, die in die Empfehlungen der Kommission hätten einfließen können.

Am Ende erwiesen sich jedoch alle derartigen Bemühungen als fruchtlos. In der fünften von insgesamt sechs Sitzungen der Kommission stellte sich heraus, dass einvernehmliche, von den Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gemeinsam getragene Empfehlungen an den Gesetzgeber nicht zu erreichen waren. Am Schluss stand ein im Dezember 2006 der Bundeskanzlerin Angela Merkel überreichtes, von den drei wissenschaftlichen Kommissionsmitgliedern formuliertes Votum für eine Weiterentwicklung der Unternehmensmitbestimmung durch behutsame Öffnung des Mitbestimmungsgesetzes für Verhandlungslösungen auf Unternehmensebene. Die Sozialpartner trugen ihre Standpunkte in getrennten Anhängen vor.

Die Expertise des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung beruhte auf langjähriger Beschäftigung Streecks und anderer Wissenschaftler des MPIfG mit dem Wandel der deutschen Arbeitsbeziehungen. Bereits 1995 bis 1998 hatte Streeck als Wissenschaftlicher Direktor an der gemeinsamen Mitbestimmungskommission von Bertelsmann-Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung mitgewirkt. In den Jahren 1999 bis 2001 untersuchte eine Gruppe von Doktoranden am MPIfG die Auswirkungen der Internationalisierung auf die Arbeitsbeziehungen in großen deutschen Unternehmen. Im April 2004 fand am Institut eine Veranstaltung zur „Zukunft der Unternehmensmitbestimmung“ statt, bei der Arbeitsdirektoren und Vertreter der Verbände mit Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlern diskutierten. Zu diesem Anlass war am MPIfG der Forschungsstand zur Mitbestimmung gesichtet und aufbereitet worden.

Grenzen und Möglichkeiten wissenschaftlicher Politikberatung

Die Unternehmensmitbestimmung war immer ein hoch politisiertes Thema. Erschwerend kam hinzu, dass sich die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) vor Aufnahme der Arbeit der Kommission auf ein Reformmodell festgelegt hatten, das im Wesentlichen die Rückführung der paritätischen Mitbestimmung auf eine Drittelbeteiligung zum Inhalt hatte. Eine Einigung auf gemeinsame Empfehlungen war unter diesen Umständen von vorneherein nicht sehr wahrscheinlich. Auf jeden Fall hätte sie einen starken politischen Willen, politische Phantasie und ein hohes Maß an Führungsfähigkeit auf beiden Seiten vorausgesetzt. Ob es Interessen gegeben hätte, um derentwillen man der anderen Seite Zugeständnisse hätte machen wollen, muss dahingestellt bleiben; grundsätzlich hätten die Arbeitgeber an einer Flexibilisierung und Entbürokratisierung der Mitbestimmungsregeln und die Gewerkschaften an einem verbesserten gesetzlichen Schutz gegen die nationalen Auswirkungen des Europarechts Interesse haben können.

Was kann wissenschaftliche Politikberatung unter solchen Vorzeichen leisten? Was den Beitrag der Erfahrungswissenschaften anging, so war rasch klar, dass er vor allem darin bestehen musste, die Kommission zuverlässig über den gesicherten Wissensstand der wissenschaftlichen Mitbestimmungsforschung zu informieren und dafür zu sorgen, dass der Kommissionsbericht nicht hinter diesem zurückblieb. Zu diesem Zweck wurde am MPIfG eine vollständige Sammlung aller empirischen Forschungsergebnisse über die wirtschaftlichen Auswirkungen und die Akzeptanz der Mitbestimmung zusammengestellt. Diese wurde an die beiden anderen Institute sowie an von diesen und vom MPIfG benannte zusätzliche Experten verteilt. Für thematisch zusammengehörige Komplexe wurden Berichtersteller und Kommentatoren benannt, die die Aufgabe hatten, die betreffenden Papiere besonders sorgfältig zu lesen und dem Expertenkreis zusammen mit ihrer Beurteilung vorzustellen. Nach den Sitzungen der Arbeitsgruppe und nach ausführlicher Behandlung von Themen wie dem Einfluss der Unternehmensmitbestimmung auf Börsenkurs und Rentabilität und auf die Attraktivität von Deutschland als Standort für Unternehmensholdings gab es über zahlreiche Einzelfragen nach wie vor unterschiedliche Einschätzungen. Gleichzeitig aber war klar, dass der erfahrungswissenschaftliche Forschungsstand zur Begründung von Forderungen nach einer Rücknahme der Gesetzgebung von 1976 und insbesondere einer Reduzierung der (Sub-)Parität im Aufsichtsrat auf eine Drittelbeteiligung nicht in Anspruch genommen werden konnte. Dieses Ergebnis wurde der Kommission übermittelt und zunächst von allen ihren Mitgliedern akzeptiert.

**Keine Einigung
auf gemeinsame
Empfehlungen**

Die wichtigsten Empfehlungen der wissenschaftlichen Mitglieder

Öffnung für dezentral ausgehandelte Lösungen

In ihrem Bericht empfehlen die wissenschaftlichen Mitglieder der Kommission dem Gesetzgeber, die Unternehmensmitbestimmung behutsam für dezentral ausgehandelte Lösungen auf Unternehmensebene zu öffnen. In drei Bereichen soll das zwingende Mitbestimmungsrecht durch sogenanntes dispositives Recht ergänzt werden: bei der Aufsichtsratsmitbestimmung in Unternehmen, die von einer Konzernmutter beherrscht werden, bei der Größe der Aufsichtsräte und wenn es um die Hineinnahme von Vertretern von Arbeitnehmern geht, die in einem ausländischen Tochterunternehmen beschäftigt sind. Verhandlungspartner sollen auf der einen Seite der Vorstand des Unternehmens und auf der anderen ein von Betriebsrat und Gewerkschaften eingesetztes Verhandlungsgremium sein, dessen Größe und Zusammensetzung der Arbeitnehmerbank im Aufsichtsrat entsprechen soll. Weitere Empfehlungen beziehen sich unter anderem auf das Wahlverfahren, das beschleunigt, kostengünstiger gestaltet und für alle Seiten vereinfacht werden soll.

Weit wichtiger als die konkreten Empfehlungen, deren Umsetzungschancen angesichts der vollen politischen Tagesordnung und des Dissenses von Arbeitgebern und Gewerkschaften gering erscheinen, sind die Feststellungen des Berichts über die Folgen der Unternehmensmitbestimmung für die mitbestimmten deutschen Unternehmen. Mit vorsichtigem Optimismus kann man davon ausgehen, dass diese Teile des Berichts in den kommenden Jahren dazu beitragen werden, die politische Auseinandersetzung um institutionelle Reformen auf wichtigere Themen zu konzentrieren. Die folgenden Auszüge aus dem Kommissionsbericht zeigen deutlich den Beitrag der zur Unterstützung der Kommission geleisteten wissenschaftlichen Arbeit:

Die wissenschaftlichen Mitglieder sehen keinen Grund, der Bundesregierung eine grundlegende Revision der deutschen Unternehmensmitbestimmung vorzuschlagen. Dies gilt auch und gerade unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Unternehmensmitbestimmung, insbesondere der Mitbestimmung nach dem Gesetz von 1976 (Mitbestimmungskommission 2006, 12).

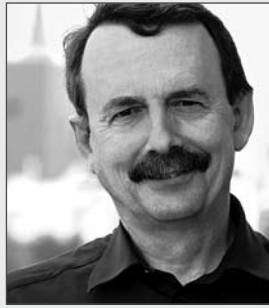
Auch wenn viele der methodisch besseren neueren Studien dazu tendieren, der Unternehmensmitbestimmung insgesamt positive wirtschaftliche Effekte zuzuschreiben, kann andererseits wegen immer noch widersprüchlicher Forschungsergebnisse und verbleibender methodologischer Probleme von einem zweifelsfreien Nachweis wirtschaftlicher Vorteile oder signifikanter Nachteile der Unternehmensmitbestimmung nicht gesprochen werden. In jedem Fall aber liefern die von der Forschung dokumentierten wirtschaftlichen Erfahrungen in Vergangenheit und Gegenwart keine Begründung für Forderungen nach einer grundlegenden Umgestaltung der Unternehmensmitbestimmung (Mitbestimmungskommission 2006, 14f.).

Allerdings gibt es nach Einschätzung der wissenschaftlichen Mitglieder keine Anhaltspunkte dafür, dass bestehende Schwächen deutscher Unternehmen oder der deutschen Wirtschaftsstruktur, welcher Art auch immer, überwiegend oder auch nur in relevantem Ausmaß auf die Unternehmensmitbestimmung zurückzuführen sind, oder dass grundlegende Änderungen an der deutschen Unternehmensverfassung erforderlich wären, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen zu erhalten oder zu verbessern (Mitbestimmungskommission 2006, 17).



MARTIN HÖPNER

ist seit 1999 als Doktorand und seit 2002 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am MPIfG tätig. Nach dem Studium der Politikwissenschaft und der Germanistik an der Universität Heidelberg promovierte er 2002 im Rahmen des MPIfG-Forschungsprojektverbunds „Das deutsche System der industriellen Beziehungen unter dem Einfluss der Internationalisierung“ an der FernUniversität Hagen.
Forschungsinteressen: Spielarten des Kapitalismus, politische Ökonomie, vergleichende Politikwissenschaft, industrielle Beziehungen, Corporate Governance.



WOLFGANG STREECK

ist seit 1995 Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln. Nach dem Studium der Soziologie in Frankfurt und New York (Columbia) wurde er 1986 an der Universität Bielefeld habilitiert. Von 1976 bis 1988 war er Research Fellow am Wissenschaftszentrum Berlin, danach wurde er als Professor für Soziologie und industrielle Beziehungen an die Universität von Wisconsin in Madison berufen. Er war Gastprofessor am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz, an der Universität Warwick, am Center for Advanced Studies in the Social Sciences Madrid sowie an der Bocconi-Universität in Mailand.
Fachgebiete: Vergleichende politische Ökonomie, europäische Integration, vergleichende industrielle Beziehungen, institutioneller Wandel.

Zum Weiterlesen

HÖPNER, M.:

Unternehmensmitbestimmung unter Beschuss: Die Mitbestimmungsdebatte im Licht der sozialwissenschaftlichen Forschung.

In: *Industrielle Beziehungen* 11(4), 347–379 (2004).

MITBESTIMMUNGSKOMMISSION (KOMMISSION ZUR MODERNISIERUNG DER DEUTSCHEN UNTERNEHMENSMITBESTIMMUNG):

Bericht der wissenschaftlichen Mitglieder der Kommission mit Stellungnahmen der Vertreter der Unternehmen und der Vertreter der Arbeitnehmer. Berlin, Dezember 2006.

www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2006/12/Anlagen/2006-12-20-mitbestimmungskommission,property=publicationFile.pdf

BERTELSMANN STIFTUNG &

HANS-BÖCKLER-STIFTUNG (HG.):

Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen: Bilanz und Perspektiven. Bericht der Kommission Mitbestimmung.

Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1998:

www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F0A-DCF4C6DA/bst/Abschlussbericht1.pdf

STREECK, W.:

Mitbestimmung, unternehmerische.

In: *Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation.* (Hg.) Georg Schreyögg und Axel von Werder. Schäffer-Poeschel, Stuttgart 2004, 880–888.