

## Heldenhafte Annahmen über gute Unternehmensführung

**UNTERNEHMENSMITBESTIMMUNG Die Theorie der Corporate Governance stammt aus den USA, Arbeitnehmer kommen darin nicht vor. Wird deshalb unterstellt, dass die deutsche Mitbestimmung die Unternehmensführung behindere?**

Von Wolfgang Streeck, Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln

Heute richtet sich die Kritik an der Mitbestimmung in erster Linie darauf, dass sie gute Unternehmensführung unmöglich mache, indem sie die Anteilseigner daran hindere, das Management zu ihrem und nur ihrem ausführenden Organ zu machen. Gegenstand der Auseinandersetzung ist also - vordergründig - nicht mehr die Balance zwischen Arbeit und Kapital, sondern das Verhältnis zwischen den Kapitalgebern und denen, die in ihrem Auftrag das Unternehmen leiten. Dementsprechend ist die Theorie, in deren Begriffen gestritten wird, nicht mehr wie in den 70er Jahren die der "industriellen Demokratie", sondern diejenige der "Corporate Governance".

Die Theorie der Corporate Governance stammt aus den Vereinigten Staaten und behandelt die Frage, wie die Führung eines Unternehmens organisiert sein muss, damit das Unternehmen den größtmöglichen Erfolg hat. Ihrem Status nach ist sie nicht empirisch-analytisch, sondern deduktiv-präskriptiv - sie findet nicht heraus, wie die Welt ist, sondern sie sagt, wie sie sein sollte. Dabei ist sie, wie so vieles, was unsere amerikanischen Kollegen für den Export produzieren, zutiefst ethnozentrisch: Sie unterstellt, dass die ganze Welt so funktioniert oder funktionieren sollte wie die USA. Arbeitnehmer kommen in der Theorie der "guten Unternehmensführung" deshalb nicht vor: Sie werden nach Bedarf geheuert und gefeuert, und mehr als das, was in ihrem Vertrag steht, erwarten weder sie von ihrem Arbeitgeber noch der Arbeitgeber von ihnen.

Anteilseigner dagegen kommen vor, und zwar, wie in den USA üblich, in großer Zahl: Wer in Amerika fünf Prozent hält, ist meist schon bei weitem der größte. Die Frage, mit der die Theorie sich befasst, ist denn auch die klassische Frage des Minderheitsaktionärs einer amerikanischen Aktiengesellschaft: Wie kann ich sicher sein, dass das Management mein Geld in meinem und nicht in seinem Sinne verwendet? Wie kann ich zusammen mit den vielen anderen Kleinaktionären als "Prinzipal" meinen Willen gegenüber meinem "Agenten" - dem Management - durchsetzen, der mir und uns an Organisations- und Handlungsfähigkeit weit überlegen ist?

**WOHLSTAND DES KLEINAKTIONÄRS** Nun könnte man einwenden: Schön und gut, aber wenn ich kein amerikanischer Kleinaktionär bin, was geht mich das an? Sollte ökonomische Theorie nicht vom Wohlstand der Nationen handeln statt vom

Wohlstand des Kleinaktionärs? Hierauf antwortet die Theorie der Corporate Governance, indem sie das Interesse des Kleinaktionärs zum Interesse aller, einschließlich der staatlichen Wirtschaftspolitik, erklärt.

Dies gelingt ihr, indem sie unterstellt, dass ein Unternehmen seine Effizienzreserven nur dann voll ausschöpfen wird, wenn es in jeder Hinsicht nach den Weisungen derer geführt wird, denen aufgrund ihres Eigentumsrechts das Residualeinkommen, "das was übrig bleibt", also der Gewinn zufällt: Nur sie, so die Theorie, haben ein direktes Interesse an maximaler Effizienz.

Da maximale Effizienz im Einsatz knapper Ressourcen aber letztlich im Interesse aller, einschließlich der zu diesem Zweck womöglich zu entlassenden Arbeitnehmer liegt, muss es Pflicht und Ziel der staatlichen Politik sein, das Unternehmensrecht so zu gestalten, dass die Anteilseigner ihre "Agenten", also das Management, vollständig kontrollieren und verhindern können, dass diese sich mit einem gewohnheitsmäßigen Normalprofit begnügen, das Geld der Aktionäre zur Erhaltung von Arbeitsplätzen verwenden, sich unverdientes Einkommen bewilligen, protzige Firmenflugzeuge anschaffen und so weiter.

Die Mittel hierfür reichen von detaillierten Transparenzvorschriften über "anreizkompatible" Bezahlung bis hin zu einem offenen und aktiven Markt für feindliche Übernahmen, der faule oder unfähige Manager, die das Vertrauen ihrer "Prinzipale" nicht verdienen, mit dem Verlust ihrer Stellung bedroht.

**TYPISCH AMERIKANISCHE VERMUTUNGEN\_** Allerdings muss aus empirischer Sicht die Annahme, dass ein Unternehmen umso besser funktioniert, je unbegrenzter seine Aktionäre ihren Willen durchsetzen können, durchaus heroisch erscheinen. Sollte es zum Beispiel tatsächlich unerheblich sein, was die Arbeitnehmer von den Entscheidungen der Eigentümer oder des Vorstands halten, und ob sie glauben, sich auf die Fairness ihres Arbeitgebers verlassen zu können? Hier scheint die "typisch amerikanische" Vermutung durch, dass man alles, was man von seiner Belegschaft braucht, vertraglich festlegen kann. Erfolgreiche deutsche Unternehmen wissen dagegen, wie sehr es auf den guten Willen, die Loyalität und das Vertrauen der Beschäftigten ankommt: also auf immaterielle Beiträge, die sich gerade nicht erzwingen lassen.

Zumindest in Deutschland hat es sich historisch so ergeben, dass als Gegenleistung für derartige Beiträge eine wirksame Beteiligung der Belegschaft an wichtigen, sie betreffenden Entscheidungen erwartet wird - oder doch jedenfalls nicht ihre Beschneidung. Des Weiteren gilt, dass Kleinaktionäre geradezu definitionsgemäß verstreut, schlecht informiert und wenig aktionsfähig sind. Selbst Ökonomen - hoch trainierte empirische Hungerkünstler auf einem Nagelbrett kontrafaktischer Annahmen - können die Frage nicht immer ganz unterdrücken, wie denn eine unüberschaubare Anzahl von Kleinaktionären sich einen einheitlichen, vernünftigen Willen bilden und diesen anschließend gegenüber ihrem Agenten, dem Vorstand, durchsetzen soll.

Freilich: Statt in sich zu gehen und empirisch zu untersuchen, welche Unternehmen denn nun tatsächlich die erfolgreichsten sind, greift die Theorie zum Strohhalm einer weiteren, noch heroischeren Annahme: dass es nämlich der Kapitalmarkt schon richten wird, der mit seinen Analysten, Rating-Agenturen, dem Wall Street Journal und so weiter die Öffentlichkeit bilden soll, in der sich große und kleine Anleger auf eine gemeinsame Position verständigen und diese dann gegenüber der Unternehmensleitung zur Geltung bringen können. Aus dieser Perspektive ist es in der Tat folgerichtig, dass heute das Kapitalmarktrecht zunehmend zum Bestandteil des Unternehmensrechts wird oder gar beginnt, an dessen Stelle zu treten.

**ANGST VOR KARRIERESCHÄDEN\_** Was hat das mit der deutschen Unternehmensmitbestimmung zu tun? Die neuere Kritik aus Sicht der Corporate-Governance-Theorie behauptet, dass die Mitbestimmung auf Unternehmensebene es den Anteilseignern schwer macht, das Management seiner Kontrolle zu

unterwerfen; dies habe zur Folge, dass Unternehmen ihre Effizienzreserven nicht ausschöpfen, zum Nachteil ihrer Kapitalgeber und letztlich zum Nachteil aller. In diesem Zusammenhang sind drei Thesen im Umlauf, die ich kurz als Solidarisierung-, Korruptions- und Koalitionsthese bezeichnen will.

Die Solidarisierungsthese besagt, dass Mitbestimmung im Aufsichtsrat die Vertreter der Anteilseigner dazu zwingt, darauf zu verzichten, dem Vorstand notfalls die Leviten zu lesen. Schließlich könne man die eigenen Leute nicht vor ihren Untergebenen bloßstellen. Das Argument erinnert an einen Ehrenkodex adliger oder großbürgerlicher Familien, der es verbietet, Familienstreitigkeiten vor den Dienstboten auszutragen. Es unterstellt, dass Anteilseigner und Vorstandsmitglieder gemeinsam Mitglieder eines Clubs sind, dem die Arbeitnehmer nicht angehören.

Dieselbe Vorstellung unterliegt der Klage, vorgebracht von einem prominenten Sprecher der Arbeitgeberseite bei einer Veranstaltung zur Kritik der Mitbestimmung, die Anwesenheit von Arbeitnehmern im Aufsichtsrat verhindere das Aufkommen einer "richtigen Boardroom-Atmosphäre". Was die Korruptionsthese angeht, so behauptet sie eine allgemeine opportunistische Verbiegung deutscher Manager als Folge der Mitsprache von Arbeitnehmervertretern bei ihrer Ernennung und Beförderung. Nur der schaffe es bis ganz oben, der sich bei Arbeitnehmern und Gewerkschaften anbiedere und bei hinreichend starkem Druck bereit sei, auf harte, aber im Interesse des Unternehmens nötige Maßnahmen zu verzichten.

Dies gelte ungeachtet des auch bei der Ernennung des Vorstands geltenden Letztentscheidungsrechts der Anteilseignerseite. Angst vor Karriereschäden hindere deutsche Vorstände auch daran, bei wissenschaftlichen Befragungen oder in der Öffentlichkeit die ihnen an sich wohlbekannten wirtschaftlichen Nachteile der Unternehmensmitbestimmung zu bezeugen; deshalb seien die positiven Aussagen von führenden Wirtschaftsvertretern zur Mitbestimmung nicht ernst zu nehmen. Bemerkenswert erscheint, dass die These von der Korrumpierung des deutschen Managements durch die Mitbestimmung im Namen des BDI vorgetragen werden konnte, in dem alle Vorstände großer deutscher Unternehmen vertreten sind.

Von Protesten gegen die Fundamentalkritik ihres Verbandes an ihrer Berufsauffassung ist nichts bekannt geworden. Realistischer erscheint die Koalitionstheorie. Sie geht davon aus, dass die Unternehmensmitbestimmung dem Vorstand die Möglichkeit gibt, vor den Sitzungen des Aufsichtsrats mit den Vertretern der Belegschaft Absprachen zu treffen, mit denen er dann die Vertreter des Kapitals vor vollendete Tatsachen stellen kann. Dass der Vorstand den Arbeitnehmervertretern vor wichtigen Entscheidungen genau zuhört und das, was ihm einleuchtet, in seine Vorschläge an den Aufsichtsrat aufnimmt, war in der Tat genau so vom Gesetzgeber beabsichtigt.

Dabei ging dieser davon aus, dass auch die Arbeitnehmer und ihre Vertreter über wichtiges Wissen verfügen, das dem Unternehmen nützt, den anderen an ihm beteiligten Parteien aber nicht ohne Weiteres zu Gebote steht. Darüber hinaus unterstellt das deutsche Unternehmensrecht, dass es nicht nur ein einziges legitimes Interesse an einem großen Unternehmen gibt, sondern mehrere, die grundsätzlich alle erwarten dürfen, wirksam vertreten und sachgerecht gehört zu werden (Interessenpluralismus statt Interessenmonismus).

Eine Abstimmung zwischen Vorstand und Arbeitnehmervertretern, die das Prinzipal-Agent-Verhältnis zwischen Anteilseignern und Vorstand modifiziert, indem es auch andere Gesichtspunkte als die der Aktionäre zur Geltung kommen lässt, ist deshalb für das deutsche Unternehmensrecht kein Unglück, sondern im Gegenteil im Sinne eines fairen Interessenausgleichs gewollt - auch weil ohne diesen die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern und damit der Erfolg des Unternehmens am Markt Schaden nehmen könnten (Fairness als Bedingung von Effizienz).

Dem Management kommt somit die Aufgabe zu, zwischen den verschiedenen

Gruppen innerhalb und außerhalb des Unternehmens mit legitimen Interessen an diesem so zu vermitteln, dass eine erfolversprechende gemeinsame Unternehmensstrategie zustande kommt. Umso bemerkenswerter muss erscheinen, wenn ausgerechnet Unternehmensvorstände im Namen uneingeschränkter Aktionärsherrschaft gegen die Unternehmensmitbestimmung Stellung beziehen. Gerade sie wissen ja am besten, wie wenig ein atomistischer Kapitalmarkt geeignet ist, einer Unternehmensleitung strategische Instruktionen zu erteilen.

Im Übrigen gilt, dass in den Vereinigten Staaten, wo es bekanntlich keine Mitbestimmung, dafür aber umso mehr Shareholder-Value gibt, die Herrschaft des Managements nicht weniger und sehr wahrscheinlich sogar stärker ausgeprägt ist als in Deutschland. Dies zeigt sich unter anderem an den dort üblichen, jedes europäische Maß noch immer weit übersteigenden Vergütungspaketen, Spesenprivilegien und Abfindungsregelungen. Man denke auch an die Management-Skandale in großen amerikanischen Publikumsgesellschaften, die regelmäßig zu neuen Reformgesetzen und Aufsichtsmaßnahmen Anlass geben, die anschließend ebenso regelmäßig umgangen und durchlöchert werden.

Als Folge findet sich im amerikanischen Kapitalmarktrecht ein Ausmaß an staatlichen Eingriffen, über das europäische Unternehmen, die es nach Amerika verschlägt, immer wieder nur staunen können. Eine Schwächung der Mitbestimmung in Deutschland, so behaupte ich, würde nicht die Aktionäre gegen das Management stärken, sondern lediglich das Management gegen die Belegschaft. Deutsche Unternehmensleitungen haben in den 90er Jahren gelernt, wie angenehm es sein kann, allein von einem freien Kapitalmarkt kontrolliert zu werden. Ein Abbau der Mitbestimmung würde zeitlich zusammenfallen mit dem historischen Rückzug der Banken aus der Unternehmenskontrolle, einer zunehmenden Streuung des Aktienkapitals und dem Ausscheiden der Großunternehmen aus den Verflechtungszusammenhängen der Deutschland AG.

**EXPLOSION DER MANAGERVERGÜTUNGEN**\_ Alle diese Entwicklungen haben die Stellung der Unternehmensleitungen gestärkt, abzulesen an der explosiven Entwicklung ihrer Vergütungen in den 90er Jahren, die sich den angeblichen Prinzipien des Shareholder-Value zum Trotz ungeachtet sinkender Börsenkurse vollzog. Besonders ausgeprägt war der Anstieg der Vorstandsvergütungen übrigens in Unternehmen, aus deren Aufsichtsräten sich die Banken zurückgezogen hatten, deren Aufsichtsratsvorsitzender ein früheres Vorstandsmitglied war und in denen die Mitbestimmung über vergleichsweise geringen Einfluss verfügte.

Das Interesse eines Unternehmens, so meine Hauptthese, deckt sich weder mit dem der Anteilseigner noch mit dem des Managements und natürlich auch nicht mit dem seiner Arbeitnehmer. Die deutsche Unternehmensverfassung trägt dem Rechnung. Dabei wird davon ausgegangen, dass die richtige Balance zwischen den Teilinteressen niemals ein für allemal feststeht, sondern in Auseinandersetzung mit einer sich ändernden Umwelt immer wieder neu gefunden werden muss: Jede der drei an der Leitung deutscher Großunternehmen beteiligten Parteien hat mit jeder der beiden anderen sowohl gemeinsame als auch unterschiedliche Interessen.

Management und Anteilseigner stehen im Verteilungskonflikt mit der Belegschaft auf derselben Seite. Management und Belegschaft teilen normalerweise ein Interesse an einer weitgehenden Reinvestition der Gewinne im Unternehmen im Interesse des langfristigen Bestands desselben; dabei können sie in Widerspruch mit den Ausschüttungsinteressen der Kapitaleigner geraten. Kapitaleignern und Arbeitnehmervertretern schließlich ist an einer möglichst transparenten Rechnungslegung und insgesamt einer wirksamen Kontrolle des Managements gelegen, während Letzteres es oft vorzieht, die beiden anderen Parteien über den tatsächlichen Zustand des Unternehmens im Dunkeln zu lassen.

Die Mitbestimmung auf Unternehmensebene schafft die Möglichkeit, in wechselnden Koalitionen und Kompromissen alle koalitionsfähigen Interessen am Unternehmen gleichzeitig oder doch nacheinander zur Geltung kommen zu lassen. Dabei werden

auch Fehler gemacht, und manchmal geht es sogar korrupt zu. Aber niemand kann ernstlich glauben, dass es unter der deutschen Unternehmensverfassung mehr Fehler und mehr Korruption gibt als anderswo, einschließlich des gelobten Landes der Corporate Governance, der Vereinigten Staaten. Anders wären die Erfolge der deutschen Wirtschaft an den Export- und Kapitalmärkten nicht zu erklären.

## **MEHR INFORMATIONEN**

Die ungekürzte Fassung dieses Beitrags findet sich in:

Wolfgang Streeck: Perspektiven der Mitbestimmung in Deutschland. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Wissenschaftliche Round-Table-Jahrestagung, 24. Oktober 2007 in Berlin, Deutscher Instituts-Verlag, Köln 2008

Manfred Gentz: Mitbestimmung auf der Unternehmens- und Betriebsebene: Verzahnung oder Kumulation? 46. Bitburger Gespräche, 12./13. Januar 2006

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Unternehmensmitbestimmung: Schwieriger Abstimmungsprozess. Pressemitteilung, 8. November 2006, Köln

Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung (Hrsg.): Bericht der wissenschaftlichen Mitglieder der Kommission. Mit Stellungnahmen der Vertreter der Unternehmen und der Vertreter der Arbeitnehmer. Dezember 2006

Katharina Pistor: Codetermination in Germany: A Socio-Political Model with Governance Externalities. In: Margaret Blair/Mark Roe (Hrsg.): Employees and Corporate Governance. Washington, D. C., 1999, S. 163-193

Oliver Stettes: Unternehmensmitbestimmung in Deutschland: Vorteil oder Ballast im Standortwettbewerb. Institute for Law and Finance, Johann-Wolfgang-Goethe-Universität, Working Paper Series, No. 64, Frankfurt am Main 2007

Peter Ulmer: Die Anpassung der Satzungen mitbestimmter Aktiengesellschaften an das Mitbestimmungsgesetz 1976. Heidelberg 1980