



Foto: dpa

Im Spiegel der Forschung

Die Argumente der Kritiker

Mitbestimmung unter Beschuss: Immer mal wieder wird in der deutschen Presse eine Einschränkung der Arbeitnehmermitbestimmung gefordert. Was ist dran an den Argumenten der Mitbestimmungskritiker? Ein Abgleich mit dem wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Forschungsstand zeigt: nicht sehr viel.

Article by an MPIFG researcher

Martin Höpner: Die Argumente der Kritiker: Zur Mitbestimmungsdebatte. In: Die Mitbestimmung 49(2), 52-55 (2003). Hans-Böckler-Stiftung

Von **Martin Höpner**

Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln.

Kontakt: hoepner@mpi-fg-koeln.mpg.de

Publikationen: www.mpi-fg-koeln.mpg.de

■ Die Kritiker¹ rekrutieren sich vor allem aus dem Kreis liberaler Wirtschaftsjournalisten. Die Mitbestimmung im Aufsichtsrat sei überholt, urteilte Rolf-Ernst Breuer, der Aufsichtsratsvorsitzende der Deutschen Bank; Gewerkschafter sollten aus Aufsichtsräten verschwinden, forderte DSW-Geschäftsführer Ulrich Hocker; die Mitbestimmung gehöre auf den Prüfstand, äußerte Herbert Henzler von McKinsey Deutschland. Aber auch Gerhard Cromme und Theodor Baums, Leiter der Regierungskommission zur Unternehmenskontrolle und der Kodex-Kommission, melden Reformbe-

darf an. Die Kritik zielt vor allem auf die Beteiligung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten großer Unternehmen, manchmal aber auch insgesamt auf die Mitbestimmung der Betriebsräte.

Mitbestimmung und Profitabilität

Senkt in der Tat Mitbestimmung die Profitabilität der Unternehmen? Ist sie daher ein Wettbewerbsnachteil? Unternehmensvergleichende Studien kommen zu dem Ergebnis, dass dies

nicht der Fall ist. Rentabilitätsmindernde Effekte der Mitbestimmung konnten bisher nicht nachgewiesen werden². Es entstehen negative wie auch positive Effekte. Beide müssen berücksichtigt werden, um zu einer realistischen Einschätzung zu gelangen. Auf dem Negativkonto sind zweifellos die Kosten der Arbeit der Mitbestimmungsgremien zu verbuchen, die vom Arbeitgeber getragen werden müssen.

Die positiven Effekte werden von den Mitbestimmungskritikern gerne verschwiegen. Mitbestimmung befördert die soziale Integration im Betrieb und wirkt deshalb motivationsfördernd. Mitbestimmte Unternehmen haben einen stabileren Stamm von Beschäftigten. Nicht nur Kündigungen seitens der Geschäftsleitungen sind in mitbestimmten Unternehmen seltener, auch die Zahl von Kündigungen durch die Belegschaften fällt in mitbestimmten Unternehmen niedriger aus. Beides stärkt die Bereitschaft, in firmenspezifisches Know-how zu investieren. Hinzu kommt, dass der niedrigeren Personalfuktuation mitbestimmter Unternehmen eine überdurchschnittlich ausgeprägte Arbeitszeitflexibilität gegenübersteht. Abweichungen von Standard-Arbeitszeitmodellen kommen in mitbestimmten Unternehmen häufiger vor und kompensieren für die Stabilität des Personalstamms.³

Der entscheidende wirtschaftliche Vorteil der Mitbestimmung stellt sich allerdings über das hohe Maß an Arbeitsfrieden her, das international nach wie vor als vorbildlich gilt. In den 90er Jahren gingen (pro 1 000 Beschäftigten) in Deutschland durchschnittlich fünf Arbeitstage pro Jahr durch Arbeitskämpfe verloren. In so unterschiedlichen Ländern wie Frankreich (23 Tage), Finnland (160 Tage), Italien (177 Tage) und Kanada (217 Tage) wurde in den 90ern wesentlich mehr gestreikt als in Deutschland.⁴ In Wahrheit haben Arbeitskämpfe durch Just-in-Time-Produktion und durch die Internationalisierung der Wertschöpfungsketten sogar erheblich an Brisanz gewonnen:

Streikt die Belegschaft des Automobilzulieferers JCA in Bochum, stehen möglicherweise nicht nur bei Ford in Köln, sondern auch bei General Motors in Detroit die Räder still. Auch die Streiks in Ostdeutschland haben die Fernwirkungen von Arbeitskämpfen erneut verdeutlicht.

Mitbestimmung und Aktienkurse

Senkt Mitbestimmung die Börsenkurse? Es heißt, die Aktien von Unternehmen mit paritätischer Mitbestimmung der Aufsichtsräte würden an den Börsen mit einem Abschlag von um die 20 Prozent bewertet.⁵ Die Zahl stammt aus einer Studie der Ökonomen Schmid und Seger.⁶ Deren Forschungsstrategie wurde allerdings kritisch bewertet. Weil die 1976er Mitbestimmung ab der definierten Unternehmensgröße von 2 000 Beschäftigten greift, ist der Vergleich von Unternehmen mit und ohne paritätische Arbeitnehmerbeteiligung in Wirklichkeit ein Größenvergleich.

Diese „Kontrollgruppenproblematik“ wurde bisher nur in einer Studie von Theodor Baums und Bernd Frick überzeugend gelöst.⁷ Sie analysierten die Aktienkurse jener 28 Unternehmen, bei denen es zwischen 1974 und 1995 Rechtsstreitigkeiten über die Anwendung des Gesetzes über die Montanmitbestimmung oder über das 1976er Mitbestimmungsgesetz gegeben hat.

Manchmal haben die Gerichte für, manchmal gegen die Anwendung der jeweiligen Gesetze entschieden. Existierte an der Börse tatsächlich ein Mitbestimmungsabschlag, hätten nach den Gerichtsentscheidungen entsprechende Bewegungen der Aktienkurse stattgefunden. Baums und Frick fanden nichts dergleichen, und im Zweifel bewegten sich die Kurse sogar entgegengesetzt zur erwarteten Richtung. Auch Axel Hauser-Ditz und ich fanden im Rahmen einer Analyse der Marktkapitalisierungen mitbestimmter und mitbestimmungsfreier Unternehmen am Neuen Markt sogar positive Börseneffekte der Mitbestimmung. Wir interpretierten diesen Sachverhalt allerdings zurückhaltend und hielten lediglich fest, dass es keinen Beleg für die Existenz eines Mitbestimmungsabschlags gibt.⁸

Mangel an Unternehmensaufsicht?

Verhindern Arbeitnehmervertreter eine effektive Kontrolle der Vorstände, weil es ihnen an Unabhängigkeit mangelt und weil Kapitalvertreter die Manager vor den Augen der Arbeitnehmervertreter nicht in die Bredouille bringen

wollen? Ja, in deutschen Aufsichtsräten wird zu viel gekungelt und die Unabhängigkeit der Kontrolle ist oft zweifelhaft. Das liegt aber nicht an der Arbeitnehmerbank und war schon lange vor der Verabschiedung der Mitbestimmungsgesetze von 1951 und 1976 so. Ursprünglich im Aktiengesetz von 1884 als Organ zur Einsetzung und Überwachung der Vorstände gedacht, unterlag der Aufsichtsrat schon bald einem tief greifenden funktionalen Wandel und wurde vor allem als Institution der Kooperation zwischen (oftmals direkt konkurrierenden) Unternehmen, ihren Zulieferern, Abnehmern und Kreditgebern genutzt. So entstand das „old boys' network“, für das die Deutschland AG so berüchtigt ist. Willy Ochel, Generaldirektor von Hoesch, bekannte bereits in den 60er Jahren: „Die Kontrollfunktion ist gewissermaßen eingeschlafen. Ein Aufsichtsrat ist beinahe das richtige Kolleg der Weiterbildung, ohne dass man auf eine Akademie geht.“⁹

Im Jahr 1965 war Ludwig Erhard gewillt, diesem funktionalen Wandel des Aufsichtsrats Grenzen zu setzen, konnte gegen die Mehrheit seiner eigenen Partei und trotz Unterstützung durch die SPD-Opposition aber nur eine zahnlose Reform des Aktiengesetzes durchsetzen, mit dem unter anderem die Aufsichtsräte verkleinert wurden. Wie aber reagierten die Banken darauf? Sie baten die ausgeschiedenen Aufsichtsratsmitglieder in so genannte Verwaltungsräte und Beraterkreise mit Zusammensetzungen, die den ehemaligen Aufsichtsräten entsprachen. Für deren Mitglieder machte die Befreiung von den Aufsichtspflichten des Aktiengesetzes offenbar keinen Unterschied. „Es ist doch gleichgültig, ob wir Aufsichtsräte sind oder nicht, wenn wir uns auch weiterhin treffen und wirtschaftliche Probleme besprechen können“, wurde damals ein industrielles Aufsichtsratsmitglied der Dresdner Bank zitiert.¹⁰ Wer die fragwürdige Unabhängigkeit der Aufsichtsräte bemängelt, liegt deshalb grundsätzlich richtig, sollte mit der Kritik aber dort ansetzen, wo sie hingehört: an der Kapitalseite der Aufsichtsräte.

Ähnlich verhält es sich mit dem Argument, es mangle den Gewerkschaftsvertretern in den Aufsichtsräten an Unabhängigkeit, weil sie gleichzeitig Tarifpolitik betrieben. So war der ver.di-Vorsitzende Frank Bsirske im Dezember →

→ 2002 an der Vorbereitung von Streikmaßnahmen bei Fraport beteiligt, saß aber gleichzeitig im Aufsichtsrat des von Streiks betroffenen Lufthansa-Konzerns. Ja, Arbeitnehmervertreter haben über die aktienrechtliche Kontrolle der Vorstände hinausgehende Interessen. Solche Konstellationen sind allerdings gerade für die Kapitalseite der Aufsichtsräte typisch. Vertreter konkurrierender Unternehmen und vor allem natürlich Bankenvertreter haben als Aufsichtsräte Interessen, die mit den Unternehmensinteressen in Konflikt geraten können. Der feindliche Übernahmekampf zwischen Krupp und Thyssen – bei dem die Deutsche Bank ihren Sitz im Aufsichtsrat des Übernahmeziels Thyssen nutzte, um Krupps Übernahmeveruch vorzubereiten – ist ein Beispiel für den Missbrauch von Aufsichtsräten für eigene, von den Unternehmenszielen abweichende Interessen auf der Eignerbank des Aufsichtsrats.

Besonders schwer wiegt: Aufsichtsratsvorsitzende sind häufig und – obwohl der Corporate Governance Kodex das ausdrücklich missbilligt – auch zunehmend ehemalige Manager der Unternehmen, die sie eigentlich kontrollieren sollen.¹¹ Das ist das Gegenteil von unabhängiger Kontrolle. Es ist kein Zufall, dass die Vorstandsvergütungen in diesen „managerbeherrschten“ Unternehmen überdurchschnittlich hoch ausfallen. Beispiel: Rolf-Ernst Breuer,

der im Mai 2002 vom Amt des Vorstandssprechers der Deutschen Bank in den Aufsichtsratsvorsitz wechselte, als Sprecher des Vorstands nach eigenen Angaben im Jahr 2001 ein Gehalt von acht Millionen Euro bezog und sich an der Vorderfront der Mitbestimmungskritiker befindet.¹² „Vor allem gehören Arbeitnehmervertreter nicht in den Personalausschuss. Vorstandsverträge und -bezüge müssen unabhängig vom Einfluss der Arbeitnehmerseite beschlossen werden“, forderte BDI-Chef Rogowski.¹³

Das wäre dann der größte anzunehmende Unfall, würde die im internationalen Vergleich besonders intransparente Managervergütung in Deutschland nun auch noch der Kontrolle durch die Arbeitnehmervertreter entzogen. Tatsächlich trägt die Mitbestimmung zur Begrenzung der Selbstbedienungspraktiken der Vorstände bei.¹⁴

Mitbestimmung und Shareholder

Machen internationale Anleger um deutsche Unternehmen einen Bogen, weil deren Aufsichtsräte mitbestimmt sind? Ach was. Die Internationalisierung der Aktionärskreise deutscher Großunternehmen übertraf in den letzten Jahren alle Erwartungen. In den späten 90er

Jahren befanden sich um die 50 Prozent der Aktien deutscher „blue chips“ wie e.on, Bayer, Mannesmann oder mg technologies in der Hand ausländischer, vor allem institutioneller Anleger.

Institutionelle Aktionäre sind passive Anleger und wollen von Unternehmen und gesetzlicher Regulierung vor allem zweierlei: Transparenz und Schutz der Minderheitsaktionäre vor der Übervorteilung durch Banken und Großaktionäre. Bei beidem waren in den 90ern die Manager und ihre politischen Verbündeten, nicht die Gewerkschaften zögerlich. Das im KonTraG¹⁵ verankerte „one share, one vote“ wurde von Gewerkschaftsexperten begrüßt, und in Fragen der Unternehmenstransparenz sind die Forderungen der Arbeitnehmervertreter weitergehend als die Forderungen der Aktionärsaktivisten.

Wahr ist, dass sich Arbeitnehmervertreter und Aktionäre in vielen Forderungen zu Transparenz, Minderheitenschutz und Begrenzung der Macht von Banken und Managern näher sind als Aktionäre und Manager. „Die deutsche Wirtschaft läuft zunehmend Gefahr, auf den globalen Kapitalmärkten marginalisiert zu werden“, führt Kaden zur Begründung seiner Forderung nach Einschränkung der Beteiligungsrechte der Beschäftigten an¹⁶ – selbst wenn das wahr wäre, läge es gewiss nicht an der Mitbestimmung.

1 So: Heiner Thierborg in Welt am Sonntag vom 15.12.2002; Wolfgang Kaden im Manager-Magazin 4/2003; Michael Rogowski im Handelsblatt vom 14.4.2003; Rolf Breuer in der Financial Times Deutschland (FTD) vom 6.9.2001; Karl-Josef Neukirchen in der FTD vom 15.12.2002; Herbert Henzler in der Süddeutschen vom 19.9.2000; Gerhard Cromme im Interview mit der FAZ vom 27.6.2003; Theodor Baums im Handelsblatt vom 14.4.2003. Aus gewerkschaftlicher Sicht antwortet Roland Köstler: Attacken gegen die Arbeitnehmerbank. In: Mitbestimmung 3/2003, 60-63.

2 Einen guten Überblick bieten Dieter Sadowski: Mitbestimmung im Aufsichtsrat: Steigerung der Effizienz oder Ausdünnung von Verfügungsrechten? In: Bernd Frick, Norbert Kluge

und Wolfgang Streeck (Hrsg.): Die wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung. Frankfurt/New York 1999, 53-88 sowie Bernd Frick und Erik Lehmann: Corporate Governance in Germany: Ownership, Codetermination and Firm Performance in a Stakeholder Economy. In: Howard Gospel und Andrew Pendleton (Hrsg.): Corporate Governance and Labour Management. Oxford 2003 (im Erscheinen).

3 Bernd Frick: Mitbestimmung und Personalfuktuation: Zur Wirtschaftlichkeit der bundesdeutschen Betriebsverfassung im internationalen Vergleich. München 1997; Alexander Dilger: Ökonomik betrieblicher Mitbestimmung: Die wirtschaftlichen Folgen von Betriebsräten. München und Mering 2002.

4 Daten aus: Werner Eichhorst, Stefan Profit und Eric Thode: Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2001.

5 So Wolfgang Kaden im Manager-Magazin 4/2003.

6 Frank A. Schmid und Frank Seger: Arbeitnehmermitbestimmung, Allokation von Entscheidungsrechten und Shareholder Value. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 68, 1998, 453-473.

7 Theodor Baums und Bernd Frick: Co-Determination in Germany: The Impact of Court Decisions on the Market Value of Firms. In: Economic Analysis 1, 1998, 144-161.

8 Axel Hauser-Ditz und Martin Höpner: Bewertung mitbestimmter Unternehmen am Neuen Markt. Gibt es einen

Fehlende Internationalität

Verliert die Aufsichtsratsmitbestimmung an Legitimität, weil die Arbeitnehmervertreter trotz starker Internationalisierung deutscher Großunternehmen nur aus den deutschen Konzernteilen hervorgehen? Dieses Problem ist nicht von der Hand zu weisen. Etwa 21 Prozent der Beschäftigten von MAN, 52 Prozent der Beschäftigten von SAP waren in den späten 90ern Auslandsbeschäftigte, die Arbeitnehmerbanken der Aufsichtsräte waren aber ausschließlich mit Deutschen besetzt.

Nur: Dieses Problem betrifft die Kapitalseite der Aufsichtsräte ebenso. 15 Prozent der Aktien von MAN, 36 Prozent der Aktien von SAP wurden außerhalb Deutschlands gehalten,¹⁷ auf den Kapitalbanken dieser Aufsichtsräte fand sich aber nicht ein Ausländer.

Das „old boys' network“ hat sich bisher kaum internationalisiert, die personelle Internationalisierung der Leitungsorgane hinkt der realwirtschaftlichen und kapitalmarktbezogenen Internationalisierung hinterher.¹⁸ Betrachtet man den Durchschnitt der 30 DAX-Unternehmen, dann befanden sich im Jahr 2000 auf der Kapitalseite der Aufsichtsräte ein bis zwei Ausländer – in aller Regel waren diese allerdings Österreicher oder Schweizer und gerade keine Vertreter jener angloamerikanischen Fonds, die

in den Aktionärskreisen deutscher Unternehmen in den vergangenen Jahren immer wichtiger geworden sind.¹⁹

Zur Internationalisierung der Arbeitnehmerbanken erarbeitet der DGB derzeit Reformvorschläge an den Gesetzgeber²⁰. Keine leichte Aufgabe, denn die Fairness würde gebieten, dass gleichzeitig auch die Kontrollgremien ausländischer Unternehmen für deutsche Vertreter geöffnet würden. Viel spricht dafür, auf deutscher Seite vorzupreschen und eine Integration ausländischer Beschäftigter in die Aufsichtsräte zu ermöglichen. Wie auch immer: Diese Probleme sind lösbar und verlangen nach einer wohl überlegten Reform, nicht nach Abschaffung der Aufsichtsratsmitbestimmung.

Die Kritik ist politisch motiviert

Was bleibt übrig von den Argumenten der Kritiker, mit denen sie ihre Forderung nach Einschränkung der Unternehmensmitbestimmung begründen? Bei näherer Betrachtung nicht viel. Warum dann diese feindseligen Artikel? Sorgen sich die Breuers, Hockers und Kadens dieser Welt wirklich um die Vertretung ausländischer Beschäftigter in den Aufsichtsräten, oder glauben sie tatsächlich, angloamerikanische Fonds ließen wegen der Mitbestimmung die Finger

von deutschen Aktien? Sicher nicht. Die Beiträge der Mitbestimmungskritiker sind politisch motiviert. Die Mitbestimmung ist mehr als eine technische Angelegenheit der Corporate Governance – sie ist entstanden vor allem als politisches Projekt zur Demokratisierung wirtschaftlicher Macht und zum Schutz der Arbeitnehmer vor der Herrschaft der Märkte. Manchen war das schon immer ein Dorn im Auge. Opportunistisch nutzen sie ein Klima der allgemeinen Verunsicherung, um an der Mitbestimmung zu rütteln.

Als die Mitbestimmungskommission der Bertelsmann und der Hans-Böckler-Stiftung 1998 ihren Bericht vorlegte, schreckten aber auch manche Gewerkschafter auf: Hatte man der Mitbestimmung mit dem Nachweis, sie fördere die soziale Integration und damit letztlich Produktivität, nicht einen Bärendienst erwiesen? Soll, ja muss ein politisches Projekt wie die Mitbestimmung im betriebswirtschaftlichen Sinn effizient sein? Und was, wenn sie es eines Tages nicht mehr ist: schaffen wir sie dann ab?²¹ In der Tat ist die Mitbestimmung beides: ein politisches Projekt und eine technische Angelegenheit der Unternehmenskontrolle, mit der sich in „organisierten“ Ökonomien wie der deutschen manche Probleme recht geschickt lösen lassen. ■

Mitbestimmungsdiscount? In: Bertelsmann Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): Mitbestimmung in der digitalen Wirtschaft – (k)ein Widerspruch. Gütersloh 2001, 55-66.
9 Willy Ochel im Interview mit dem Spiegel 23/1965.

10 Spiegel 25/1966. Das Zitat stammt von Kurt Lotz, dem damaligen Generaldirektor des Elektronikonzerns Brown, Boveri & Cie.

11 In der Gruppe der 40 größten Industrieaktiengesellschaften waren 1990 etwa 15 Prozent der Aufsichtsratsvorsitzenden ehemalige Manager derselben Unternehmen; 1999 betrug der Anteil bereits um die 33 Prozent. Martin Höpner: Wer beherrscht die Unternehmen? Shareholder Value, Managerherrschaft und Mitbestimmung in Deutschland.

Frankfurt/New York 2003.

12 Financial Times Deutschland vom 23.5.2002.

13 Michael Rogowski im Interview mit dem Handelsblatt vom 14.4.2003.

14 Frank A. Schmid: Vorstandsbezüge, Aufsichtsratsvergütung und Aktionärsstruktur. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 67, 1997, 67-83.

15 Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich.

16 Wolfgang Kaden im Manager-Magazin 4/2003.

17 Daten: Unternehmensdatenbank am MPIfG.

18 Zur Unterscheidung verschiedener Dimensionen der Internationalisierung: Anke Hassel u.a.: Two Dimensions of

the Internationalization of Firms. In: Journal of Management Studies 40, 2003, 705-723.

19 Daten zur Internationalisierung der Leitungsorgane: Julia Leendertse in der Wirtschaftswoche vom 11.5.2000.

20 Siehe Bericht von DGB-Vorstandsmitglied Dietmar Hexel in diesem Heft.

21 Siehe Helmut Martens: Auslaufmodell oder Reformkonzept für die moderne Teilhabegesellschaft? Eine kritische Würdigung der Ergebnisse der neuen Mitbestimmungskommission von Bertelsmann Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung. In: Soziale Welt 50, 1999, 69-86; Frank Deppe und Michael Wendt: Von der Wirtschaftsdemokratie zur Standortpflege. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 50, 1999, 150-157.