

Wer beherrschte die Gemeinwirtschaft?

Unternehmenskontrolle in politischen Unternehmen

Anke Hassel

Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, wie sie sich als gewerkschaftseigene Unternehmen in der Nachkriegsphase bis 1986 entwickelt hatten, waren eine besondere Spielart der Großunternehmen in der Deutschland AG. Die enge Kapital- und Personenverflechtung in der deutschen Nachkriegsökonomie spiegelt die unterschiedlichen Interessen der Aktionäre an den Unternehmen wider. Zentral ist die Unterscheidung zwischen strategischen und finanzorientierten Interessen. Unter den Aktionären der deutschen Nachkriegsunternehmen waren die klassischen finanzorientierten Streubesitzaktionäre in der Minderheit. Banken, Industrieunternehmen, Familien, die öffentliche Hand und Gewerkschaften waren Aktionäre, die in der Regel in erster Linie strategische Ziele verfolgten. Der Staat versuchte Beschäftigung zu schaffen und sorgte für die Infrastruktur, Unternehmen stabilisierten über Kapitalverflechtungen Zulieferer-Abnehmer-Beziehungen, die Banken sicherten Kreditbeziehungen und die Gewerkschaften investierten in gemeinwohlorientierte Unternehmen (Höpner 2003).

Die Überlagerung von finanzorientierten durch andere strategische Aktionärsinteressen war ein wesentlicher Bestandteil der Deutschland AG. In ihr war ein Interessenkonflikt angelegt, der im deutschen Modell der Corporate Governance nicht aufgelöst wurde. Der Niedergang der Gemeinwirtschaft ist ein Beispiel für ein Kernproblem des deutschen Corporate-Governance-Systems, das in unzureichender Disziplinierung des Managements durch die Eigentümer aufgrund von überlagernden strategischen Interessen besteht, die sich das Management als Schutz vor Kontrolle zu Eigen machen kann. Dass im Fall der Gemeinwirtschaft die Gewerkschaften als Eigentümer betroffen waren, war nur eine besondere Ausprägung eines Kontrollproblems, das als Problem rivalisierender Interessen weit verbreitet war.

Darüber hinaus fand sich in den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen eine extreme Variante des deutschen Modells der Corporate Governance. Dieses unterscheidet sich bekanntlich von angloamerikanischen Formen der

Unternehmensführung dadurch, dass es statt auf externer Kontrolle durch den Kapitalmarkt und der Möglichkeit einer Unternehmensübernahme auf interorganisatorischen Netzwerken verschiedener Akteursgruppen beruht, die das Unternehmen von innen kontrollieren (siehe auch Ipsen/Pfützinger in diesem Band). Für die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen galt dies nun in besonderem Maße. Zunächst war das Eigentum an ihnen stark konzentriert. Deshalb hatten die Eigentümer prinzipiell einen direkten Zugriff auf die Unternehmensführung. Zweitens waren die Unternehmen lange Zeit *de facto* unveräußerlich. Abgesehen von der *co op* wurde keines von ihnen an der Börse gehandelt. Die Zugehörigkeit zur Gemeinwirtschaft bedeutete eine Ausgliederung aus dem allgemeinen Unternehmensmarkt. Drittens waren der Anteil der Fremdfinanzierung an den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen extrem hoch und das Maß der Eigenkapitalisierung außergewöhnlich niedrig. Die Fremdfinanzierung erfolgte zum Teil durch die Gewerkschaften selbst, zum Teil über Banken. Auch dies spricht für ein hohes Maß an interner Kontrolle durch die Eigentümer. Zudem gab es eine stark ausgebaute Mitbestimmung: Arbeitnehmervertretern wurden in allen gemeinwirtschaftlichen Unternehmen stärkere Mitbestimmungsrechte eingeräumt als in der Privatwirtschaft.

Tatsächlich war aber die Autonomie der Vorstände groß. Berichten und den Einlassungen von Vorstandsmitgliedern gemeinwirtschaftlicher Unternehmen in Gerichtsprozessen zufolge gab es weder von innen noch von außen nennenswerte Kontrollen. Mitbestimmungsrechte wurden weniger ernst genommen als in anderen Unternehmen. Banken spielten bei der Unternehmenskontrolle nur eine geringe Rolle, und von einer Überprüfung der Geschäftspolitik durch die Eigentümer konnte kaum die Rede sein, obwohl ihr finanzielles Risiko erheblich war.

Im Folgenden wird zunächst theoretisch auf das Verhältnis von Shareholdern und Stakeholdern in unterschiedlichen Corporate-Governance-Systemen eingegangen. Danach wird das Schicksal der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen in Erinnerung gerufen. Im nächsten Schritt wird die Rolle der verschiedenen Akteure bei der Unternehmenskontrolle in gemeinwirtschaftlichen Unternehmen diskutiert. Dabei wird gezeigt, dass die wesentlichen Kontrollprobleme in den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen aus einem Zusammenspiel zwischen ideologischen Schutzmechanismen des Managements, der Konzernstruktur der BGAG sowie dem politischen Kontext resultierten.

Stakeholder und Shareholder

Die klassische Theorie des Unternehmens ist eine Theorie der Eigentumsrechte am Unternehmen. Eigentumsrechte werden in verschiedenen nationalen Kontexten unterschiedlich spezifiziert, wodurch Kosten und Nutzen unter den am Unternehmen Beteiligten unterschiedlich verteilt werden (Jensen 1976). Die Spezifizierung von Eigentumsrechten in nationalen Rechts- und Institutionensystemen ist nichts anderes als die Ausgestaltung von Teilhaberechten im Unternehmen. Aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive lässt sich der gleiche Sachverhalt auch als ein Prozess der Konfliktaustragung betrachten. Eigentümer versuchen ihre Interessen durchzusetzen und geraten damit in Konflikt mit anderen Akteuren innerhalb und außerhalb des Unternehmens (Coffee 1990; Höpner 2001; Jackson 2001).

Während Eigentumsrechte die Position des Eigentümers im Unternehmen formal absichern, entstehen in der Praxis Probleme ihrer Umsetzung. Eigentümer wollen sicherstellen, dass alle im Unternehmen Tätigen in ihrem Interesse handeln. Dies gilt insbesondere in Unternehmen, in denen der Eigentümer nicht selbst als Manager tätig ist (Berle/Means 1968). Das Problem erstreckt sich nicht nur auf die direkte Kontrolle von Managern zur Verhinderung von persönlicher Bereicherung oder von Betrug, sondern umfasst ein breites Spektrum unterschiedlicher Präferenzen von Eigentümern und Managern sowie unterschiedliche Zeithorizonte und unterschiedliche Bewertungen der Risiken von Investitionen. Die zunehmende Trennung zwischen Eigentum und Verfügungsmacht und damit der Übergang vom Familien- zum Managerkapitalismus (Beyer 1998) hat zur Herausbildung zahlreicher Instrumente zur Kontrolle der Manager durch die Eigentümer geführt.

Grundsätzlich findet sich in allen Corporate-Governance-Systemen eine Mischung aus internen Kontrollen durch den Aufsichtsrat und die Gestaltung der Managerverträge und externen Kontrollen, insbesondere über den Kapitalmarkt (Jensen 1993). Zu den externen Kontrollmechanismen gehört insbesondere die Möglichkeit der Übernahme durch andere Unternehmen. Ein Markt für Unternehmenskontrolle soll Manager dazu zwingen, sich an den Erwartungen der Anteilseigner zu orientieren. In Corporate-Governance-Systemen mit geringer Marktkapitalisierung und hohen Hürden für Unternehmensübernahmen muss die Kontrolle der Manager mehr über interne Mechanismen erfolgen.

In Deutschland sind nichtmarktliche, interorganisatorische Beziehungen als Grundlage von Unternehmenskontrolle besonders wichtig.¹ Die Marktkapitalisierung der Unternehmen ist erheblich niedriger als in angloamerikanischen Ländern; auch ist nur ein kleiner Teil der deutschen Unternehmen börsennotiert. Ferner wird das Verhältnis zwischen Eigentümern und Management in deutschen Unternehmen durch die starke Rolle anderer Akteure, insbesondere der Banken und Arbeitnehmer, überlagert. Die geringere Marktkapitalisierung führt zu einer Form der Unternehmensfinanzierung, die neben der Selbstfinanzierung durch Rücklagenbildung vor allem auf langfristigen Bankkrediten beruht. Banken haben in der Vergangenheit Eigentumsanteile an Unternehmen aufgebaut, an deren Finanzierung sie beteiligt waren, um die Rückzahlung der Kredite zu sichern. Zudem basiert das deutsche System der Unternehmensführung auf einem Netzwerk zur gegenseitigen Überwachung durch Verschränkung von Aufsichtsratsmandaten.

Die Stellung von Minderheitsaktionären ist dagegen nur schwach entwickelt. Bis vor kurzem konnten Unternehmen noch die Stimmrechte ihrer Aktien beschränken (Höchststimmrechte) oder vervielfachen (Mehrfachstimmrechte). Banken haben zudem die Möglichkeit, Stimmrechte im Auftrag von Minderheitsaktionären auszuüben (Depotstimmrechte). Auch dies stärkte den Einfluss der Banken auf die Unternehmen.

Ferner können Arbeitnehmer Entscheidungen des Unternehmens durch Betriebsräte und Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat beeinflussen. Umstritten ist, inwieweit die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in die Eigentumsrechte der Aktionäre eingreift. Im Unterschied zu Aktionären tragen Arbeitnehmer kein Investitionsrisiko am Unternehmen. Ihre Beteiligung an der Unternehmenskontrolle entspricht daher nicht dem ökonomischen Prinzip, dass Entscheidungsträger für die Kosten ihrer Entscheidungen zur Verantwortung gezogen werden können (Furubotn 1988). Häufig wird argumentiert, dass die Mitbestimmung die Kontrolle des Vorstands durch den Aufsichtsrat behindere, da die Gefahr bestehe, dass Diskussionen über Mängel in der Unternehmensführung durch die Arbeitnehmervertreter an die Öffentlichkeit gelangten. Andererseits haben auch die Arbeitnehmervertreter ein Interesse an der Kontrolle des Managements und einer verantwortlichen Unternehmensführung.

Die rechtlich konstituierte Position der Beschäftigten in deutschen Unternehmen ermöglicht es ihren Vertretern, in einem strategischen Verhand-

1 Siehe für die Charakteristika des deutschen Systems der Unternehmensführung unter anderem Jackson (2001) und Edwards/ Fischer (1994).

lungsprozess mit dem Management oder den Anteilseignern ihre eigenen Ziele zu verfolgen. Dabei kann die Arbeitnehmervertretung im Konflikt zwischen Management und Eigentümern den Ausschlag geben. Die Arbeitnehmerseite kann etwa bei Versuchen einer feindlichen Übernahme die Verteidigungslinie des Managements verstärken (wie im Fall Thyssen-Krupp) oder bei einem drohenden Konkurs des Unternehmens öffentliche Unterstützung für einen Rettungsversuch mobilisieren (wie im Fall Holzmann).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in angloamerikanischen Ländern die Führung von Unternehmen sich in einem hohen Maße über marktliche Beziehungen zwischen Eigentümern und Management vollzieht. In deutschen Unternehmen wird sie hingegen durch ein Netzwerk von Akteuren – Eigentümer, Banken, Manager und Beschäftigte – bestimmt. Das deutsche Modell war in der Vergangenheit nicht unbedingt weniger effizient als das stärker marktbasierende angloamerikanische. Trotz der zahlreichen Reformen des Unternehmensrechts seit Mitte der neunziger Jahre, die alle zu einer Annäherung an angloamerikanische Formen der Unternehmensregulierung führten, gibt es keine empirischen Belege für die Überlegenheit des einen oder anderen Kontrollsystems.

Mangelnde externe Kontrolle auf dem Weg über den Kapitalmarkt wurde über lange Zeit im deutschen Corporate-Governance-System durch den Einfluss anderer Stakeholder, insbesondere der Banken, kompensiert. Die formalen Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmervertreter haben dabei die Funktionen der Kontrollorgane nicht grundsätzlich behindert (Junkes/Sadowski 1999). Beispiele von gravierenden Mängeln in der Kontrolle von Unternehmen, die sich auf die Rolle von Mitbestimmungsorganen *per se* zurückführen ließen, sind nicht bekannt.

Beide Formen der Kontrolle – die externe wie die interne – haben vielmehr ihre spezifischen Stärken und Schwächen. Externe Kontrollformen sind von der Beurteilung der Unternehmen durch den Kapitalmarkt abhängig. Mangelnde Transparenz und Schutzmaßnahmen des Managements können die externe Kontrolle erschweren. Die unternehmensinterne Kontrolle gibt den Kontrolleuren mehr Handlungsspielraum, da sie auf wenige Akteure konzentriert ist, die sich leicht koordinieren können. Hier findet man jedoch Koalitions- und Loyalitätsprobleme. Wenn über lange Jahre dieselben Personen in einem Unternehmen zusammenarbeiten, wird Kontrolle schwieriger (siehe Roe 1993).

Aufstieg und Fall der Gemeinwirtschaft

Die deutschen Gewerkschaften entwickelten ebenso wie die deutsche Sozialdemokratie gegen Ende des 19. Jahrhunderts die Vorstellung, man könne eine gemeinwohlorientierte Form des Wirtschaftens parallel zur privatwirtschaftlichen Ökonomie aufbauen (Hesselbach 1971). Gemeinwirtschaftliche Unternehmen sollten den Arbeitnehmern als Konsumenten dienen und günstige Konsummöglichkeiten für Bezieher niedriger Einkommen schaffen. Zudem hatten die Gewerkschaften schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts beträchtliche Vermögenswerte angehäuft, sodass erste Gewerkschaftsbanken gegründet wurden. Erste Unternehmen der Gemeinwirtschaft bestanden in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in der Form von Konsumgenossenschaften, Wohnungsbaugenossenschaften und Gewerkschaftsbanken.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Gemeinwirtschaft im Rahmen einer nun einheitlicheren und machtvolleren Gewerkschaftsorganisation weiter ausgebaut. Die regional neu entstandenen Gewerkschaftsbanken schlossen sich 1958 zur Bank für Gemeinwirtschaft (BfG) zusammen. 1949 kam es zur Errichtung der Arbeitsgemeinschaft gewerkschaftseigener Wohnungsunternehmen, die die Neue Heimat aus alliierter Treuhandschaft übernahmen (Weinert 1994: 60). 1972 wurde aus der Bundesorganisation der Konsumgenossenschaften und der zentralen Großeinkaufs-Gesellschaft (GEG) die co op-Zentrale in Hamburg geschaffen (Hirche 1984: 174).

Einen gemeinnützigen Status nach dem Gesetz hatte nur die Neue Heimat Wohnungsbaugesellschaft. Ihr kamen Steuerbefreiungen unter der Auflage zu, dass nicht mehr als 4 Prozent des Überschusses als Gewinn aus dem Unternehmen entnommen werden durften. Angesichts der gewaltigen Wohnungsnot nach dem Krieg wurde der gemeinnützige Wohnungsbau von den öffentlichen Stellen stark gefördert. Alle anderen gemeinwirtschaftlichen Unternehmen waren zwar im Eigentum der Gewerkschaften, aber nicht zur Gemeinnützigkeit verpflichtet. Vielmehr versuchten die Gewerkschaften über Grundsatzbeschlüsse des DGB dafür zu sorgen, dass die Unternehmen in einem unterstellten politischen Interesse der Gewerkschaften und Arbeitnehmer an Gemeinwirtschaftlichkeit handelten. So nahm der Bundesausschuss des DGB im Dezember 1978 eine Konzeption der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen an, die per Beschluss diese bei ihrer Gewinnerzielung und Gewinnverwendung auf die Verfolgung gewerkschaftlicher Ziele verpflichten sollte (DGB 1979).

Die anwachsenden Vermögenswerte der Gewerkschaften und die anhaltende Baukonjunktur waren die Motoren für den Ausbau der gemeinwirt-

schaftlichen Unternehmen in den sechziger und siebziger Jahren. Die Neue Heimat wurde mit einem jährlichen Umsatz von 6,5 Milliarden DM zur größten Wohnungsbaugesellschaft Europas; und die Volksfürsorge stand zumindest in den sechziger Jahren nach der Zahl der Versicherten an der ersten Stelle unter den deutschen Versicherungsunternehmen. Die BfG war die siebtgrößte Bank in der Bundesrepublik, und die co op-Gruppe war zeitweise Deutschlands größte Supermarktkette. Während der siebziger und achtziger Jahre gehörten die vier gemeinwirtschaftlichen Unternehmen co op, Volksfürsorge, BfG und Neue Heimat nach den Berechnungen der Monopolkommission zu den hundert größten Unternehmen in Deutschland. In den achtziger Jahren waren bei ihnen knapp 90.000 Menschen beschäftigt (Monopolkommission 1988).

Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen waren gewerkschaftliche Modellunternehmen. Sie bezahlten ihre Mitarbeiter über dem Tarif oder schlossen Haustarife mit besseren Konditionen ab. In vielen Unternehmen wurden Vereinbarungen über erweiterte Mitbestimmungsrechte für die Arbeitnehmervertretungen abgeschlossen. Dafür bestand in den Unternehmen ein stark ausgeprägter Zwang zur Gewerkschaftsmitgliedschaft. Dies war insbesondere für die kleine und traditionell Not leidende Gewerkschaft Handel-Banken-Versicherungen (HBV) zeitweise überlebenswichtig, da dort die Beschäftigten sowohl der BfG als auch von co op und Volksfürsorge organisiert waren.

Für die bessere Finanzierung und Koordinierung der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen wurde 1974 die Beteiligungsgesellschaft für Gemeinwirtschaft AG (BGAG) gegründet.² Die BGAG sollte insbesondere den Finanzbedarf der Neuen Heimat und der BfG über Kredite der Gewerkschaften organisieren. Über die Holdingkonstruktion der BGAG war es möglich, körperschaftssteuerbelastete Dividenden in steuerfrei zu vereinnahmende Zinsen zu transformieren. Die BGAG selbst konnte die Zinszahlungen steuermindernd geltend machen. Daher hatte die BGAG wenig Eigenkapital und viel Fremdkapital in Form von Darlehen, für die die Gewerkschaften einen hohen Zins berechneten. (Gleichwohl war die spätere Entwicklung der BGAG und ihrer Töchter eine ständige Abfolge von dringend notwendigen Eigenkapitalerhöhungen.)

2 Weitere, kleinere gemeinwirtschaftliche Unternehmen unter dem Dach der BGAG waren das Touristik-Unternehmen GUT, das 1977 an Neckermann veräußert wurde, sowie die Büchergilde Gutenberg, die 1998 in einem Management-Buy-Out in die Unabhängigkeit entlassen wurde.

Gleichzeitig sollten Führung und Management der gewerkschaftlichen Unternehmen professionalisiert werden. Die BGAG umfasste zunächst alle Industriebeteiligungen der Gewerkschaften (BfG, co op, Volksfürsorge und das Reiseunternehmen GUT) außer der Neuen Heimat, die erst später hinzukam. Allerdings wurde die anfangs so übersichtliche Holdingstruktur schnell durch gegenseitige Anteilsübernahmen der Töchter kompliziert. Binnen weniger Jahre wurde aus der BGAG ein verschachtelter Konzern mit selber stark verschachtelten Unterkonzernen (Hirche 1984).

Trotz der Größe des Gesamtkonzerns und der komplexen Struktur der BGAG und der Beteiligungsunternehmen war die Kontrolle der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen in den Händen weniger Führungskräfte konzentriert, die die Konzerne über lange Jahre fast unbehelligt von äußeren Einflüssen führten. Die Hauptachse in der Führung der Gemeinwirtschaft bestand im Wesentlichen aus Albert Vietor als Vorstandsvorsitzendem der Neuen Heimat, der von 1945 bis zu seiner Entlassung 1982 für die Neue Heimat tätig war, und Walter Hesselbach, der 1958 die Bank für Gemeinwirtschaft gründete und bis 1977 Vorstandsvorsitzender und dann bis 1986 Aufsichtsratsvorsitzender der BfG war.

Als die Baukonjunktur ab Mitte der siebziger Jahre erlahmte und in den frühen achtziger Jahren Fehlinvestitionen in großem Ausmaß sichtbar wurden, wurde das Grundproblem der gewerkschaftlichen Gemeinwirtschaft deutlich. Bislang war für die Gewerkschaften die Vermögensanlage in der Gemeinwirtschaft nicht nur politisch sinnvoller als auf dem Kapitalmarkt, sondern auch rentabel gewesen. Nun aber wurden die gewerkschaftlichen Vermögenswerte durch die betriebswirtschaftliche Talfahrt der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen bedroht. Folgeschwere Investitionsfehler wurden insbesondere bei den Auslandsgeschäften deutlich. Dies galt besonders für die Neue Heimat, die mittlerweile in der ganzen Welt tätig war und sich in vielen Ländern verspekuliert hatte. Zugleich übernahm sich die BfG bei den Auslandskrediten, insbesondere an Polen. Aber auch im Inland zeigte sich insbesondere in den beiden klassischen gemeinwirtschaftlichen Bereichen, dem Wohnungsbau und den Konsumgenossenschaften, dass die Konsumentenbedürfnisse auch privatwirtschaftlich befriedigt werden konnten und die Märkte gesättigt waren. Gewerkschaftliche Unterstützungsmaßnahmen benötigten die Konsumenten nicht mehr.

Sowohl die Neue Heimat als auch die co op-Gruppe wurden auf diese Weise zu Zuschussunternehmen und verschlangen bereits in den späten siebziger Jahren große Summen des gewerkschaftlichen Vermögens. Hirche beziffert die Verluste der Gewerkschaften bei der Neuen Heimat Städtebau

bis 1982 auf 500 Millionen DM (Hirche 1984: 36). Auch die BfG rutschte 1981 erstmals in die Verlustzone und konnte keinen Gewinn mehr an die BGAG abführen. In den späten siebziger Jahren hatte die BGAG die Kreditzinsen an die Gewerkschaften durch die Gewinnabführung der BfG leicht finanzieren können (Hirche 1984: 159). Dies war nun nicht mehr möglich und die Gewerkschaften mussten selbst einspringen, um die Zinsen für ihre eigenen Kredite zu finanzieren. Zudem erhöhten sich die Zinsaufwendungen aufgrund gestiegener Zinssätze und höherer Verbindlichkeiten. Zwischen 1979 und 1982 pumpten die Gewerkschaften 485 Millionen DM in die BfG und in einem ähnlichen Zeitraum 220 Millionen DM in die Neue Heimat. Die IG Metall wandelte 1981 einen Kredit in Höhe von 75 Millionen DM an die Neue Heimat in Stammkapital um und warb bei den anderen Industriegewerkschaften darum, dasselbe zu tun. Im Februar 1982 mussten die Gewerkschaften nochmals 350 Millionen DM an die Neue Heimat Städtebau nachschießen (Financial Times, 21.7.1982). Die BGAG verschuldete sich dabei im Verlauf der achtziger Jahre nicht nur bei den Gewerkschaften, sondern auch bei verschiedenen Kreditinstituten. Der Verkauf der Volksfürsorge im Jahr 1988 an die Aachen Münchener Versicherung war notwendig, um einen Kredit der BGAG beim Schweizerischen Bankverein über 1 Milliarde DM abzulösen. Ab den frühen achtziger Jahren waren sowohl die BGAG als auch ihre Töchter überschuldet.

Das Ausmaß der Krise der Gemeinwirtschaftsunternehmen wurde durch die Korruptionsvorwürfe gegen den Vorstand der Neuen Heimat im Februar 1982 öffentlich sichtbar. Der Aufsichtsrat entließ Albert Vietor, den Vorstandsvorsitzenden der Neuen Heimat, am 14. Februar 1982. Allerdings waren die im Aufsichtsrat der Neuen Heimat versammelten Vorsitzenden der großen deutschen Gewerkschaften persönlich angreifbar, da auch sie über die Neue Heimat in Steuersparmodelle investiert hatten, die die Gewerkschaften ansonsten politisch kritisierten. Im Herbst 1982 beschloss der Aufsichtsrat einen Restrukturierungsplan für die Neue Heimat, der zur Abwicklung der Neuen Heimat Städtebau führte und den DGB nochmals 400 Millionen DM kosten sollte.

Die Gewerkschaften versuchten zunächst, dies als gemeinwirtschaftliche Herausforderung zu akzeptieren, die durch eine Vielzahl von Reorganisationsen der Unternehmen unter dem Dach der BGAG zu meistern war. Ab 1983 verschob sich jedoch das Ziel stärker dahin, das verbleibende gewerkschaftliche Vermögen zu schützen. 1983 reduzierte die BGAG ihre Anteile an der co op auf 39 Prozent und zog sich 1986 ganz aus dem Unternehmen zurück. In ähnlicher Weise versuchte der DGB 1986, die hoch verschuldete Neue

Heimat für eine Mark an den Berliner Bäckermeister Schiesser zu veräußern. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Neue Heimat kurzfristige Verbindlichkeiten von 1,7 Milliarden und langfristige Verbindlichkeiten von 17 Milliarden DM.

Beide Versuche einer Schadensbegrenzung durch schnelle Veräußerung scheiterten jedoch. Im Fall der Neuen Heimat zwang der Widerstand der Gläubiger den DGB, den Verkauf an Schiesser zu revidieren und später die BGAG und Teile der BfG zu veräußern, um genügend Liquidität für die Abwicklung der Neuen Heimat zu beschaffen. Zuvor hatte es bereits eine Vereinbarung zwischen dem DGB, dem Bund und den Ländern darüber gegeben, die Sanierung der Neuen Heimat von einem unabhängigen Berater durchführen zu lassen. Von dieser trat der DGB jedoch wieder zurück. Im Fall der co op-Gruppe scheiterte die Rettung daran, dass der Käufer sich als genossenschaftliche Beteiligungsholding selbst über Drittfirmen weitgehend im Eigentum der co op befand. Der Eigenerwerb der Anteile der BGAG durch die co op-Gruppe wurde anschließend zum Gegenstand des co op-Prozesses, eines der größten Wirtschaftsstrafverfahren der deutschen Nachkriegsgeschichte.

Die betriebswirtschaftlichen Schwierigkeiten der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen wurden durch eine Reihe von Faktoren vergrößert. Hierzu gehörte ab Anfang der achtziger Jahre schweres Fehlverhalten im obersten Management und in den Kontrollgremien der Neuen Heimat und der co op-Gruppe. Gewerkschaftsvorsitzende und Mitglieder des DGB-Bundesvorstands, die auch im Aufsichtsrat der BGAG waren, tätigten private Investitionen über die Neue Heimat, um von Steuerabschreibungen zu profitieren. Auch gab es zahlreiche Betrugsvorwürfe gegenüber Vorstandsmitgliedern gemeinwirtschaftlicher Unternehmen. Weder diese noch die illegalen Absprachen zwischen Managern der BGAG und der co op über die Eigenübertragung von Anteilen an die co op konnten gerichtlich bewiesen werden. In der Öffentlichkeit entstand der Eindruck, dass die Gerichte aufgrund der mangelhaften Beweislage die Beschuldigten gedrängt hatten, individuelles Fehlverhalten zuzugeben, um den größeren Prozess in Wirtschaftsstrafsachen mit einer Verurteilung abschließen zu können (FAZ, 16.9.1996: 18).³

3 Eine umfassende Aussage der co op-Vorstandsmitglieder Hans Gitter und Norbert Loesch führte zu einer Bestätigung der Anklage in wesentlichen Punkten, wurde jedoch durch die Rücknahme von anderen Strafanträgen der Staatsanwaltschaft gegen Gitter erst möglich (FAZ, 15.6.1993: 15). Dadurch war die Glaubwürdigkeit der Aussage angreifbar. Siehe zur Skandalseite der deutschen Gemeinwirtschaft Hirche (1984) und Fuhrich et al. (1983), aber auch aus gewerkschaftlicher Sicht Otto (1996) und Herzog (1995).

Zweitens wurde die Abwicklung der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen zum Gegenstand des Wahlkampfes zur Bundestagswahl 1987 und wurde insoweit politisch instrumentalisiert. Bereits die Veröffentlichungen über den Skandal bei der Neuen Heimat 1982 standen in Zusammenhang mit der Bundestagswahl und wurden von der SPD als schwere Hypothek empfunden. Der parlamentarische Untersuchungsausschuss aus dem Jahr 1986 wirkte auf die SPD ebenso wie auf die Gewerkschaften als eine politische Kampfansage, da Untersuchungsausschüsse sich in der Regel mit Regierungshandeln beschäftigen und nicht mit den Unternehmensbeteiligungen von Verbänden. Auch die öffentliche Verhaftung des BGAG-Vorstandsvorsitzenden Lappas auf dem Gewerkschaftstag der IG Metall im Oktober 1986 aufgrund seiner Aussageverweigerung im Untersuchungsausschuss verstärkte den Eindruck bei den Gewerkschaften, dass es sich bei dem Untersuchungsausschuss um eine politische Auseinandersetzung handelte.

Drittens versuchten die Gewerkschaften, die Transparenz der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen zu begrenzen, da sie eine Diskussion über ihre Vermögensverhältnisse fürchteten. Der wirtschaftliche Druck der überschuldeten Unternehmen, die von den Gewerkschaften ständig neue Finanzspritzen verlangten, und der politische Druck über den Untersuchungsausschuss führten zu einer Blockadehaltung der verantwortlichen Gewerkschaftsführer. Die Kombination dieser Faktoren im Umgang mit der betriebswirtschaftlichen Krise zerstörte die politische und moralische Legitimation der gewerkschaftlichen Gemeinwirtschaft.

Das Jahr 1986 mit dem gescheiterten Verkauf der Neuen Heimat und dem parlamentarischen Untersuchungsausschuss war auch der Wendepunkt in der gewerkschaftlichen Gemeinwirtschaft. Auf dem 13. Bundeskongress des DGB beschlossen die Delegierten, dass die Gewerkschaften sich aus der unternehmerischen Wohnungswirtschaft zurückziehen sollten, und gaben damit das Signal zum vollständigen Ausstieg aus der Gemeinwirtschaft. Dieser wurde dann auf dem 14. DGB-Kongress im Jahr 1990 beantragt und beschlossen (Hüwe 1990: 631). Mit der Übernahme des Vorstandsvorsitzes der BGAG durch Hans Matthöfer wandelte sich die BGAG von einer Holdinggesellschaft gemeinwirtschaftlicher Unternehmen in eine gewerkschaftliche Vermögensverwaltungsgesellschaft.⁴ Die Neue Heimat wurde weitgehend abgewickelt. Der co op-Prozess wurde ohne zusätzlichen finanziellen Schaden für die Gewerkschaften überstanden, und die übrig gebliebenen

4 Sie änderte auch ihren Namen entsprechend in »Beteiligungsgesellschaft der Gewerkschaften AG« im Jahr 1994.

Mehrheitsbeteiligungen an der BfG und der Volksfürsorge wurden zum Zwecke der Konsolidierung der BGAG fast vollständig veräußert. Für die Gewerkschaften war es von zentraler Bedeutung, dass der Vorwurf der Bildung einer kriminellen Vereinigung zwischen BGAG und co op zur Übertragung der co op-Anteile nicht erhärtet werden konnte; ansonsten wären auf sie hohe Schadensersatzforderungen seitens der neuen Eigentümerin der co op, der Asko Deutsche Kaufhaus AG, zugekommen. Mit der Asko verglich sich die BGAG zu vorteilhaften Bedingungen (FAZ, 13.7.1994: 17).

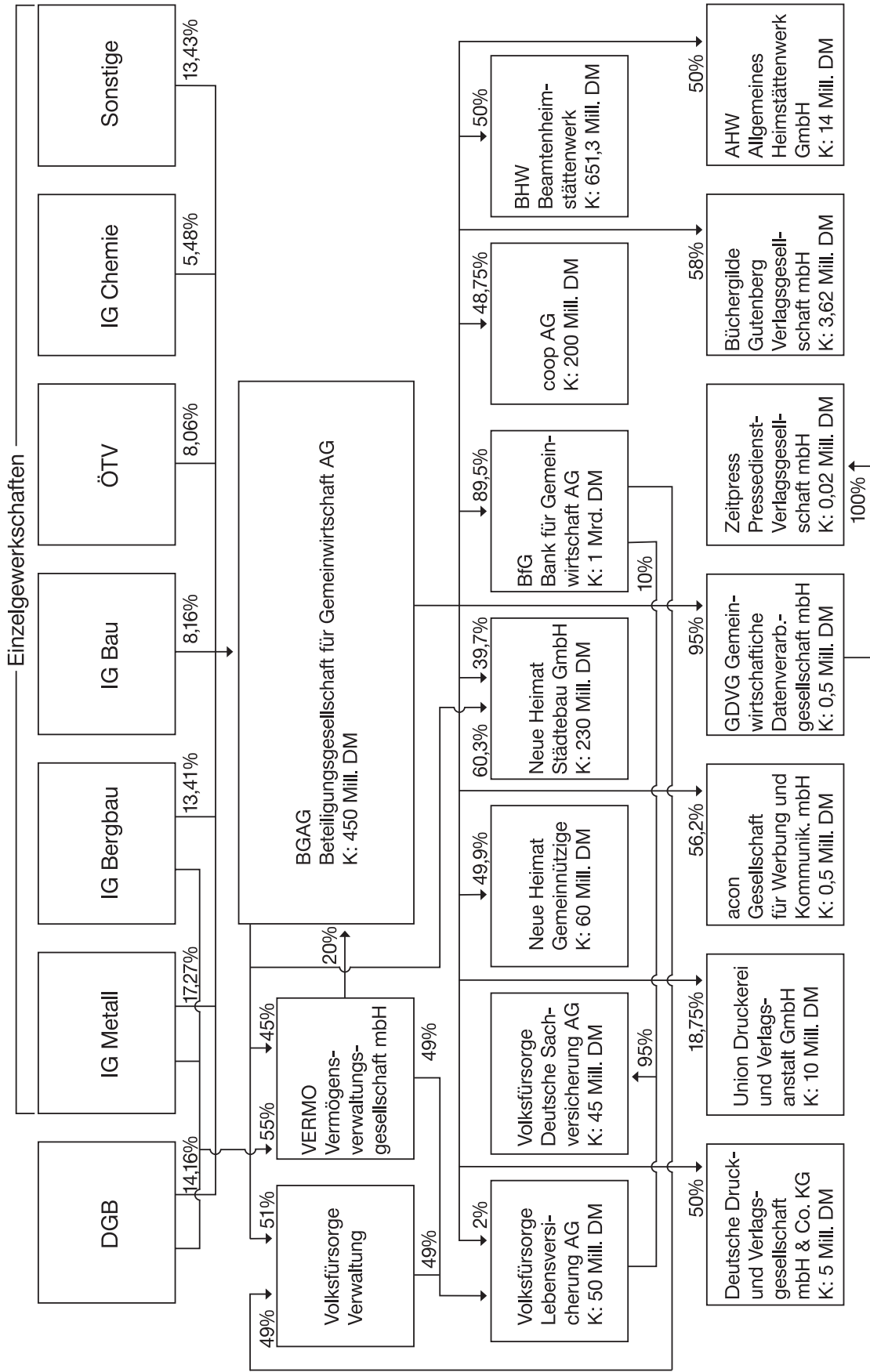
Seit 1995 kann die BGAG als konsolidiert gelten (Matthöfer 1995). 1999 schüttete sie erstmals nach fünfzehn Jahren wieder eine Dividende aus, die bei 8 Prozent lag. Im gleichen Jahr verkündete der Nachfolger Matthöfers, Rolf-J. Freyberg, die neue BGAG habe mit der alten nichts mehr zu tun und verfolge eine Strategie des Shareholder Value (FAZ, 10.11.1999: 24).

Probleme der Unternehmenskontrolle in den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen

Gängige Theorien der Corporate Governance unterstellen grundsätzliche Interessenunterschiede zwischen Eigentümern und Managern im Unternehmen. Diese beziehen sich insbesondere auf den Zeithorizont von Investitionen, die Ausschüttungspraxis, die Risikoneigung und die Wünschbarkeit externer Kontrolle. Je größer die Interessenunterschiede, desto größer das Interesse der Eigentümer an Kontrollmöglichkeiten gegenüber dem Management.

In den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen war die Ausgangsposition der Eigentümer in Bezug auf die Kontrolle des Managements zunächst nicht schlecht. Das Eigentum war auf wenige Organisationen konzentriert (siehe Schaubild 1). Es gab sechs Großaktionäre, die miteinander stark verbunden waren und sich in Fragen der Unternehmensführung absprechen konnten und absprachen. Zumindest in den siebziger Jahren waren die Eigentümer zugleich auch die Quelle der Fremdfinanzierung der Unternehmen und hatten daher ein zusätzliches Interesse an der Kontrolle ihrer Entscheidungen. Im Vergleich zu Großunternehmen in Streubesitz waren die Eigentümer der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen damit in einer ungleich besseren Lage. Zudem waren die Gewerkschaften keine besonders anspruchsvollen Eigentümer. Ihr Interesse bestand lediglich in einer langfristigen und sicheren Anlage ihrer Vermögensbestände. Die Konstruktion der BGAG Mitte der siebziger Jahre, unter der die gewerkschaftlichen Kredite hoch verzinst wurden und

Schaubild 1 Beteiligungen deutscher Gewerkschaften an gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, Juni 1983 (nach Hirche 1984)



die Gewerkschaften vergleichsweise gute Renditen für ihre Einlagen erhielten, waren aus finanzieller Hinsicht für die Gewerkschaften hinreichend.

Die Probleme der Unternehmenskontrolle in den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen ergeben sich aus der besonderen politischen und wirtschaftlichen Stellung dieser Unternehmen in der deutschen Nachkriegsökonomie. Die weitreichende faktische Autonomie des Managements beruhte im Wesentlichen auf einem freiwilligen Verzicht der Eigentümer auf Kontrolle. Walter Hesselbach führte über sein Verständnis von seiner Rolle als Aufsichtsratsmitglied zahlreicher gemeinwirtschaftlicher Unternehmen 1982 aus:

Ich meine, dass in jedem Unternehmen, auch in gemeinwirtschaftlichen, das Unternehmensziel am besten erreicht wird, wenn zwischen beiden Organen, Vorstand und Aufsichtsrat, ein ehrliches Vertrauensverhältnis besteht. Das eine führt die Geschäfte, das andere hat eine Aufsichtsfunktion. Es ist aber Aufsichtsrat aber kein Beaufsichtigungsrat und schon gar nicht Revisionsorgan.

(Der Spiegel 8/1982: 22–27)

Das Desinteresse an der Aufsicht lässt sich auch daran erkennen, dass die meisten Aufsichtsratsmitglieder gemeinwirtschaftlicher Unternehmen einer Vielzahl von Aufsichtsräten angehörten, manchmal sogar in derselben Zusammensetzung. Für die Gewerkschaftsvorsitzenden war der Posten im Aufsichtsrat eines gemeinwirtschaftlichen Unternehmens eher eine Frage des Prestiges. Das Desinteresse an Kontrolle wiederum hatte mit der Ideologie der Gemeinwirtschaft, der Konzernstruktur der BGAG, dem politischen Kontext, in den die Unternehmen eingebettet waren, sowie der Rolle der Mitbestimmungsorgane zu tun.

Die gemeinwirtschaftliche Ideologie

Das erste Problem der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen bestand in der theoretischen Konzeption der Gemeinwirtschaft selbst. Damit die Gewerkschaften überhaupt unternehmerisch tätig werden konnten, bedurften sie einer Begründung der Gemeinwirtschaft als einer gemeinwohlorientierten Wirtschaftsform. Mit dieser beschäftigte sich die vielfältige Literatur von Walter Hesselbach und seinen Mitarbeitern, insbesondere Achim von Loesch.⁵ Hesselbach veröffentlichte 1971 ein Buch mit dem Titel »Die ge-

5 Achim von Loesch war in den siebziger Jahren Direktor in der BfG, aber in dieser Position hauptsächlich mit der Weiterentwicklung und Verbreitung gemeinwirtschaftlicher Theorien beschäftigt (von Loesch 1979).

meinwirtschaftlichen Unternehmen«, in dem er seine Ansätze für eine Theorie der Gemeinwirtschaft darlegte. Danach unterscheidet sich ein gemeinwirtschaftliches Unternehmen von anderen privaten Unternehmen durch die »Zielsetzung und die Motive seines Handelns« im Interesse des Gemeinwohls (Hesselbach 1971: 145). Darüber hinaus sollten die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen eine regulierende Rolle im Wettbewerb spielen und Monopole verhindern. In den sechziger und siebziger Jahren entwickelte sich ein ganzer Zweig wissenschaftlicher Abhandlungen und Zeitschriften⁶ mit dem Ziel, über einen theoretischen Überbau den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen einen gleichberechtigten Platz neben den privatwirtschaftlichen Unternehmen zu sichern. Dazu gehörten auch Universitätslehrstühle zum Genossenschaftswesen und zur öffentlichen Wirtschaft.

Dennoch blieb die Gemeinwohlorientierung ein so diffuser Begriff, dass er in allgemeinen Kontroll- und Zielkonflikten zwischen Eigentümern und Management instrumentalisiert werden konnte, indem das Management seine Unternehmensentscheidungen gegenüber der Eigentümerseite immer mit der Gemeinwohlorientierung rechtfertigen und damit potenzielle Einschränkungen seiner Entscheidungsgewalt verhindern konnte. Die Ziele und Erfolge der Vorstände ließen sich nicht eindeutig messen und führten zu der Verselbständigung der Unternehmensleitungen. Im Konflikt zwischen Kapitalverwertung einerseits und Gemeinwohlorientierung andererseits gab es keinen Maßstab, nach dem die Aufsichtsratsgremien die Vorstände beurteilen konnten.

Dieser Mechanismus wird an den Entscheidungen über die verlustreichen Auslandsgeschäfte der Neuen Heimat und der BfG deutlich. So wurden die Auslandsinvestitionen der Neuen Heimat von Hesselbach damit begründet, dass die Neue Heimat International Erfahrungen im Wohnungsbau anderer Länder sammelte und die Erfahrungen des deutschen Wohnungsmarktes an andere Länder vermittelte. Und weiter:

Durch eigene Bautätigkeit in den Ländern des Gemeinsamen Marktes, besonders in Frankreich und Italien, hilft sie, Wege für die Verwirklichung eines Gemeinsamen Bau- und Wohnungsmarktes zu schaffen. Als notwendige Ergänzung der industriellen Entwicklungshilfe berät sie junge Staaten und befreundete Gewerkschaften in Entwicklungsländern in den Fragen des Wohnungsbaues.

(Hesselbach 1971: 109)

6 Wie zum Beispiel das »Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen« oder die »Schriftenreihe Gemeinwirtschaft« der BfG.

Bei einem solchen Marschbefehl konnten die Auslandsinvestitionen der Neuen Heimat kaum mehr kritisch geprüft werden. Ähnlich verhielt es sich bei der Kreditvergabe der BfG an Polen. Aber auch die Geschäftsverbindungen der BfG nach Israel noch zu Zeiten, als Hesselbach selbst Vorstandsvorsitzender der Bank war, waren von politischen Überlegungen getragen.⁷ Während die Vorstellung einer Gemeinwohlorientierung der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen bei einem durch den Widerstand gegen den Nationalsozialismus geprägten Mann wie Walter Hesselbach noch glaubwürdig erscheint, machte man in der Praxis die Geschäftspolitik der Unternehmen von der persönlichen Integrität ihrer Vorstandsmitglieder abhängig.⁸ Das Geschäftsgebaren der Neuen Heimat im sozialen Wohnungsbau stand schon in den siebziger Jahren in der öffentlichen Kritik (Fuhrich et al. 1983). Durch den Hinweis auf die Gemeinwohlorientierung konnten sich die Vorstände jedoch gegenüber Korrekturversuchen von außen zur Wehr setzen.

Die Möglichkeit, alle Unternehmensentscheidungen mit Hinweis auf ihre Gemeinwohlorientierung verteidigen zu können, hatte weitreichende Folgen. Auf der Seite der Eigentümer wurde nie geklärt, inwieweit die Gewerkschaften bereit waren, ihr eigenes Vermögen für die Erreichung »gemeinwirtschaftlicher« Ziele einzusetzen. Bis Ende der siebziger Jahre war eine solche Diskussion überflüssig gewesen, da es so schien, dass eine gemeinwirtschaftliche Unternehmensführung mit einer akzeptablen Rendite vereinbar war. Als die betriebswirtschaftlichen Probleme der Unternehmen zu Tage traten, war es bereits zu spät, um in den gewerkschaftlichen Organisationen eine Entscheidung zu dieser Frage herbeizuführen.

Die Konzernstruktur

Die Gründung der BGAG erfolgte im Wesentlichen aus steuerlichen Gründen. Eine übersichtliche Ordnung der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen war mit ihr zwar auch bezweckt, nicht jedoch unbedingt die Herstellung ei-

7 Es erscheint denn auch nicht weiter verwunderlich, dass die meisten theoretischen Abhandlungen über die Gemeinwohlorientierung gemeinwirtschaftlicher Unternehmen von Managern dieser Unternehmen selbst stammen und weniger auf gewerkschaftlichen Vorgaben beruhen. Das Management konnte sich damit gegen strengere Vorgaben der Eigentümer immunisieren.

8 Zudem geriet die persönliche Integrität von Walter Hesselbach selbst in den Strudel des Neue-Heimat-Skandals, als sich herausstellte, dass Hesselbach sowohl an der tele-therm Gesellschaft für Fernwärme mbH & Co beteiligt war, die die Neue Heimat mit Fernwärme zu überhöhten Preisen belieferte, als auch an mehreren hundert Eigentumswohnungen aus dem Bestand der Neuen Heimat (Hirche 1984).

nes Kontrollverhältnisses der BGAG über die Tochterunternehmen. Zwar bestanden Gewinnabführungsverträge zwischen der BGAG und der BfG; in der Geschäftspolitik hatte die BGAG aber nur wenig Einfluss auf ihre Beteiligungsunternehmen. Gleichzeitig jedoch hatten die Gewerkschaften mit der Gründung der BGAG ihre Kontrollfunktion gegenüber den Einzelunternehmen an die BGAG abgegeben. Die Gründung der BGAG hatte somit nicht nur keine Straffung der Konzernstrukturen, sondern eher einen Kontrollverlust zur Folge, da die Gewerkschaften sich entlastet fühlten, ohne dass die BGAG die Macht gehabt hätte, ihre Beteiligungsunternehmen zu kontrollieren.

Im co op-Prozess wurde das distanzierte Verhältnis zwischen der BGAG als Holding und ihren Tochterunternehmen vom damaligen Vorstandsmitglied Rolf-Jürgen Freyberg im Einzelnen beschrieben. Freyberg versicherte dem Frankfurter Landgericht, dass die BGAG keine Führungsholding gewesen und die Holding durch das Verhalten des co op-Vorstands, namentlich durch Otto, von allen wesentlichen Informationen über den Handelskonzern abgeschnitten gewesen sei. Die Berichte des co op-Vorstands hätten »allenfalls Unterhaltungswert« gehabt (FAZ, 15.6.1993: 15). Ähnlich kommentierte Hans Matthöfer den Verkauf der BfG in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung: Den Verlust der Bank bedauere er nicht, denn sie sei »für Gewerkschaftsmitglieder nie eine wichtige Bank« gewesen. Dennoch könne sie auch heute noch im Besitz der Gewerkschaften sein, wenn sie besser geführt worden wäre. In der Dachgesellschaft BGAG habe es damals keine Führungskraft gegeben, die sich gegenüber den eigenen Unternehmen durchzusetzen vermochte (FAZ, 7.9.1994: 19).

Ein weiterer Beleg für die schwache Stellung der Holding gegenüber ihren Töchtern sind ihre Vorstandsvorsitzenden. 1977 ging der Vorstandsvorsitz der BGAG an Walter Hesselbach über, der zu diesem Zeitpunkt bereits 65 Jahre alt und nach seiner Zeit als Vorstandsvorsitzender der BfG in den Ruhestand getreten war. Er übte das Amt bis 1985 aus. Alfons Lappas, sein glückloser Nachfolger, war Kassierer beim DGB gewesen, bevor er 1974 Vorstandsmitglied der BGAG wurde. Bis zur Entlassung von Lappas Ende 1986 war der Vorstandsvorsitz der Gewerkschaftsholding keine bedeutende Position im System der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen gewesen. Hans Matthöfer war der erste Vorstandsvorsitzende, der geschäftspolitische Entscheidungen gegenüber den Beteiligungsunternehmen durchsetzte.

Der politische Kontext

Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen operierten in einem politischen Kontext. Dieser beeinflusste den Absatzmarkt der Unternehmen, schuf Vertrauen bei den Kreditgebern und erzeugte eine besondere Managementkultur.

Der politische Kontext bestimmte zum Teil die Märkte der Unternehmen. Dies gilt weniger für die Volksfürsorge, das Beamtenheimstättenwerk und die co op, die als normale Anbieter auf den Markt traten und dort mit anderen Unternehmen konkurrierten. Bei der BfG war dies nur zum Teil so, da sie auch eine wesentliche Funktion in der Vermögensverwaltung der Gewerkschaften hatte und für politische Finanztransaktionen zuständig war. Besonders ausgeprägt war die politische Marktbeschaffung bei der Neuen Heimat. Die Neue Heimat, die sich der Bereitstellung von günstigem Wohnraum widmete, arbeitete häufig im Auftrag von Kommunen und war daher eng mit kommunalen Mandatsträgern verflochten. In den frühen achtziger Jahren schuf die Neue Heimat eine Vielzahl von kommunalen Beiräten, in denen Mandatsträger bewirtet wurden. Eine gute Verbindung zur Politik war für die Neue Heimat lebenswichtig.

Zudem wurde die Expansion der Neuen Heimat in den siebziger Jahren von der sozialliberalen Bundesregierung unterstützt, auch im Rahmen eines konjunkturellen Investitionsprogramms, das Teil einer antizyklischen Wirtschaftspolitik war. Die Aufforderung der Politik an die Neue Heimat, selbst dann noch weiter zu expandieren, als der Baumarkt schon zusammengebrochen war, konnte als Gewährleistungsgarantie der Politik aufgefasst werden.

Zweitens verschaffte der politische Hintergrund der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen ihnen fast unbegrenzte Kreditwürdigkeit. Die deutschen Gewerkschaften als Eigentümer der Gemeinwirtschaft hatten ein großes Vermögen, auf das die Banken vertrauen konnten. Gleichzeitig neigten die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen dazu, sich im Ausland zu verschulden, da man in Deutschland politische Vorbehalte gegenüber den Banken hatte. Ein Vertreter der Deutschen Bank war im Aufsichtsrat der BGAG nicht vorstellbar. Ausländische Banken neigten weniger dazu, Kontrollfunktionen in deutschen Aufsichtsräten auszuüben. Für ausländische Banken waren die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen eine sichere Investition, da die deutschen Gewerkschaften einen solventen Ruf hatten. Die Mischfinanzierung durch die Gewerkschaften selbst und durch ausländische Bankkredite trug weiter zur Kreditwürdigkeit der Gewerkschaftsunternehmen bei.

Zur Illustration dieses Verhältnisses kann die Einlassung des ehemaligen Leiters der Finanzabteilung der co op AG, Norbert Lösch, im co op-Prozess

dienen. Lösch berichtete über die schwierige wirtschaftliche Situation der *co op* Anfang 1986, nachdem sich die gewerkschaftseigene BGAG von allen Aktien getrennt hatte. »Die Trennung von den Gewerkschaften«, so die Frankfurter Allgemeine Zeitung,

sei nicht nur positiv aufgenommen worden und habe zum Teil zur Streichung von Kreditlinien geführt. Sechs Monate habe man erfolglos einen echten neuen Gesellschafter gesucht. Man sei dann froh gewesen, mit der niederländischen Amro-Bank einen »neuen vorzeigbaren Großaktionär« gefunden zu haben. Allerdings habe der *co op*-Vorstand darauf bestanden, dass die Aktien in der eigenen Verfügungsgewalt bleiben. Daher sei ein kompliziertes Vertragswerk notwendig gewesen, unter anderem mit Optionsrechten auf die Aktien. Deutsche Großbanken seien für ein solches Vorhaben nicht in Frage gekommen, »weil die untereinander zu viel kommunizieren«. So habe man die von Gesellschaften im eigenen Einflussbereich gehaltenen Aktien über vier Auslandsbanken finanziert. (FAZ, 12.1.1993: 14)

Wie in jedem Insolvenzfall eines deutschen Großunternehmens standen auch bei den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen die Banken im Zentrum der Kritik. Der ehemalige Vorstandsvorsitzende der *co op*, Berndt Otto, unterstellte den hundertvierzig Gläubigerbanken seines Unternehmens sogar ein gezieltes Vorgehen, um die *co op* in die Krise zu treiben und dann ausschachten zu können (Otto 1996). Obwohl dies bei der schwachen Finanzdecke der *co op* eine falsche Anschuldigung gewesen sein dürfte, so ist jedoch gewiss, dass die Sanierung der BGAG und die Auflösung der gemeinwirtschaftlichen Tochterunternehmen nicht zum Schaden der Banken war. Trotz einer möglicherweise unzureichenden Kontrollausübung bei der Kreditvergabe konnten die Gläubigerbanken in den entscheidenden Situationen die Gewerkschaften zwingen, ihren finanziellen Verbindlichkeiten bis zum Schluss nachzukommen. Das ist in der deutschen Corporate-Governance-Tradition eher die Regel als die Ausnahme, galt für die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen jedoch im besonderen Maß.⁹

Der prägendste Faktor im politischen Kontext war die Zugehörigkeit der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen zum Gewerkschaftslager. Damit sahen sie sich in erster Linie in einer *politischen* Auseinandersetzung mit anderen Unternehmen und Geschäftspartnern und weniger in einem privaten Wettbewerb. Die politische Auseinandersetzung hätte in jedem Fall eine wichtige Rolle gespielt, wurde jedoch durch die »Theorie der Gemeinwirtschaft«

9 Siehe zum Fall AEG Ipsen und Pfitzinger in diesem Band, zur Metallgesellschaft Knipp (1998).

noch weiter verschärft. Gemeinwirtschaftliche Unternehmen sahen sich nicht nur als Unternehmen dem Gemeinwohl verpflichtet, sondern empfanden andere Unternehmen als *politische* Gegner. Die Unternehmen der Sozialdemokratie befinden sich in einer ähnlichen Situation.

Die Lagerzugehörigkeit hinterließ ihre stärksten Spuren in der Rekrutierung des Führungspersonals. Bis heute wird das Spitzenpersonal der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen nicht von außen rekrutiert, sondern entstammt bis auf wenige Ausnahmen dem gewerkschaftlichen, sozialdemokratischen oder gemeinwirtschaftlichen Milieu. Als Legitimation diente hier auch oftmals die gemeinwirtschaftliche Ideologie. Da die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen mit ihrer besonderen Rolle in der Wirtschaft nicht von gewöhnlichen Managern geführt werden konnten, mussten bei der Rekrutierung des Führungspersonals besondere Maßstäbe gelten.

Das kann man mit den Biografien der wichtigsten Manager der Gemeinwirtschaft illustrieren. Walter Hesselbach, der Begründer der Gemeinwirtschaft, hatte zwar eine betriebswirtschaftliche Ausbildung, war jedoch zugleich tief in der Sozialdemokratie und den Gewerkschaften verwurzelt. Seine Zeit bei der Hessischen Zentralbank in den fünfziger Jahren verbrachte er als Betriebsratsvorsitzender. Gleichzeitig saß er als Mitglied der SPD in der Frankfurter Stadtverordnetenversammlung und später im ehrenamtlichen Magistrat. Alfons Lappas war Finanzexperte des DGB und Vorstandsmitglied der BGAG, bevor er Vorstandsvorsitzender der BGAG wurde. Hans Matthöfer war ehemaliger IG Metall-Funktionär und sozialdemokratischer Forschungs- und Finanzminister. Berndt Otto begann seine berufliche Laufbahn in der Grundsatzabteilung des DGB.

Manager, die nicht aus gewerkschaftlichen oder politischen Funktionen kamen, kamen aus den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen selbst. Albert Vietor, der die Neue Heimat zum weltweiten Konzern machte und danach in den Konkurs führte, begann als Verwaltungsleiter der Neuen Heimat Wohnungsbau 1945 in Kassel. Sein Nachfolger, Diether Hoffmann, hatte sein gesamtes berufliches Leben bei der BfG verbracht, wo er als Assistent von Hesselbach begonnen hatte. Auch der jetzige Vorstandsvorsitzende der BGAG, seit 1995 Nachfolger von Hans Matthöfer, war in seiner beruflichen Laufbahn ausschließlich bei gemeinwirtschaftlichen Unternehmen beschäftigt.¹⁰

10 Ein wesentlicher Konfliktpunkt bei dem gescheiterten Sanierungsplan der Neuen Heimat war, dass mit Manfred Meier-Preschany erstmals ein ehemaliger Bankmanager und Nicht-

In diesem politischen Kontext steht die Kontrolle der Eigentümer über das Management unter einem besonderen Vorzeichen. Erstens stand Kontrolle immer unter dem Vorbehalt, dass aus ihr keine schädliche Kritik werden durfte, die vom gegnerischen Lager ausgenutzt werden konnte. Dass Wettbewerber keine Kenntnis über Misswirtschaft erhalten sollten, gilt zwar auch in der Privatwirtschaft, ist aber dort nicht politisch motiviert. Zweitens ergaben sich Loyalitätskonflikte, da ein Manager der Gemeinwirtschaft nur in der Gemeinwirtschaft Beschäftigungsmöglichkeiten hatte. Führungspersonen konnten deshalb erst entlassen werden, wenn die Krise offensichtlich war und ihnen persönliche Vorwürfe gemacht werden konnten. Drittens hatte man wenig Kontakt zur Welt der Privatwirtschaft und war von Lern- und Austauschprozessen abgeschnitten. Kontrolleure und Kontrollierte befanden sich gleichermaßen in einem politisch eng definierten, vielfältig verflochtenen Soziotop.¹¹

*Die Rolle der Mitbestimmungsorgane*¹²

Als die Geschäftsleitung der Neuen Heimat begann, steuersparend private Investitionen ihrer Vorstandsmitglieder in den Bestand von Neue Heimat-Wohnungen zu organisieren, wurden im Laufe der Zeit auch zahlreiche Mitarbeiter an solchen Geschäften beteiligt. Hier scheint sich die ideologische Bindung eines gewerkschaftlichen Unternehmens an seine Mitarbeiter ausgewirkt zu haben.

Für die Mitbestimmungsorgane schien Ähnliches nicht zu gelten. Bis zum Mitbestimmungsgesetz von 1976 unterlagen die Unternehmen dem Betriebsverfassungsgesetz. 1969 beschloss jedoch der DGB, eine erweiterte Mitbestimmung durch Vereinbarung einzuführen. Danach gab es in den meisten gemeinwirtschaftlichen Unternehmen einen paritätisch besetzten Aufsichtsrat mit einundzwanzig Mitgliedern, von denen zehn der Arbeitnehmerseite und zehn der Anteilseignerseite zuzurechnen waren. Das gemeinsam zu be-

gewerkschafter Zugang zu einer Führungsposition in einem gemeinwirtschaftlichen Unternehmen bekommen sollte.

11 Die weitgehende Isolierung von der Privatwirtschaft und das ausgeprägte Lagerdenken sind wahrscheinlich auch die wesentlichen Erklärungsfaktoren für die Korruptierbarkeit des gemeinwirtschaftlichen Spitzenpersonals. Die Manager der Gemeinwirtschaft hatten überdurchschnittliche Ansprüche an ihre Vergütung und übten einen sehr lockeren Umgang mit privatem und Firmenvermögen, hauptsächlich aus der irrigen Annahme heraus, dass Manager in der Privatwirtschaft dies genauso machten.

12 Der folgende Abschnitt orientiert sich in weiten Teilen an den Ausführungen von Hirche (1984: 61–68).

stimmende einundzwanzigste Mitglied war üblicherweise der Vorsitzende des DGB. Ab 1976 galt dann das Mitbestimmungsgesetz in den meisten Unternehmen, abgesehen von der BGAG und der Neue Heimat Städtebau (NHS), wo weiterhin die Regelung von 1969 galt. Allerdings war die Verteilung der Sitze zwischen Anteilseignern und Arbeitnehmervertretern dadurch gestört, dass in den meisten Fällen nur ein Teil der Arbeitnehmersitze an Beschäftigte aus den Unternehmen ging. Die anderen wurden von den Gewerkschaften bestellt, insbesondere von der damaligen IG BAU und der HBV, die wiederum regelmäßig ihre Vorsitzenden entsandten. Damit waren in den Aufsichtsratsgremien auf der Arbeitnehmerseite teilweise dieselben Personen wie auf der Anteilseignerseite vertreten, sodass von einer besonders ausgeprägten Form der Unternehmensmitbestimmung kaum die Rede sein kann. In der Tat gibt es bei der Abwicklung der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen keinen Hinweis auf eine besondere Rolle der Arbeitnehmervertreter.

Erst bei der Sanierung der BGAG und der Veräußerung einzelner Unternehmen begannen die Arbeitnehmervertreter mit einzelnen Gewerkschaftsvertretern in den Aufsichtsratsgremien Allianzen zu bilden, um möglichst arbeitnehmerfreundliche Bedingungen der Sanierung zu erreichen. So versuchte der Betriebsrat der Volksfürsorge mit gewerkschaftlicher Unterstützung ohne Erfolg einen Börsengang der Volksfürsorge zu erreichen, wodurch er sich größere Spielräume für die Unternehmensführung erhoffte. Da die Arbeitnehmer gemeinwirtschaftlicher Unternehmen zumeist über Tarif bezahlt wurden und deshalb viel zu verlieren hatten, lag dies nah. Strategische Allianzen zwischen Management und Arbeitnehmervertretern bei der Verfolgung gemeinsamer Interessen gibt es jedoch nicht nur in der Gemeinwirtschaft (siehe Rehder in diesem Band).

Die Gemeinwirtschaft in der Deutschland AG

Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen waren unter den Großunternehmen der deutschen Nachkriegsökonomie eine Ausnahme. Sie befanden sich im Eigentum der Gewerkschaften, waren auf das Gemeinwohl verpflichtet und stärker politisch integriert als in die Privatwirtschaft. Gleichwohl war ihre Konstruktion als Unternehmen, die von wenigen Großaktionären gehalten wurden, die mehr strategische als finanzielle Interessen im Unternehmen verfolgten, nicht prinzipiell untypisch für die deutschen Unternehmen.

Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass die Gewerkschaften als Eigentümer ihren Arbeitnehmern besondere Mitentscheidungsrechte in den Unternehmen eingeräumt hatten. Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen können demnach nicht als Beispiel für Fehlallokationen aufgrund eines übermäßigen Arbeitnehmereinflusses dienen. Zwar wurden die Beschäftigten überdurchschnittlich vergütet und das Kostenbewusstsein der Unternehmen war gering; an den massiven Fehlentscheidungen in der Geschäftspolitik, die letztlich zur Insolvenz führten, hätte ein besseres Kostenmanagement jedoch nichts geändert. Die Einbeziehung von Arbeitnehmerinteressen im deutschen Corporate-Governance-System kann nicht unter Verweis auf die Erfahrungen der Gemeinwirtschaft kritisiert werden.

Vielmehr wirkte in den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen die Vorstellung eines Gemeinwohls, dem die Unternehmen dienen sollten, als der wesentliche Freibrief, den die Führungskräfte immer dann zücken konnten, wenn Kontrolle von außen drohte. Die Vorstellung der Gemeinwirtschaftlichkeit der Unternehmen wurde von deren Führungskräften selbst entwickelt und den Gewerkschaften als Eigentümern vorgegeben, um weitere Nachfragen zu verhindern. Das hohe Ansehen der gemeinwirtschaftlichen Führungskräfte in der Zeit vor 1982, insbesondere in der sozialdemokratischen Politik, half, das Management weitgehend zu immunisieren. Die Eigentümer wiederum nahmen die Vorstellungen des Managements von der Unternehmensführung in gewerkschaftlichen Beteiligungsunternehmen dankbar an, da sie ihnen Aufsichtsratspositionen für ihre führenden Funktionäre verschaffte, aber keine wirkliche Kontrollleistung verlangte. Solange die Unternehmen Überschüsse erwirtschafteten, bis Ende der siebziger Jahre, war dieses Modell erfolgreich.

Allerdings verdeutlicht das Fallbeispiel, wie prekär Unternehmensziele sind, die über die erfolgreiche Bewährung am Markt hinausgehen. Im Fall der Gemeinwirtschaft dienten sie vor allem der Legitimierung einer außergewöhnlich großen Autonomie des Managements. Über die weiteren Effekte der Gemeinwohlorientierung der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen ist nur wenig bekannt; insbesondere wissen wir nichts im Vergleich zur Bereitstellung ähnlicher Leistungen durch andere Anbieter.

Im Prozess der Auflösung der Deutschland AG ist zu erwarten, dass die für deutsche Unternehmen typische Gemengelage unterschiedlicher Aktionärsinteressen zugunsten einer Finanzorientierung der Aktionäre und der Unternehmen weicht. Modelle der »Gemeinwohlorientierung« oder politische Zielsetzungen von Unternehmen werden unwahrscheinlicher, wenn sich nicht gleichzeitig die Kapitalkosten erwirtschaften lassen. Die gewerk-

schaftlichen Unternehmen sind kein Beispiel dafür, dass dieser Prozess zu bedauern ist. Eine stärkere Finanzorientierung der Eigentümer hätte eine stärkere Kontrolle der Unternehmensvorstände erzwungen. Den Gewerkschaften wäre dadurch vieles erspart geblieben.

Literatur

- BGAG (Berufsgenossenschaftliches Institut für Arbeit und Gesundheit), 1999: *Geschäftsbericht*. Frankfurt a.M.: Berufsgenossenschaftliches Institut für Arbeit und Gesundheit.
- Berle, Adolf A./Gardiner C. Means, 1968: *The Modern Corporation & Private Property*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Beyer, Jürgen, 1998: *Managerherrschaft in Deutschland? »Corporate Governance« unter Verflechtungsbedingungen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Coffee, John C., 1990: Unstable Coalitions: Corporate Governance as a Multi-Player Game. In: *The Georgetown Law Journal* 78, 1495–1549.
- DGB-Bundesvorstand, 1979: *Auftrag und Aufgaben gemeinwirtschaftlicher Unternehmen des Deutschen Gewerkschaftsbundes und seiner Gewerkschaften*. Düsseldorf.
- Edwards, Jeremy/Klaus P. Fischer, 1994: *Banks, Finance and Investment in Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Financial Times, 1982: West German Unions Grapple with Financial Burdens. In: *Financial Times*, 21.7.1982.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1993: Zweites Geständnis im Co op-Prozess. In: *FAZ*, 12.1.1993: 14.
- , 1993: Ottos Fall und der Fall Co op. In: *FAZ*, 15.6.1993: 15.
- , 1994: Die Büchergilde Gutenberg gibt Einzelhandel an Weihönig ab. In: *FAZ*, 13.7.1994: 17.
- , 1994: Wieder Dividende für die Gewerkschaften. In: *FAZ*, 7.9.1994: 19.
- , 1996: Im Gefängnis zur Freiheit gefunden. In: *FAZ*, 16.9.1996: 18.
- , 1999: Die BGAG neu hat mit der BGAG alt nichts zu mehr zu tun. In: *FAZ*, 10.11.1999: 24.
- Fuhrich, Manfred, et al., 1983: *Neue Heimat. Gewerkschaften und Wohnungspolitik*. Hamburg: VSA-Verlag.
- Furubotn, Eirik G., 1988: Codetermination and the Modern Theory of the Firm: A Property Rights Analysis. In: *Journal of Business* 61(2), 165–181.
- Hesselbach, Walter, 1971: *Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen. Instrumente gewerkschaftlicher und genossenschaftlicher Struktur- und Wettbewerbspolitik*. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt.
- , 1982: »Ich dachte mit 3.750 Mark, bist Du dabei«. Interview mit Walter Hesselbach. In: *Der Spiegel* 8/1982, 22–27.

- Herzog, Felix, 1995: *Solidarität unter Verdacht. Über den Versuch der Kriminalisierung der Gewerkschaften im Fall Co op.* Köln: Bund.
- Hirche, Kurt, 1984: *Der Koloss wankt. Die Gewerkschaftsunternehmen zwischen Anspruch und Wirklichkeit.* Düsseldorf: Econ.
- Höpner, Martin, 2001: *Corporate Governance in Transition: Ten Empirical Findings on Shareholder Value and Industrial Relations in Germany.* MPIfG Discussion Paper 01/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- , 2003: *Wer beherrscht die Unternehmen? Shareholder Value, Managerherrschaft und Mitbestimmung in Deutschland.* Frankfurt a.M.: Campus.
- Hüwe, Nikolaus, 1990: Die Beteiligungsgruppe der Gewerkschaften 1989. In: Michael Kittner (Hrsg.), *Gewerkschaftsjahrbuch.* Köln: Bund, 629–639.
- Jackson, Gregory, 2001: *Organizing the Firm: The Evolution of Corporate Governance in Germany and Japan.* New York: Columbia University.
- Jensen, Michael, 1993: The Modern Industrial Revolution, Exit, and the Failure of Internal Control Systems. In: *The Journal of Finance* 68(3), 831–880.
- Jensen, Michael/William H. Meckling, 1976: Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. In: *Journal of Financial Economics* 3, 305–360.
- Junkes, Joachim/Dieter Sadowski, 1999: Mitbestimmung im Aufsichtsrat. In: Bernd Frick/Norbert Kluge/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Die wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung. Expertenberichte für die Kommission Mitbestimmung.* Frankfurt a.M.: Campus, 53–88.
- Knipp, Thomas, 1998: *Der Machtkampf. Der Fall Metallgesellschaft und die Deutsche Bank.* München: Econ.
- Loesch, Achim von, 1979: *Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen der deutschen Gewerkschaften.* Köln: Bund.
- Matthöfer, Hans, 1995: Die BGAG im Wandel zu einer Dienstleistungsholding der Gewerkschaften. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 1/1995, 35–41.
- Monopolkommission, 1988: *Die Wettbewerbsordnung erweitern. 7. Hauptgutachten der Monopolkommission 1986/1987.* Baden-Baden: Nomos.
- Otto, Bernd, 1996: *Der Co op-Skandal. Ein Lehrstück aus der deutschen Wirtschaft.* Frankfurt a.M.: Campus.
- Rehder, Britta, 2003: Corporate Governance im Mehrebenensystem. Konfliktkonstellationen im Investitionswettbewerb deutscher Unternehmen (in diesem Band).
- Roe, Mark J., 1993: Some Differences in Corporate Structure in Germany, Japan and the United States. In: *Yale Law Journal* 102, 1927–2003.
- Weinert, Rainer, 1994: *Das Ende der Gemeinwirtschaft. Gewerkschaften und gemeinwirtschaftliche Unternehmen im Nachkriegsdeutschland.* Frankfurt a.M.: Campus.