

Martin Höpner, Maximilian Waclawczyk\*

## Opportunismus oder Ungewissheit?

### Die Arbeitgeberhaltungen zum mitbestimmten Aufsichtsrat\*\*

**Zusammenfassung** – In der Mitbestimmungsdebatte der 2000er Jahre überraschten die Führungskräfte vieler Großunternehmen mit positiven Äußerungen zur Unternehmensmitbestimmung. Damit widersprachen sie den Forderungen ihrer Verbände, die sich dafür einsetzten, die paritätische Mitbestimmung abzuschaffen und auf eine Drittelbeteiligung zurückzuführen. Dieser Sachverhalt lässt sich auf zweierlei Weise interpretieren. Der machtréssourcentheoretischen Interpretation zufolge vermieden es die Führungskräfte aus strategischen Gründen, ihre Mitbestimmungsaversion in die Öffentlichkeit zu tragen, um die Kooperationsbereitschaft interner Arbeitnehmervertreter nicht zu unterminieren. Die produktionsregimetheoretische Interpretation geht hingegen von einem fundamentalen Präferenzwandel aufseiten der Führungskräfte aus. Wir vergleichen die Haltungen der Verbände und Unternehmen in den siebziger und den 2000er Jahren und zeigen, dass die machtréssourcentheoretische Interpretation der empirischen Überprüfung nicht standhält. Der Schlüssel zum Verständnis der vorgefundenen Konstellation liegt nicht in vermeintlichem Opportunismus der Unternehmensleitungen, sondern in der Ungewissheit der Folgen institutionellen Wandels.

## Opportunism or Uncertainty? Analyzing Employers' Attitudes towards Supervisory Board Codetermination

**Abstract** – In the course of the codetermination debate of the 2000s, managers of large companies surprisingly made codetermination-friendly statements by claiming to disagree with employer federation demands to reduce the number of employee seats on supervisory boards from one half to one third. This claim can be interpreted in two different ways. According to the power resource interpretation, managers were reluctant to articulate publically their aversion to codetermination so as not to undermine cooperation with the employee representatives in their own companies. In contrast, the production regime interpretation assumes that managers really had changed their basic preferences. We compare the attitudes of managers and employer federations in the 1970s and the 2000s and show that the power resource interpretation cannot be upheld. The key to understanding the divergent attitudes between managers and federations in the 2000s does not lie in the supposed opportunism of managers, but in uncertainty about the effects of institutional change.

Key words: **corporate governance, codetermination, employers, preference formation** (JEL: D71, D72, J53, J58)

---

\* PD Dr. Martin Höpner, Jg. 1969, Forschungsgruppenleiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstr. 3, 50676 Köln. E-Mail: hoepner@mpifg.de.

Maximilian Waclawczyk, Jg. 1985, Magister der Politikwissenschaft, bis Mai 2012 wissenschaftliche Hilfskraft am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. E-Mail: Maximilian.Waclawczyk@web.de.

\*\* Artikel eingegangen: 20.12.2011

revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 13.6.2012.

## 1. Arbeitgeberhaltungen zum mitbestimmten Aufsichtsrat als theoretisches Puzzle<sup>1</sup>

Wie kaum eine andere Institution steht die paritätische Besetzung der Aufsichtsräte von Großunternehmen für die soziale Demokratie deutscher Prägung. In den frühen 2000er Jahren wurde die Unternehmensmitbestimmung zum Gegenstand einer scharf geführten Auseinandersetzung zwischen Gegnern, die eine Rückführung auf eine Drittelbeteiligung oder gar eine gänzliche Entfernung der Arbeitnehmervertreter aus den Aufsichtsräten forderten, und Befürwortern, die sich im Wesentlichen für den Erhalt des Status quo einsetzten. Im Zuge dieser Auseinandersetzung offenbarte sich eine nicht nur politisch folgenreiche, sondern auch sozialwissenschaftlich bemerkenswerte Konstellation. Konzentriert man sich nämlich auf die Positionierungen innerhalb des Arbeitgeberlagers und verortet empirisch vorgefundene Haltungen auf einer Achse zwischen Gegnerschaft und Akzeptanz des Status quo, zeigt sich ein Muster: Die Industrie- und Arbeitgeberverbände positionierten sich näher am Pol der Gegnerschaft als jene Großunternehmen, die der Mitbestimmung auf Ebene der Leitungsorgane direkt unterworfen waren. Kontrastiert man die Positionierungen der Unternehmen und Verbände zudem mit jenen aus der letzten großen Mitbestimmungsdebatte – der Debatte der siebziger Jahre, die sich um die Ausgestaltung des bis heute maßgeblichen 1976er Mitbestimmungsgesetzes drehte –, dann zeigt sich, dass die Diskrepanz zwischen den Positionierungen über die Zeit variiert. In den Siebzigern schienen sich Unternehmen und Verbände in ihrer Gegnerschaft zur paritätischen Mitbestimmung weitgehend einig. Seither wuchs ein *gap* zwischen eindeutiger Gegnerschaft aufseiten der Verbände und zunehmender Akzeptanz aufseiten der Unternehmen.

In diesem Beitrag wenden wir uns gegen eine in Forschungsliteratur und politischer Debatte vorgefundene Interpretation des *gaps*. Der Reiz, sich in diese Interpretation und unsere Gegenposition hineinzudenken, ergibt sich indes nicht nur aus der Brisanz des empirischen Gegenstands selbst, sondern vielmehr auch aus der Tatsache, dass die Kontroverse für etwas Größeres steht: für die Debatte über Arbeitgeberpräferenzen gegenüber dekommodifizierenden Institutionen und Praktiken, die seit einigen Jahren zwischen Vertretern des Machtressourcenansatzes und des Spielarten-des-Kapitalismus-Ansatzes geführt wird. Machtressourcentheoretikern zufolge streiten Arbeitgeber für die Maximierung ihrer Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel und für die Minimierung sozialstaatlicher Intervention. Institutionen wie statusbezogene Sozialpolitik, Kündigungsschutz und Arbeitnehmermitbestimmung beruhen deshalb, so diese Sicht, auf den *gegen* das Kapital gerichteten Machtressourcen der Arbeiterklasse und der ihnen nahe stehenden Parteien. In den Worten Esping-Andersens:

---

<sup>1</sup> Hierbei handelt es sich um die stark gekürzte und zugespitzte Version eines Beitrags, dessen Langfassung als Discussion Paper des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung erschien (zitiert als Höpner/Waclawczyk 2012). Wir danken Martin Behrens, Cornelia Girndt, Roland Köstler, Thomas Paster, Hubertus Schmoldt, Sebastian Sick, Arndt Sorge, Rainald Thannisch, Joachim F. Tornau und drei anonymen Gutachtern der Zeitschrift *Industrielle Beziehungen* für hilfreiche Hinweise.

Decommodification strengthens the worker and weakens the absolute authority of the employer. It is exactly for this reason that employers have always opposed decommodification (Esping-Andersen 1990: 22).

Autoren wie Swenson (2002) und Mares (2003) haben sich gegen diese Interpretation gewandt und behaupten, dass arbeitgeberseitige Interessenlagen die Entstehung und Genese des modernen Wohlfahrtsstaats genauso nachhaltig geprägt haben wie die Macht der Arbeiterklasse. Sie begründen diese These mit den positiven Rückwirkungen der Dekommodifizierung auf Produktion und Wettbewerbsfähigkeit, namentlich mit der Bereitschaft der Beschäftigten, unter bestimmten Bedingungen in die Ausbildung vergleichsweise spezifischer, also nur bedingt über Unternehmens- und Sektorengrenzen transferierbarer Fertigkeiten zu investieren. Diese Sicht der Dinge lässt sich auch auf die Mitbestimmung anwenden: Sie mag sich, einmal eingeführt, zur institutionellen Unterfütterung langfristiger Koordination bewährt haben. Die Unternehmensleitungen mögen diese Koordinationsgewinne bei der Formierung ihrer Präferenzen mit den zweifellos vorhandenen Verlusten an Direktionsfreiheit gegenwiegen und dabei zu einem positiven Ergebnis gelangen. Wir können festhalten: Die Kritiker der Machtressourcentheoretiker haben gute theoretische Gründe für die Annahme benannt, dass Unternehmen *nicht notwendigerweise* Antagonisten von Dekommodifizierung sein müssen, und dass es statt theoretischer Deduktion empirischer Forschung bedarf, um die Präferenzen der Arbeitgeber gegenüber den zahlreichen Dimensionen sozialstaatlicher Intervention zu bestimmen (vergleiche auch Münnich 2010; Paster 2011a).

Nun scheinen die empirischen Befunde über die Arbeitgeberhaltungen zur Unternehmensmitbestimmung beiden Seiten gleichzeitig Recht und Unrecht zu geben, je nachdem, ob man die Präferenzen der Großunternehmen oder der Verbände als maßgeblich wertet und wie man diese Präferenzen interpretiert. Für die Zwecke der vorliegenden Argumentation folgen wir Hall (2005: 131) in der analytischen Unterscheidung zwischen drei Typen individueller Präferenzen. Die ursprünglichste Form von Präferenzen sind demnach „fixed aspirations“ wie das Streben nach allgemeinem Wohlergehen. Konkreter als diese Aspirationen sind die sogenannten fundamentalen (oder auch: vorstrategischen) Präferenzen, in denen sich auch die gesammelten Erfahrungen von Präferenzträgern widerspiegeln, die es ihnen erlauben, ihre Umwelt dahin gehend zu interpretieren, dass bestimmte Vorgehensweisen anderen vorzuziehen sind. Von diesen sind schließlich strategische Präferenzen zu unterscheiden, die zusätzlich das Wissen über das konkrete institutionelle Umfeld, die Beschaffenheit der betreffenden Entscheidungssituation und die Verteilung von Präferenzen auf andere Präferenzträger in Rechnung stellen. Für die nachfolgende Argumentation können wir die fixen Aspirationen vernachlässigen und uns auf die Unterscheidung zwischen vorstrategischen, also fundamentalen Präferenzen einerseits und strategischen Präferenzen andererseits konzentrieren.

Zur vorliegenden Argumentation herausgefordert fühlen wir uns durch eine Interpretation des Puzzles divergierender Mitbestimmungspräferenzen von Unternehmen und Verbänden, die sich sowohl in der politökonomischen Forschungsliteratur als auch in der öffentlichen Auseinandersetzung über die Unternehmensmitbestimmung findet. Zunächst zur Forschungsliteratur. Jüngst hat sich Paster (2011b) in der Zeitschrift *Socio-Economic Review* mit den Arbeitgeberhaltungen zur Unterneh-

mensmitbestimmung beschäftigt. Er behauptet nicht, dass die Führungskräfte mitbestimmter Großunternehmen überwiegend Mitbestimmungsgegner seien. Aber Paster argumentiert, dass die öffentliche Debatte ein verzerrtes Bild von den Arbeitgeberhaltungen zur Unternehmensmitbestimmung zeichne, und zwar dergestalt, dass die Gegnerschaft zur Mitbestimmung unterschätzt werde. Das, so der Autor weiter, liege am Opportunismus der Führungskräfte. Denn befürworte eine Führungskraft die Unternehmensmitbestimmung, dann unterläge sie dem Anreiz, dies öffentlich kundzutun, um so die Kooperationsbereitschaft der Arbeitnehmerseite zu unterfüttern. Sei die Führungskraft aber gegen den mitbestimmten Aufsichtsrat, unterläge sie dem Anreiz, sich der öffentlichen Debatte zu enthalten oder sich sogar präferenzwidrig zu äußern, um das dringend benötigte Wohlwollen der internen Belegschaftsvertreter – nicht zuletzt in den sensiblen Fragen der Vorstandsbestellung und der Führungskräftevergütung – nicht zu unterminieren (ebd.: 16). In diesem Fall also schweige sich die Führungskraft über ihre fundamentale Präferenz aus und delegiere das entsprechende Lobbying an die Verbände. Im Ergebnis sollte die Mitbestimmungsaversion der Führungskräfte größer sein, als es in der öffentlichen Debatte den Anschein hat.<sup>2</sup>

Ein ähnliches Argument wurde während der Mitbestimmungsdebatte der 2000er Jahre von BDA und BDI, akademischen Mitbestimmungsgegnern und wirtschaftsliberalen Journalisten geführt – nur dass diese, anders als Paster, den Unternehmen *generell* strategische Zurückhaltung von Mitbestimmungskritik unterstellten. Beispielsweise kommentierte der Mitbestimmungskritiker Baums positive Äußerungen leitender Manager zur Unternehmensmitbestimmung wie folgt:

Die Aussagen aus diesen Ecken dürfen Sie nicht für bare Münze nehmen. Deren Wahl oder Abberufung ist ... von den Arbeitnehmern im Aufsichtsrat abhängig. Solche Aussagen sind daher politischer Natur (Spiegel Online vom 4.11.2004).

Ähnlich argumentierte der Mitbestimmungskritiker Adams, als er darlegte, es sei „eine tödliche Karrierebedrohung für jeden Manager, sich zu irgendeinem Zeitpunkt mit Gewerkschaftsvertretern anzulegen“ (Adams 2006: 2). Weitere Belege für die Behauptung opportunistisch-strategischer Enthaltung von Mitbestimmungskritik seitens deutscher Manager, geäußert von Kritikern des mitbestimmten Aufsichtsrats, ließen sich anführen.<sup>3</sup> Es ist offensichtlich, worin der Reiz des Opportunismus-Arguments für Mitbestimmungsgegner liegt, lässt sich mit ihm doch ein durchschlagender Rückhalt für eigene Positionen behaupten, ohne diese Behauptung empirisch belegen zu müs-

---

<sup>2</sup> Des Weiteren argumentiert Paster, dass auch die Befürworter der Mitbestimmung bereit seien, die radikalen Forderungen der Verbände zu billigen. Denn diesen Unternehmen stünde immer noch offen, die Aufsichtsräte auf dem Wege der freiwilligen Mitbestimmungsvereinbarung paritätisch zu besetzen; möglicherweise seien solch freiwillige Formen der Mitbestimmung zur Unterfütterung der Kooperationsbereitschaft der Arbeitnehmerseite sogar besser geeignet als die gesetzlichen Vorschriften (Paster 2011b: 19). Dieses Argument setzt freilich voraus, dass es keines Beschlusses der Hauptversammlung bedarf, um eine größere als die gesetzlich vorgeschriebene Anzahl an Aufsichtsratssitzen mit Arbeitnehmervertretern zu besetzen; siehe zu Mitbestimmungsvereinbarungen nur Köstler/Zachert/Müller (2009 Rz. 332ff.).

<sup>3</sup> So etwa BDA/BDI (2004: 5) und Kaden auf Spiegel Online vom 4.4.2011.

sen: Seht her, die Führungskräfte sind meiner Meinung, und gerade die Tatsache, dass man dies nicht sieht, beweist, wie Recht ich habe.

Wir wollen nachfolgend zeigen, dass die Annahme einer fundamental vorhandenen, aus strategischen Gründen aber verdeckten Mitbestimmungsaversion deutscher Führungskräfte der vorliegenden Empirie nicht gerecht wird. Gäbe es, so unser Einwand, die behauptete fundamentale Opposition gegen die Arbeitnehmermitbestimmung wirklich, dann wäre sie über verschiedene Kanäle, die nachfolgend besprochen werden, zu beobachten. Wir schlagen deshalb eine Interpretation des vorgefundenen Puzzles vor, die ohne die Behauptung opportunistischen Verhaltens der Manager auskommt und die stattdessen auf die Ungewissheit der Folgen institutionellen Wandels verweist. Zunächst vergleichen wir in den Abschnitten 2 und 3 die Haltungen der Unternehmensleitungen und Verbände in den Mitbestimmungsdebatten der siebziger und 2000er Jahre. Diese Abschnitte belegen, dass über die Zeit tatsächlich eine Diskrepanz zwischen den Haltungen der Unternehmen und Verbände gewachsen ist. In Abschnitt 4 führen wir vor, warum entscheidende empirische Befunde der Opportunismus-Interpretation derart zuwiderlaufen, dass wir sie als falsifiziert ansehen. Abschließend zeigen wir in Abschnitt 5, wie sich das Puzzle divergierender Äußerungen zur Unternehmensmitbestimmung ohne die Annahme der strategischen Verdeckung fundamentaler Mitbestimmungsaversion auflösen lässt, und diskutieren Implikationen für die Zukunft des mitbestimmten Aufsichtsrats und für die Debatte über Arbeitgeberpräferenzen gegenüber Dekommodifizierung.

## 2. Siebziger Jahre: Der Kampf gegen die Ausweitung der Arbeitnehmermitbestimmung

### 2.1 Verbände

Die erste von uns betrachtete Sequenz beginnt mit der Diskussion über den im Jahr 1970 veröffentlichten Bericht der Biedenkopf-Kommission (Mitbestimmungskommission 1970), die schließlich in das Mitbestimmungsgesetz von 1976 mündete, und endet mit der kurz darauf von Arbeitgeberseite eingereichten Verfassungsklage, die das Bundesverfassungsgericht mit seinem Mitbestimmungsurteil des Jahres 1979 beantwortete. Aufgrund des scharfen Widerstands der Arbeitgeber- und Industrieverbände kann das MitbestG von 1976 als eines der umstrittensten Arbeits- und Sozialgesetze in der Geschichte der Bundesrepublik gewertet werden.<sup>4</sup> In den siebziger Jahren wurde die Mitbestimmungsfrage zu einem der wichtigsten Betätigungsfelder der BDA und der Kampf gegen die paritätische Besetzung der Aufsichtsräte zudem zu einem persönlichen Anliegen der Vorsitzenden Friedrich, Schleyer und Esser. Im Zuge der Auseinandersetzung verzichteten die Verbände darauf, ein eigenes, potenziell kompromissfähiges Reformmodell vorzulegen, und wandten sich gegen *jegliche* Ausweitung des mitbestimmungspolitischen Status quo (der damaligen Drittelbeteiligung). So hatte die CDU auf ihrem Düsseldorfer Parteitag des Jahres 1971 ein Reformkonzept beschlos-

---

<sup>4</sup> Nachfolgend setzen wir die Grundzüge der Mitbestimmungsgesetze als bekannt voraus. In der Langfassung dieses Beitrags (Höpner/Waclawczyk 2012) bieten wir darüber hinaus Einführungen in die Kontexte der Mitbestimmungsdebatten der siebziger und der 2000er Jahre.

sen, das ein klares numerisches Übergewicht der Kapitalbanken über die Arbeitnehmerbanken im Verhältnis 7:5 vorsah. Auch dieses Konzept lehnte die BDA ab – mit der Begründung, dass es eine „Verstärkung der Arbeitnehmerposition im Aufsichtsrat bis unmittelbar unter die Paritätsgrenze“ (BDA-Jahresbericht 1971: 56) implizierte. Insgesamt kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Verbände der Kapitaleseite in den 1970er Jahren eine – im Sinne des Abschnitts 1 – „fundamentale“ Mitbestimmungsaversion aufwiesen und die Ausweitung der Aufsichtsratsmitbestimmung vehement bekämpften, den Gang vor das BVerfG eingeschlossen.

Zahlreiche Passagen der BDA-Jahresberichte der siebziger Jahre geben Aufschluss über die Begründungen, mit denen die BDA ihre ablehnende Haltung untermauerte. Diese Begründungen atmeten spürbar den Zeitgeist und waren – ganz anders als, wie wir später sehen werden, im Zuge der Mitbestimmungsdiskussion der 2000er Jahre – vor allem politisch-gesellschaftlicher Natur. Jede Ausweitung der Unternehmensmitbestimmung, so das Argument, störe das machtpolitische Gleichgewicht zwischen Arbeit und Kapital, führe zur Subordination des Kapitals unter die Herrschaft der Gewerkschaften und bedrohe damit die marktwirtschaftliche, ja letztlich: die demokratische Ordnung. Auch unterparitätische Mitbestimmungsmodelle, so die BDA, würden in Interaktion mit den bereits bestehenden tarifpolitischen Beteiligungsrechten sowie der Mitbestimmung über den Betriebsrat im Ergebnis in eine arbeitnehmerseitige Überparität münden und „das gewerkschaftliche ‚Lohndiktat‘ an die Stelle der Tarifautonomie treten lassen“ (BDA-Jahresbericht 1974: 161). Eine solche Überparität habe „gefährliche wirtschafts-, gesellschafts- und letztlich staatspolitische Konsequenzen“, die „in ihrer Gesamtheit ordnungssprengend wären“ (ebd.: 160); letztlich stünden „hochrangige verfassungsrechtliche Werte auf dem Spiel“ (BDA-Jahresbericht 1971: 16). Jedes Mehr an Mitbestimmung berge letztlich Gefahr, eine fundamentale Systemtransformation auszulösen:

Immer zahlreicher werden doch die Stimmen im gewerkschaftlichen Lager, die deutlich machen, dass man auf dieser Seite nicht Partnerschaft, sondern Macht will. Und immer deutlicher wird auch, dass in diesem Land Stimmen sich mehren, die in der Unternehmensmitbestimmung nur die Vorstufe und den Übergang zur Alleinbestimmung im Sinne einer syndikalistischen Arbeiterselbstbestimmung sehen. Das sind die Dimensionen, in denen die Auseinandersetzung um die Mitbestimmung gesehen werden muss (Hanns Martin Schleyer im BDA-Jahresbericht 1974: 236).

## **2.2 Unternehmen**

Auch zahlreiche Repräsentanten aus den Vorständen großer, von den Reformplänen potenziell betroffener Unternehmen meldeten sich in den siebziger Jahren öffentlich zu Wort, um zur Mitbestimmungsfrage Stellung zu nehmen. Die vorgefundenen Stellungnahmen lassen keine Abweichungen von den Haltungen der Verbände erkennen, sowohl im Hinblick auf die inhaltliche Stoßrichtung der Forderungen als auch auf deren argumentative Begründung.

Einige wenige Zitate sollen genügen, um die Positionierung der Großunternehmen zu illustrieren. Der Spiegel zitierte das Schering-Vorstandsmitglied Witzel mit den Worten, die Unternehmen empfänden die Ausweitung der Mitbestimmung als „Knüppel, Daumenschraube und zur Schlinge geknüpftem Strick“ (Spiegel 6/1973: 31). Der BASF-Vorstandsvorsitzende Timm warf den Gewerkschaften vor, in der

Mitbestimmungsfrage „einen dominierenden Einfluss nicht nur im einzelnen Unternehmen, sondern in der gesamten Wirtschaft anzustreben“ (FAZ vom 3.7.1974: 17). Der Bayer-Vorstandsvorsitzende Hansen prophezeite, das Mehr an Arbeitnehmermitbestimmung werde eine „Zwischenstation auf dem Wege zur sozialistischen Staatswirtschaft“ sein (Spiegel 15/1974: 26). Zahlreiche weitere Stellungnahmen, die in dieselbe Richtung weisen, ließen sich nennen.<sup>5</sup> Der Einklang zwischen Verbänden und Großunternehmen kommt auch darin zum Ausdruck, dass einige Unternehmen bei der Verfassungsklage der Verbände gegen das Mitbestimmungsgesetz selbst als Kläger in Erscheinung traten, darunter die sehr großen Unternehmen Bayer, Daimler-Benz, Hoechst, Linde und Bosch.

Von dieser Linie ist allerdings ein Unternehmenstyp auszunehmen: Vertreter jener Unternehmen, die wegen ihrer Zugehörigkeit zum Montansektor schon vor der Verabschiedung des 1976er MitbestG paritätisch mitbestimmt waren, setzten andere Akzente. Namentlich brachten sich die Vorstandsvorsitzenden Mommsen (Krupp), Birnbaum (Salzgitter) und Schmücker (Volkswagen, vormals Vorstandsmitglied bei Rhein Stahl und Thyssen) mit befürwortenden Stellungnahmen in die Mitbestimmungsdebatte ein (Girndt 2006). Allerdings zeigen sich auch in der Gruppe der Führungskräfte montanmitbestimmter Unternehmen wiederum Ausnahmen. Der Mannesmann-Vorstandsvorsitzende Overbeck lehnte die paritätische Mitbestimmung ab, machte dies wiederholt in der Öffentlichkeit deutlich (siehe etwa Spiegel 32/1980: 23f.) und versuchte, Mannesmann vom Geltungsbereich der Montanmitbestimmung auszunehmen. Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang die Positionierung des BDI-Präsidenten Sohl, der vormals Vorstandsmitglied des montanmitbestimmten Stahlkonzerns Thyssen war: Als BDI-Präsident kritisierte er „das System der paritätischen Mitbestimmung“ (Spiegel 28/1973: 46), betonte aber gleichzeitig, seine persönlichen Erfahrungen mit der Mitbestimmung seien durchweg positiv.

### 3. Die Mitbestimmungsdebatte der frühen 2000er Jahre

#### 3.1 Verbände

Die zweite Sequenz unseres zeitversetzten Vergleichs umfasst das erste Jahrzehnt der 2000er Jahre. Im Rahmen dieser neuen Mitbestimmungsdiskussion wurden verschiedene Modelle zur Reform des seit den siebziger Jahren im wesentlichen unverändert gebliebenen Mitbestimmungsgesetzes ausgearbeitet und an den Gesetzgeber herangetragen (ausführlich: Höpner 2004). Gegen Anfang 2004 setzten BDA und BDI eine Kommission mit dem Auftrag ein, ein eigenes Reformmodell zu erarbeiten. Die Kommission legte ihren Bericht im November desselben Jahres vor. Der Forderungskatalog sah Verhandlungen über die Modi der Mitbestimmung auf Unternehmensebene vor, bei denen nicht die numerische Parität, sondern die Drittelbeteiligung als Aufanglösung fungieren sollte (BDA/BDI 2004: Abschnitt II). Hierauf reagierte die Regierung Schröder, indem sie – im Juli 2005 – eine aus Arbeitgebervertretern, Gewerkschaftsvertretern und wissenschaftlichen Mitgliedern zusammengesetzte Kommission einsetzte, die etwaigen Reformbedarf ausloten sollte und die ihr Mandat auch nach

---

<sup>5</sup> Siehe beispielsweise Spiegel 30/1970: 66; FAZ vom 1.2.1975: 12; Spiegel 52/1976: 76; Zeit 38/1978: 17; FAZ vom 11.8.1978: 9.

Bildung der zweiten Großen Koalition unter Kanzlerin Merkel (der Regierungswechsel erfolgte im Herbst 2005) beibehielt.

Nicht nur die an dieser Kommission beteiligten Gewerkschaftsvertreter, sondern auch die wissenschaftlichen Kommissionsmitglieder erteilten den Arbeitgeberforderungen eine Absage. „Die wissenschaftlichen Mitglieder“, so einer der Kernsätze des im Dezember 2006 vorgelegten Berichts, „halten eine grundsätzliche Korrektur der bestehenden Gesetzeslage nicht für erforderlich und den durch die bestehenden Regelungen bewirkten Schutz von Arbeitnehmerbelangen weiterhin für geboten“ (Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung 2006: 14). Folglich weigerten sich die Arbeitgebervertreter, die Kommissionsempfehlungen mitzutragen.

Erneut also, wie schon in den siebziger Jahren, zeigten sich die Verbände in der Mitbestimmungsfrage äußerst aktiv. Anders als seinerzeit aber präsentierten sie ein eigenes Reformmodell. Weil der Fluchtpunkt dieses Modells die Drittelbeteiligung war, blieben die Verbände ihren Positionen aus den siebziger Jahren treu: Sie verlangten im Wesentlichen ein Zurück zu jenem Status quo, den sie vor Verabschiedung des 1976er MitbestG verteidigt hatten. Erhebliche Unterschiede zeigen sich allerdings in Bezug auf die argumentative Unterfütterung des eingenommenen Standpunkts. Skizzierten die Verbände in den siebziger Jahren noch eine Beweiskette, die versuchte, die faktisch überparitätischen Effekte unterparitätischer Lösungen und, daraus folgend, ihre ordnungspolitische Sprengkraft nachzuweisen, argumentierten sie nunmehr, dass die Unternehmensmitbestimmung die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen – aus unterschiedlichen Gründen – zunehmend schädige.

Im Einzelnen hielten die Verbände eine Rückführung des deutschen Mitbestimmungsniveaus aus folgenden Gründen für geboten:

1. Mit zunehmender Globalisierung steige für die Unternehmen die Notwendigkeit schneller Entscheidungen. Solche würden durch den mitbestimmten Aufsichtsrat konterkariert. Ein Problem sei in diesem Zusammenhang insbesondere auch die Größe der Aufsichtsgremien. Numerische Parität und Gremiengröße führten „zu ineffektiver Arbeit und einer Verzögerung von Entscheidungsprozessen“ (BDA/BDI 2004: 9).
2. Dem deutschen Mitbestimmungsmodell mangle es an Ausstrahlungskraft. „Allein diese Tatsache, dass die deutsche Mitbestimmung weltweit und insbesondere in Europa keine Nachahmer gefunden [hat]“, so die Verbände, „erforder[t] eine Modernisierung unseres Mitbestimmungssystems“ (BDA/BDI 2004: 7).
3. Insbesondere die Attraktivität Deutschlands als Holding-Standort werde durch die Ineffizienz und die mangelnde Ausstrahlungskraft der Mitbestimmung beschädigt. Angesichts der EuGH-Rechtsprechung zur Niederlassungsfreiheit (vergleiche Abschnitte 4.3 und 5) sei mit verstärkter Abwanderung der Konzernzentralen in das europäische Ausland und mit der Flucht in ausländische Unternehmensrechtsformen zu rechnen (BDA/BDI 2004: 7-8 und 14-18).
4. Ein ähnlicher Benachteiligungseffekt sei in Bezug auf die Gründung europäischer Aktiengesellschaften (SEs) zu erwarten (vergleiche ebenfalls Abschnitte 4.3 und 5): Angesichts der Nachteile der Unternehmensmitbestimmung würden sich eu-



ropäische Unternehmen davor scheuen, deutsche Unternehmen bei SE-Gründungen als Partner zu wählen (BDA/BDI 2004: 18-20). Die Absenkung des Mitbestimmungsniveaus sei notwendig, „damit die Europa AG vor den Toren des Standorts Deutschland nicht Halt macht“ (BDA-Geschäftsbericht 2002: 36).

5. Zudem sei die Unternehmensmitbestimmung mit den Grundsätzen einer „guten Corporate Governance“, die auf die Bewahrung und Steigerung des Kapitalmarktvertrauens in die Unternehmen ziele, nicht vereinbar. Diese setze die Professionalität und Unabhängigkeit der Aufsichtsräte voraus. Professionalität sei bei den Arbeitnehmervertretern aber nicht vorhanden, und Unabhängigkeit sei aufgrund der „Verquickung von Arbeitnehmerinteressen und Unternehmensbelangen“ (BDA/BDI 2004: 21) schon im Ansatz nicht gegeben.

Zugespitzte Äußerungen wie jene des BDI-Präsidenten Rogowski, die Unternehmensmitbestimmung habe sich als „Irrtum der Geschichte“ erwiesen (Stern 43/2004: 210), trugen zusätzlich dazu bei, dass die Forderungen der Mitbestimmungskritiker gegen Mitte des ersten Jahrzehnts der 2000er Jahre große Aufmerksamkeit fanden und insbesondere in der Wirtschaftspresse intensiv diskutiert wurden.

### 3.2 Unternehmen

Erwies es sich für die Debatte der siebziger Jahre als schwierig, Äußerungen von Führungskräften auszumachen, die den Forderungen ihrer Verbände widersprachen, scheint für die Debatte der 2000er Jahre das Gegenteil der Fall zu sein: Mitbestimmungskritische Äußerungen aus Großunternehmen waren nunmehr eher Ausnahme als Regelfall. Namentlich fallen zwei Repräsentanten auf, die sich offensiv für die Forderungen der Verbände nach Rückführung des Mitbestimmungsniveaus engagierten. Dabei handelt es sich um den DaimlerChrysler-Finanzvorstand Gentz, selbst als Arbeitgebervertreter an der zweiten Biedenkopf-Kommission beteiligt, sowie um den Siemens-Finanzvorstand Neubürger. Beide bestritten die Vereinbarkeit der Unternehmensmitbestimmung mit den Regeln einer zeitgemäßen Corporate Governance und traten für ein Zurück zur Drittelbeteiligung oder eine Verlagerung der Arbeitnehmerbeteiligung in einen nicht mit Kontrollrechten ausgestatteten Konsultationsrat ein (FTD vom 19.12.2003: 29; Börsen-Zeitung vom 24.9.2003: 5; Frankfurter Rundschau vom 16.1.2006: 9).

Die Mehrzahl der sich an der Debatte beteiligenden Repräsentanten von Großunternehmen setzte hingegen andere Akzente. Der DaimlerChrysler-Vorstandsvorsitzende Schrempp äußerte, die deutsche Industrie sei „reichlich unglücklich“ über Rogowskis Behauptung, die Mitbestimmung sei ein historischer Irrtum (SZ vom 21.10.2004: 2), und führte an anderer Stelle aus:

Ich habe es auf der Arbeitnehmerseite insgesamt immer mit sehr kompetenten Menschen zu tun gehabt, die mit dem Unternehmen und dessen Erfolg eng verbunden sind. Ich bin damit gut gefahren. ... Wir haben Ende Juli ein Sparprogramm von 500 Millionen Euro pro Jahr erfolgreich verhandelt. Das hat bei uns funktioniert, weil die Arbeitnehmer gewusst haben: Das Management legt die Karten offen auf den Tisch und will für alle im Unternehmen etwas erreichen (Stern 44/2004: 200).

Ähnlich wie Schrempp verwiesen zahlreiche Mitglieder von Unternehmensvorständen auf die konstruktive Mitwirkung der Mitbestimmungsträger bei Umstrukturierungen.

So äußerte Leibinger, geschäftsführender Gesellschafter bei Trumpf, dass mit der Aufsichtsratsmitbestimmung „viele Maßnahmen besser und glaubwürdiger umsetzbar“ seien (Stuttgarter Nachrichten vom 21.10.2004: 9). E.ON-Personalvorstand Krüper unterstrich, dass der mitbestimmte Aufsichtsrat wichtig sei, „um die Belegschaft hinter die Ziele des Unternehmens zu versammeln“, und der Salzgitter-Finanzvorstand Fuhrmann äußerte, dass die Unternehmensmitbestimmung „extreme Produktivitätssteigerungen und erhebliche Strukturveränderungen“ ermögliche (beides zitiert in FTD vom 16.1.2004: 13). Ähnlich das Telekom-Vorstandsmitglied Weiss: „Wir hätten unser Konzept nicht hinbekommen ohne die Mitbestimmung“ (FTD vom 1.12.2004: 12).

Auch anderen Bestandteilen der Argumentation der Verbände widersprachen Unternehmensvorstände offensiv. So vertraten einige Führungskräfte die Ansicht, die Unternehmensmitbestimmung sei nicht nur kein Standortnachteil, sondern im Gegenteil sogar ein Standortvorteil. Der Vattenfall-Vorstandsvorsitzende Rauscher äußerte:

Ohne die Mitbestimmung wären wir heute nicht die Nummer drei am deutschen Strommarkt. ... Wir haben oft unterschiedliche Standpunkte ..., aber uns eint das gemeinsame Interesse am Wohl unseres Unternehmens (Manager Magazin Online vom 31.7.2005).

Der Siemens-Vorstandsvorsitzende Löscher führte aus:

Für mich ist die Mitbestimmung ein Standortvorteil Deutschlands. ... Als Vorstandsvorsitzender von Siemens sage ich nur: Wir haben keinerlei Anlass, Mitbestimmung oder Kündigungsschutz in Deutschland infrage zu stellen (Berliner Morgenpost vom 26.10.2009: 6).

Die Ansicht, den Mitbestimmungsträgern mangle es an Kompetenz zur konstruktiven Mitwirkung an den Kontrollorganen, wurde vom EnBW-Vorstandsvorsitzenden Claßen zurückgewiesen:

Die Arbeitnehmervertreter bringen oft mehr Kompetenz in den Aufsichtsrat ein als die Vertreter der Kapitaleseiten (FTD vom 1.12.2004: 12).

Auch wenn diese Zitate nicht notwendig Repräsentativität für alle Vorstandsmitglieder paritätisch mitbestimmter Großunternehmen beanspruchen können, illustrieren sie doch einen deutlichen Unterschied zwischen den Mitbestimmungsdebatten der siebziger und der 2000er Jahre. Offenbar hat die Bereitschaft der Unternehmensvertreter zugenommen, sich von der Mitbestimmungskritik der Verbände abzusetzen, und in einigen Fällen geschah dies derart offensiv, dass von einer offenen Brückierung der Verbände durch die Großunternehmen gesprochen werden muss. Die entscheidende Frage ist nun, wie die veränderten Haltungen aufseiten der Unternehmen zu interpretieren sind. In den nachfolgenden Unterabschnitten des Abschnitts 4 werden wir die Diskussion weiter vertiefen und im Einzelnen vorführen, warum die Annahme einer lediglich strategischen, die fundamentale Mitbestimmungsaversion unberührt lassenden Mitbestimmungsakzeptanz der Führungskräfte der Datenlage nicht gerecht wird.

#### **4. Fundamentale Akzeptanz der Mitbestimmung oder strategische Vermeidung von Kritik?**

##### ***4.1 Jenseits der Öffentlichkeit***

Zwar würde das Argument strategischer Zurückhaltung von Mitbestimmungskritik besser zu einer Empirie passen, in der sich Unternehmen der öffentlichen Teilnahme

an der Mitbestimmungsdebatte verweigern, als zu der vorgefundenen Empirie, in der die Unternehmen den Einschätzungen der Verbände offensiv widersprachen und die produktiven Wirkungen der kritisierten Institution betonten (Abschnitt 3.2). Wenn aber denkbar erscheint, dass die Mitbestimmungsträger die Unternehmensleitungen derart kontrollieren, dass jene sich gehindert sehen, ihre Mitbestimmungsaversion öffentlich zu äußern, dann ist zumindest auf theoretischer Ebene auch denkbar, dass dieses Verhalten in präferenzwidrige offensive Verteidigung der Mitbestimmung umschlägt. Anzumerken ist aber bereits auf theoretischer Ebene, dass diese Interpretation eine Sanktionsmacht der Arbeitnehmervertreter gegenüber Topmanagern voraussetzt, deren Existenz mit einem großen Fragezeichen zu versehen ist.

Gänzlich unplausibel wird die angebotene Interpretation unserer Ansicht nach aber für Situationen, in denen eine Sanktionsmöglichkeit der Mitbestimmungsträger theoretisch wie praktisch ausgeschlossen werden muss. Dies trifft auf ehemalige Führungskräfte (bereits beendete Amtszeiten) und auf anonyme Präferenzartikulationen zu. Wäre die Annahme einer nur aus strategischen Gründen unterdrückten fundamentalen Mitbestimmungsaversion korrekt, wäre dann nicht zu erwarten, dass zumindest ehemalige Manager ihre wahren Präferenzen offenbaren und entsprechend gegen die Unternehmensmitbestimmung opponieren? Im Zuge der Mitbestimmungsdebatte der 2000er Jahre war ein solcher Effekt nicht zu beobachten. Und wäre nicht ebenso zu erwarten, dass die Mitbestimmungsaversion der Topmanager – so denn vorhanden – offen zutage tritt, sobald aktiven Führungskräften Anonymität zugesichert wird? Dazu äußerte sich Wolfgang Kaden, der mitbestimmungskritische Chefredakteur des *Manager Magazins*:

Ich war immer wieder verblüfft, wenn ich in Gesprächen mit den Vorstandsvorsitzenden großer Unternehmen so gut wie nie Kritik an der Mitbestimmung hörte, selbst in vertraulichen Gesprächen nicht. Im Gegenteil: die meisten loben ausdrücklich die so genannte paritätische Mitbestimmung (*Manager Magazin Online* vom 14.11.2002).

Diese Beobachtung, so meinen wir, ist mit der Annahme einer fundamentalen Mitbestimmungsaversion der Führungskräfte nicht mehr sinnvoll in Einklang zu bringen. Zwar bringt das Zitat Kadens lediglich eine Einzelbeobachtung zum Ausdruck. Diese korrespondiert aber mit den Ergebnissen der umfassenden Interviewstudie von Raabe (2011), der im Zuge der Mitbestimmungsdebatte der 2000er Jahre neben Mitbestimmungsträgern zahlreiche Mitglieder der Kapitalbanken der Aufsichtsräte paritätisch mitbestimmter Unternehmen interviewt hatte (die häufig Führungskräfte anderer großer Unternehmen waren). Raabes Ergebnisse stehen trotz zugesicherter Anonymität der Befragten in Einklang mit den Befunden aus Abschnitt 3.2:

Die von den Wirtschaftsverbänden vorgetragene Forderung, von der Quasi-Parität zur Drittelbeteiligung überzugehen, wird nicht nur von den Arbeitnehmervertretern, sondern auch von einem überraschend hohen Anteil der Vertreter der Kapitaleseite als Scheindiskussion betrachtet. ... Der Hauptnutzen der Unternehmensmitbestimmung sei schließlich, dass die Arbeitnehmervertreter eine Mitverantwortung für die strategischen Entscheidungen des Aufsichtsrats übernehmen. Mit dem Wegfall der Quasi-Parität wäre dieser Mehrwert der Mitbestimmung gefährdet (Raabe 2011: 167).

Unklar ist auch, warum sich das behauptete opportunistische Verhalten der Vorstandsmitglieder in die arbeitgeberinterne Mitbestimmungskommission von BDA und

BDI hätte fortpflanzen sollen. Eine Frühfassung des Berichts der BDA/BDI-Kommission (zitiert als BDA/BDI Entwurf 2004) wies aus, dass in der Kommission „unterschiedliche Standpunkte“ darüber diskutiert wurden, ob als Rückfalloption bei gescheiterten Verhandlungen über das auf Unternehmensebene angestrebte Mitbestimmungsmodell die Parität oder die Drittelbeteiligung fungieren sollte, und dass sich eine Mehrheit schließlich für die Drittelbeteiligung aussprach (ebd.: 37). Angesichts des in Abschnitt 3 beschriebenen Musters liegt die Vermutung nahe, dass Plädoyers für die Parität als Rückfalloption vor allem von den in der Kommission vertretenen Repräsentanten der Unternehmen kamen. Einen entsprechenden Nachweis können wir hier allerdings nicht führen.<sup>6</sup>

Zurück zu Raabes Interviewstudie: Diese sät auch Zweifel an der Existenz der von den Mitbestimmungskritikern behaupteten Sanktionsmöglichkeit der Arbeitnehmervertreter. Diesem Argument zufolge erwächst aus der Angewiesenheit der Vorstandsmitglieder auf die Zustimmung der Arbeitnehmervertreter bei Fragen der Vorstandsbestellung und -vergütung ein Erpressungspotenzial, das den Verzicht auf Mitbestimmungskritik begründet. Raabe legt dar, die Bedeutung der Arbeitnehmervertreter bei der Vorstandsbestellung werde in der öffentlichen Diskussion überschätzt (ebd.: 280). Namentlich fand er keine Hinweise auf sachwidrige Verknüpfungen der Vergütungsfrage mit allgemeinen unternehmenspolitischen Zielen der Mitbestimmungsträger:

Kein Anhaltspunkt konnte somit dafür gefunden werden, dass die Arbeitnehmervertreter im Personalausschuss ihre Zustimmung zu Vergütungssteigerungen von Zugeständnissen der Vorstände auf betrieblicher Ebene abhängig machen oder sich im Fall solcher Zugeständnisse aktiv für Vergütungserhöhungen einsetzen (Raabe 2011: 280).

Eine andere Konstellation, in der eine unter der Oberfläche opportunistischer Akzeptanz vorhandene fundamentale Mitbestimmungsoption eigentlich offen zutage treten müsste, ergibt sich bei anonymen Meinungsumfragen unter Führungskräften. Auch hier gilt, dass jegliche Sanktionsmöglichkeit interner Arbeitnehmervertreter entfällt. Wäre die machtrouressourcentheoretische Interpretation also zutreffend, müssten sich in solchen Umfragen überwältigende Mehrheiten gegen die Unternehmensmitbestimmung finden. Allerdings sind schriftliche Befragungen von Führungskräften, die die Einstellungen zur Unternehmensmitbestimmung systematisch erheben, selten. In der Unternehmensbefragung von Glaum (1998) wurden Führungskräfte von DAX-Unternehmen gefragt, ob sie für oder gegen eine Abschaffung der Aufsichtsratsmitbestimmung seien. 53 Prozent der Manager sprachen sich tendenziell gegen eine Abschaffung aus, 18 Prozent waren ohne Einschränkung dagegen. Nur eine Minderheit von 23 Prozent votierte für die Abschaffung der Mitbestimmung auf Unternehmensebene (ebd.: 23). Allerdings ging diese Umfrage der eigentlichen Mitbestimmungsdebatte um einige Jahre voraus.

---

<sup>6</sup> Die endgültige Fassung des Berichts weist aus (BDA/BDI 2004: 56-61), dass die vom BDA-Hauptgeschäftsführer Göhner geleitete Kommission 72 Mitglieder hatte. Dabei handelte es sich um 40 Vertreter der Arbeitgeber- und Industrieverbände (das entspricht 56 Prozent), 24 Vertreter der Unternehmen (33 Prozent) und 8 arbeitgebernahe Wissenschaftler (11 Prozent).

Glücklicherweise aber existiert eine Studie, die – wenn auch ungewollt – ein unserer Ansicht nach geradezu perfektes Design zum Test der These von der unterschwellig-fundamentalen Mitbestimmungsaversion deutscher Führungskräfte aufweist: die Mitbestimmungsstudie des arbeitgebernahen Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) sowie des Institute for Law and Finance (ILF) (zitiert als Stettes 2007). Dieser Studie wenden wir uns nachfolgend zu.

#### **4.2 Die Unternehmensbefragung des IW und des ILF**

Die Befragung des IW und des ILF wurde im Juni 2006 durchgeführt. Sie konzentrierte sich auf die Haltungen der Führungskräfte zu unterschiedlichen Aspekten der Unternehmensmitbestimmung. Aus Unternehmensdatenbanken wurde eine Stichprobe von knapp 2.500 Unternehmen gezogen, die mindestens der Drittelbeteiligung unterlagen. Den Befragten wurden diverse Detailfragen vorgelegt, so etwa, wie sich die Kosteneffizienz der Aufsichtsratswahl steigern ließe (Stettes 2007: 21-22). Im Mittelpunkt aber stand die Frage, wie die Unternehmen die Mitbestimmung insgesamt bewerteten: positiv oder negativ (ebd.: 24).

Die Befragung wies einige Auffälligkeiten auf (vgl. zu den nachfolgenden Punkten auch Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung 2006: 16; Peukert 2007):

1. Dem Fragebogen war ein Anschreiben mit dem Hinweis beigelegt, dass „die gesetzlichen Regelungen der deutschen Unternehmensmitbestimmung die gravierenden (globalen) Veränderungen bisher nur ganz unzureichend“ berücksichtigten (zitiert nach Peukert 2007: 52).
2. Neben diesem wertenden Anschreiben war dem Fragebogen ein persönliches Empfehlungsschreiben des BDA-Präsidenten Hundt und des BDI-Präsidenten Thumann angehängt, das deutlich machte, dass sich die Ergebnisse der Studie in der damaligen Reformdebatte als Druckmittel zur Untermauerung der Forderungen von BDA und BDI würden verwenden lassen: „Ihre praktischen Erfahrungen mit den Vorzügen und Nachteilen der deutschen Unternehmensmitbestimmung können einen wesentlichen Beitrag leisten, die Diskussion über die Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung<sup>7</sup> auf eine sichere empirische Grundlage zu stellen und Anhaltspunkte für deren Weiterentwicklung zu gewinnen“ (ebenfalls zitiert nach Peukert 2007: 52).
3. Der Fragebogen wies keine Möglichkeit der indifferenten Positionierung zur Unternehmensmitbestimmung auf. Sie konnte ausschließlich positiv oder negativ bewertet werden.

Seriöse Umfrageforschung ist bemüht, Verzerrungseffekte zu vermeiden, die daraus resultieren, dass Befragte bestimmte Antwortmöglichkeiten als sozial mehr oder weniger erwünscht erkennen (Porst 2008: 104). Dieser Grundsatz guter Demoskopie wurde in der Studie eklatant verletzt. Das Anschreiben und das Empfehlungsschreiben suggerierten den befragten Unternehmensleitungen, welche Antworten sich die Initiatoren der Befragung erhofften und wie sich diese in der Debatte würden instrumenta-

<sup>7</sup> Diese Formulierung korrespondiert mit dem Titel des Forderungskatalogs von BDA/BDI (2004).

lisieren lassen (obige Ziffern 1 und 2).<sup>8</sup> Das Fehlen einer indifferenten Antwortkategorie (Ziffer 3) ist für sich genommen nicht zu beanstanden. In Kombination mit der gezielten Suggestion ist die lediglich binäre Antwortmöglichkeit aber geeignet, den strategisch herbeigeführten *bias* zu verstärken. Aus diesen Gründen war von der Befragung von Anfang an kein faires, unverzerrtes Resultat zu erwarten. Für die vorliegende Diskussion allerdings erscheint die Studie gerade aufgrund ihres politisch-zweckgetriebenen Charakters und ihrer manipulativen Tendenzen als perfekter Testfall. Denn wo, wenn nicht hier, anonym, jenseits aller etwaigen Sanktionsmöglichkeiten interner Arbeitnehmervertreter und im Kontext eines politischen Kampfs gegen die Unternehmensmitbestimmung, sollte die unterschwellige Mitbestimmungsaversion der Führungskräfte großer deutscher Unternehmen – so denn vorhanden – zum Ausdruck kommen?

Die Ergebnisse der Studie sind in mehrerlei Hinsicht bemerkenswert. Erstens, trotz der Anschreiben und des politischen Kontextes konnte lediglich ein Rücklauf 216 Fragebögen erreicht werden (das entspricht rund 8 Prozent). Es gelang den Initiatoren trotz eindeutiger Hinweise auf den politischen Zweck der Befragung also kaum, die Unternehmen zur Teilnahme zu motivieren. 117 der ausgefüllten Fragebögen entfielen auf Unternehmen im Geltungsbereich des 1976er Mitbestimmungsgesetzes. Zweitens, selbst unter jenen, die zur Teilnahme motiviert werden konnten, ergab sich auf die entscheidende Frage, wie die 1976er Unternehmensmitbestimmung insgesamt zu bewerten sei, lediglich ein Patt: 34,2 Prozent bewerteten sie positiv, 37,8 Prozent negativ. Auffallend ist drittens, dass sich die restlichen 28 Prozent einer Antwort enthielten – obwohl, wie die zweite Biedenkopf-Kommission in ihrer Auseinandersetzung mit der Studie zu Recht hervorhob, der Fragebogen eine solche Antwortmöglichkeit nicht vorsah (Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung 2006: 16). Zudem sei erwähnt, dass uns auch eine vierte Auffälligkeit der Studie nicht verborgen blieb: Von den 216 zurückgeschickten Fragebögen wurden jene 17 aus der Betrachtung ausgeschlossen, die der Montanmitbestimmung unterlagen (Stettes 2007: 20). Aus der Logik der Untersuchung ist nichts ersichtlich, dass diese Nichtberücksichtigung rechtfertigen würde. Namentlich ist nicht ersichtlich, warum diese Unternehmen bei der entscheidenden Frage nach der Gesamtbeurteilung der Unternehmensmitbestimmung (ebd.: 24) nicht mitgezählt *oder die entsprechenden Ergebnisse nicht zumindest separat ausgewiesen wurden*. Die Vermutung liegt nahe, dass die Berücksichtigung dieser Fragebögen das Gesamtbild sogar zugunsten der numerischen Parität verschoben hätte.

Im Ergebnis war der Versuch der Mitbestimmungsgegner gescheitert, die zahlreichen, die Forderungen von BDA und BDI konterkarierenden positiven Äußerungen deutscher Führungskräfte zur Unternehmensmitbestimmung durch den Nachweis einer in Wahrheit vorhandenen grundlegenden Mitbestimmungsaversion zu relativieren. Angesichts unseres nun erreichten Stands der Argumentation erscheint eindeutig, warum der Versuch der Mitbestimmungsgegner misslang. Die von den Initiatoren der

---

<sup>8</sup> In den Worten Peukerts (2007: 52): „Das Anschreiben könnte in Statistiklehrbüchern einen Stammplatz als Beispiel dafür erobern, wie man bei einer seriösen Umfrage nicht vorgehen sollte.“

Studie erwartete fundamentale Gegnerschaft zur Unternehmensmitbestimmung *konnte* nicht nachgewiesen werden – weil sie nicht existierte.

### 4.3 Unterbleibende Mitbestimmungsflucht

Unseres Erachtens kann die Opportunismus-These aufgrund der Betrachtungen des Abschnitts 4.1 und der Ergebnisse der gemeinsamen Studie von IW und ILF (Abschnitt 4.2) als falsifiziert betrachtet werden. Gleichwohl wollen wir die Diskussion um einen zusätzlichen Gesichtspunkt anreichern: Wäre die behauptete Mitbestimmungsaversion tatsächlich existent, müsste es unserer Einschätzung nach mehr aktive Mitbestimmungsflucht geben.

Mitbestimmungsflucht existiert und stellt eine ernsthafte Bedrohung des deutschen Mitbestimmungsmodells dar. Manifeste Ausmaße hat Mitbestimmungsflucht allerdings vor allem als *vorauseilende* Mitbestimmungsflucht: Unternehmen unterhalb der relevanten Mitbestimmungsschwellen wählen die Rechtsform der Europäischen Aktiengesellschaft (SE), um ihren mitbestimmungspolitischen Status quo „einzufrieren“ und die Einsetzung eines mitbestimmten Aufsichtsrats nach vollzogenem Beschäftigungswachstum zu vermeiden, oder sie nutzen die vom EuGH<sup>9</sup> geschaffene Möglichkeit der Wahl ausländischer Rechtsformen. Sehen diese Rechtsformen keine Mitbestimmung auf Ebene der Leitungsorgane vor und wachsen die betroffenen Unternehmen über mitbestimmungsrelevante Schwellen hinaus, bleiben die Unternehmen ohne Arbeitnehmerbeteiligung (siehe zur empirischen Verbreitung Sick/Pütz 2011). Auf dieses Phänomen werden wir im Schlussabschnitt 5 noch einmal zurückkommen. Worauf es uns an dieser Stelle der Argumentation aber ankommt, ist die Tatsache, dass im Prinzip auch Großunternehmen rechtliche Schlupflöcher zur Mitbestimmungsvermeidung offenstehen. Unternehmen und Unternehmensgruppen können zur Umgehung der Mitbestimmung rechtlich zergliederte Strukturen wählen, aufgrund derer die Mitbestimmungsgesetze keine Anwendung finden (häufig in der Rechtsform der Kapitalgesellschaft & Co. KG), so wie es beispielsweise bei Aldi und Liebherr International der Fall ist. Die Wahl solcher Strategien ist aber kein massenhaftes Phänomen.

In diesem Zusammenhang sind deutsche Tochterunternehmen amerikanischer Mutterkonzerne besonders interessant, weil diesen aufgrund eines amerikanisch-deutschen Handelsvertrags von 1954 im Prinzip schon lange die Wahl amerikanischer Rechtsformen offenstand (Mayer 1974). Diese Unternehmen sind auch deshalb ein bemerkenswerter Testfall, weil der These von der Mitbestimmungsaversion der Führungskräfte wegen der kulturellen Distanz der Mutterkonzerne mehr Ad-hoc-Plausibilität zukommt als im Fall der inländischen Unternehmen. Aber auch dieses Phänomen bleibt in seinem Umfang begrenzt. Beispiele für sehr große deutsche Töchter amerikanischer Mutterkonzerne, die sich unbeschadet bestehender Möglichkeiten der Mitbestimmungsvermeidung für deutsche Rechtsformen entschieden haben, sind die deutschen Niederlassungen von Procter & Gamble, ExxonMobil, Ford und Coca-Cola.

---

<sup>9</sup> EuGH, C-212/97 (Centros); EuGH, C-208/00 (Überseering); EuGH, C-167/01 (Inspire Art).

Aber auch inländischen Großunternehmen im Geltungsbereich der deutschen Mitbestimmungsgesetze stünden im Prinzip mehr Möglichkeiten partieller Mitbestimmungsflucht offen, als tatsächlich zur Anwendung kommen. Die empirische Mitbestimmungsforschung hat gezeigt, dass die Reichweiten der tatsächlich zur Anwendung kommenden Arbeitnehmerbeteiligung auch im Geltungsbereich desselben Mitbestimmungsgesetzes beträchtlich variieren können (Gerum 2007; Höpner/Müllenborn 2010; Hörisch 2009: Kapitel 4; Zugehör 2003: Kapitel 4). Wir wollen diesen Sachverhalt anhand eines Beispiels verdeutlichen: anhand der Besetzung der Aufsichtsratsausschüsse.

Angesichts der Komplexität der von Aufsichtsräten zu behandelnden und zu entscheidenden Sachfragen verweisen viele Aufsichtsräte ausgesuchte Sachfragen an Ausschüsse. Die unter deutschen Großunternehmen am häufigsten vertretenen Ausschüsse sind der Präsidialausschuss, der Prüfungsausschuss und der Personalausschuss (Gerum 2007: 215). Eigentlich wäre zu erwarten, dass außer Frage steht, dass Ausschüsse analog zum Kräfteverhältnis der Bänke im Aufsichtsrat zu besetzen sind. Allerdings fehlt hierfür eine gesetzliche Vorschrift. Eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs aus dem Jahr 1993 besagt lediglich, dass es nicht im Sinne des Gesetzgebers ist, wenn Aufsichtsratsausschüsse gänzlich ohne Arbeitnehmerbeteiligung gebildet werden (Köstler/Zachert/Müller 2009: Rn. 402).

Theoretisch stünde Unternehmen also die Möglichkeit offen, das Ausmaß an Mitbestimmung durch die gezielte Verweisung wichtiger Sachverhalte an unterparitätische Ausschüsse zu minimieren. Bleibt diese Möglichkeit ungenutzt, lässt sich dies – je nach Standpunkt – als freiwillige Mitbestimmung oder als unterbliebene Mitbestimmungsflucht interpretieren. Mehrere empirische Mitbestimmungsstudien haben in der jüngeren Vergangenheit – für unterschiedliche Unternehmenssamples – Erhebungen zur Zusammensetzung von Aufsichtsratsausschüssen durchgeführt (Gerum 2007: 293; Höpner/Müllenborn 2010: 20; Raabe 2011: 205-206; Vitols 2008: 14). Sie deuten übereinstimmend auf ein signifikantes Ausmaß an Verzicht auf die Nutzung rechtlicher Schlupflöcher zur Mitbestimmungsminimierung. So fand Gerum (2007: 293) unter 400 paritätisch mitbestimmten Unternehmen 68 Prozent, die ihre Ausschüsse grundsätzlich paritätisch besetzten, und 32 Prozent, die dies nicht taten. Im Zeitverlauf beobachtete Gerum zudem einen deutlichen Rückgang an Unternehmensstatuten, in denen die unterparitätische Besetzung der Ausschüsse festgeschrieben wurde (1979: 46 Prozent, 2004: 16 Prozent).

Einzuräumen ist, dass die Beobachtung ausbleibender Mitbestimmungsflucht allein nicht beweist, dass die Unternehmensmitbestimmung dort, wo sie bereits etabliert ist, von den Führungskräften im Wesentlichen akzeptiert wird. Andere Ursachen als die von uns vermutete Mitbestimmungsakzeptanz der Unternehmensleitungen mögen für den Verzicht auf Mitbestimmungsvermeidung verantwortlich sein. Wir wollen an dieser Stelle deshalb zurückhaltend argumentieren und lediglich herausstellen, dass die Beobachtung ausbleibender Mitbestimmungsflucht gut zu unserer Interpretation der Arbeitgeberhaltungen zur Mitbestimmungsfrage passt: Eine durchgreifende Mitbestimmungsaversion der Führungskräfte würde mehr Flucht und namentlich mehr Auseinandersetzungen um die Besetzung der Aufsichtsratsausschüsse erwarten lassen.



## 5. Interpretation und Ausblick

Wie die Abschnitte 2 und 3 gezeigt haben, weisen die kapitalseitigen Haltungen zur Unternehmensmitbestimmung ein erklärungsbedürftiges Puzzle auf. Während der siebziger Jahre kämpften Unternehmen und Verbände gemeinsam gegen die numerische Parität. Als dann in den 2000er Jahren erneut über die Unternehmensmitbestimmung gestritten wurde, setzten Unternehmen und Verbände unterschiedliche Akzente. Während das Lobbying der Verbände eindeutig auf eine Absenkung des Mitbestimmungsniveaus zielte, schienen die Äußerungen der Führungskräfte aus den betroffenen Unternehmen auf eine zwischenzeitlich entstandene Akzeptanz der gefundenen Regelungen hinzudeuten. Im vorliegenden Beitrag haben wir uns auf die Zurückweisung einer spezifischen Interpretation der Diskrepanzen im Arbeitgeberlager konzentriert, die im Kern besagt, dass die der numerischen Parität unterliegenden Großunternehmen ihre fundamentale Gegnerschaft zur Unternehmensmitbestimmung grundsätzlich beibehalten haben, angesichts der Sanktionsmacht der internen Arbeitnehmervertreter – und also aus strategischen Motiven – aber von öffentlich geäußelter Mitbestimmungskritik absahen und das Lobbying gegen die Mitbestimmung deshalb an die Verbände delegierten.

Wir hoffen, die Leserinnen und Leser davon überzeugt zu haben, dass die empirische Basis für diese Auflösung des vorgefundenen Puzzles schwach bleibt. Zwar ist die machtroucentheoretisch inspirierte Interpretation als theoretische Möglichkeit ernst zu nehmen. Sicherlich ist denkbar, dass die Unternehmen ihre Gegnerschaft zum mitbestimmten Aufsichtsrat seit den siebziger Jahren beibehalten haben, aber eine strategische Arbeitsteilung mit ihren Verbänden eingegangen sind, die es ihnen erspart, ihre fundamentale Mitbestimmungsaversion in die Öffentlichkeit tragen zu müssen. Aber plausibilisiert diese Interpretation auch die zahlreichen, in Abschnitt 3.2 gezeigten Äußerungen von Unternehmensvorständen, die der Ausrichtung des Lobbyings der Verbände offensiv widersprachen – bis hin zu der die Verbände offen brüskierenden Behauptung, die Unternehmensmitbestimmung sei sogar ein Standortvorteil? Warum finden sich auch in qualitativen Interviewstudien unter Zusicherung von Anonymität oder in den Äußerungen ehemaliger Führungskräfte keine Hinweise auf fundamentale Mitbestimmungsaversion (Abschnitt 4.1)? Müsste die Gegnerschaft zur Unternehmensmitbestimmung nicht zumindest in anonymen Unternehmensbefragungen zum Ausdruck kommen, deren Ergebnisse durch die mit potenzieller Sanktionsmacht ausgestatteten Arbeitnehmervertreter gewiss nicht auf die einzelnen Befragten zurückverfolgt werden können? Warum gelang selbst der anonymen Befragungsstudie des IW und des ILF im Jahr 2007 kein Nachweis einer durchgreifenden Mitbestimmungsgegnerschaft der Unternehmen (Abschnitt 4.2)? Und müsste es, wäre das Opportunismus-Argument stichhaltig, nicht mehr Mitbestimmungsflucht geben (Abschnitt 4.3)?

Die alternative Erklärung scheint uns deshalb die zutreffendere zu sein: Unternehmensleitungen wägen die durch die Mitbestimmung entstehenden Verluste an Verfügungsgewalt gegen die aus Kooperation und Koordination resultierenden Gewinne ab und gelangen zu einer nicht vorgespielten, sondern tatsächlich vorhandenen Akzeptanz der institutionalisierten Arbeitnehmerbeteiligung. Allerdings verlagert diese Deutung das Puzzle lediglich von den 2000er Jahren in die siebziger Jahre. Denn hät-

ten rational kalkulierende Unternehmen dann nicht schon in den siebziger Jahren für die Unternehmensmitbestimmung eintreten müssen? Und, so wäre in einem zweiten Schritt zu fragen, warum sind die Verbände der Mitbestimmungsakzeptanz der Großunternehmen nicht gefolgt?

Der Schlüssel zum Verständnis der in den Abschnitten 2 und 3 skizzierten Konstellation liegt unseres Erachtens nicht in vermeintlichem *Opportunismus* der beteiligten Präferenzträger – und auch nicht darin, dass den beteiligten Akteuren zu bestimmten Zeitpunkten Irrationalität zu unterstellen wäre –, sondern in der zum Zeitpunkt der Institutionenschöpfung bestehenden *Ungewissheit* über die künftigen Wirkungen der Institution. Mitbestimmungsregeln sind Verfahrensregeln. Sie zwingen zur Übertragung eines Teils der Verfügungsrechte auf Personen, deren Verhalten *ex ante* nicht vorhergesagt werden kann. Theoretisch wäre denkbar, dass Belegschaften Vertreter wählen, die sich in der Mitbestimmungspraxis auf unproduktive Nullsummen-Verteilungskonflikte konzentrieren. Zweifellos hat sich die Mitbestimmung nicht in diese Richtung entwickelt. Vielmehr hat die paritätische Mitbestimmung die Mitverantwortung der Belegschaftsvertreter für Produktivität und wirtschaftlichen Erfolg gefestigt (so argumentiert Müller-Jentsch 2008: 189 in Bezug auf die betriebliche Mitbestimmung). Trotz der bereits in den siebziger Jahren bekannten positiven Erfahrungen mit der Montanmitbestimmung konnte dies aber nicht mit Gewissheit vorhergesagt werden. Die Ungewissheit über die Effekte einer Ausweitung der Aufsichtsratsmitbestimmung, und insbesondere die theoretische Möglichkeit destruktiver Anwendungen der neu hinzugewonnenen Rechte, lassen die Arbeitgeberproteste der siebziger Jahre rational erscheinen. Erst *ex post*, nach erfolgter Anpassung der Akteure an die neuen Regeln und nach erfolgreicher Erschließung der der neuen Institution innewohnenden Handlungspotenziale, erscheint der Widerstand gegen das 1976er Mitbestimmungsgesetz überideologisiert und unglaublich.

Was wir in Abschnitt 3 – vordergründig – als 180-Grad-Wende der Unternehmen erlebten, erscheint aus dieser Perspektive ebenso rational wie frei von Opportunismus. Beide Haltungen der Unternehmen, jene der siebziger und jene der 2000er Jahre, verfolgten das Ziel der Minimierung von Ungewissheit. Denn die Debatte der 2000er Jahre zielte auf die Abschaffung etablierter, in der Praxis bereits gelebter Regeln. Die Ungewissheit über die Wirkungen der numerischen Parität in Aufsichtsräten war für die betroffenen Unternehmen nach 25 Jahren wechselseitiger Anpassung und entsprechenden Lernens bereits beseitigt. Ungewiss waren in dieser Konstellation vielmehr die potenziellen Konsequenzen des von den Mitbestimmungsgegnern geforderten Rückbaus der Mitbestimmung, da *ex ante* nicht bekannt sein konnte, ob sich die produktiven Wirkungen der Mitbestimmung auch nach einer Rückführung der numerischen Parität auf eine Drittelbeteiligung würden realisieren lassen.

Vor diesem Hintergrund wird auch verständlich, warum wir die insbesondere durch das Europarecht eröffneten Möglichkeiten der Mitbestimmungsflucht vor allem als *vorausseilende* Mitbestimmungsflucht erleben. Wie unsere Argumentation nahelegt, ist die Mitbestimmungsaversion gerade dort ausgeprägt, wo die Mitbestimmung noch nicht etabliert ist. Keller und Werner (2009) und die Hans Böckler Stiftung haben bemerkenswerte Anzahlen an SE-Gründungen dokumentiert, die offensichtlich dem

Ziel folgen, niedrige Beteiligungsniveaus einzufrieren.<sup>10</sup> Diese werden vor allem als mitbestimmungsfreie „Vorrats-SEs“ gegründet oder nahe mitbestimmungsrelevanter Schwellen, deren Überschreitung Ausweitungen der vorgefundenen Mitbestimmungsniveaus nach sich ziehen würde. Gelegenheiten zu vorauseilender Mitbestimmungsflucht eröffnen zudem auch die durch die EuGH-Rechtsprechung zur Niederlassungsfreiheit geschaffene Möglichkeit der Wahl mitbestimmungsfreier ausländischer Rechtsformen (Sick/Pütz 2011) und die 10. Richtlinie zur grenzüberschreitenden Verschmelzung (RL 2005/56/EG.), potenziell zudem auch die Pläne zur Schaffung einer neuen Rechtsform der europäischen Privatgesellschaft (SPE) und die geplante 14. Sitzverlegungsrichtlinie.<sup>11</sup> Werden diese Schlupflöcher nicht geschlossen, muss erwartet werden, dass das Phänomen der vorauseilenden Mitbestimmungsflucht weiter um sich greift und die weißen Flecken in der Mitbestimmungslandschaft damit wachsen. Es wäre falsch, den Unternehmen und Unternehmensgründern, die diese Option wahrnehmen, Uninformiertheit, Irrationalität oder ideologische Verbohrtheit zu unterstellen. Die vorauseilenden Mitbestimmungsvermeidungsstrategien folgen dem Ziel der Minimierung von – real erlebter – Ungewissheit.

So erscheint das Lobbying der Verbände gegen die numerische Parität auch weniger von den Bedürfnissen der bereits direkt betroffenen Unternehmen getrieben, als vielmehr von den Bedürfnissen der kleinen und mittleren Unternehmen, denen die Einsetzung eines mitbestimmten Aufsichtsrats beziehungsweise der Übergang von der Drittelbeteiligung zur numerischen Parität nach potenziellem zukünftigen Größenwachstum noch bevorsteht. Ähnlich wie die Gewerkschaften haben auch die Arbeitgeberverbände mit Mitgliederverlust zu kämpfen. Wegen mangelnder Datenverfügbarkeit lässt sich die Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden nur über den Umweg der Erfassung von Graden der Tarifbindung ermitteln. Im Jahr 2004 hatten die Arbeitgeberverbände ein Jahrzehnt schwerer Mitgliederverluste hinter sich: Die Flächentarifbindung sank in Westdeutschland um rund 11 Prozentpunkte und in Ostdeutschland um rund 15 Prozentpunkte (Ellguth/Kohaut 2005: 398f.).<sup>12</sup> Vor allem kleine bis mit-

---

<sup>10</sup> Keller und Werner (2009: 417) legen dar, dass es sich bei etwa drei Vierteln der zum Zeitpunkt Ende 2008 registrierten 307 SEs um „Leere SEs“, „Vorrats-SEs“ oder „UFO-SEs“ handelt, bei denen die Vermutung naheliegt, dass sie dem Ziel der Mitbestimmungsvermeidung folgen (so auch Köstler/Werner 2008). Zudem führen die Autoren 18 Fälle von „normalen“ SEs auf, die knapp unterhalb mitbestimmungsrelevanter Schwellen gegründet wurden (knapp 500 oder knapp 2.000 Beschäftigte), was den Verdacht des intendierten Einfrierens niedriger Mitbestimmungsniveaus nahelegt (ebd.: 422). Sick und Thannisch (2011: Fn. 7) verweisen auf eine unveröffentlichte Studie der Hans Böckler Stiftung (Köstler 2010), in der 27 entsprechende Fälle identifiziert wurden. Vergleiche auch die bei Köstler/Werner (2007) beschriebenen Beispiele.

<sup>11</sup> Einen hervorragenden Überblick über diese Entwicklungen bieten Tornau (2011) sowie weitere Beiträge im Schwerpunktheft zum europäischen Gesellschaftsrecht der Zeitschrift *Die Mitbestimmung*, Ausgabe 10/2011.

<sup>12</sup> Der Anteil der von Branchentarifverträgen erfassten Beschäftigten betrug im Jahr 2004 61 Prozent (West) beziehungsweise 41 Prozent (Ost) (ebd.). Bis ins Jahr 2010 hat sich der Erosionstrend weiter fortgesetzt (56 Prozent West beziehungsweise 37 Prozent Ost; Ellguth/Kohaut 2011).

telgroße Unternehmen kehren den Arbeitgeberverbänden den Rücken, weil sie ihre Interessen durch die Verbände nicht mehr hinreichend berücksichtigt sehen (Schroeder 2010: 37; Behrens 2011). Wir interpretieren die Mitbestimmungskritik der Verbände deshalb zuvörderst als Teil der Versuche, der Abwanderung tarifpolitisch unzufriedener kleinerer bis mittlerer Unternehmen entgegenzuwirken. Allerdings vermuten wir, dass die Verbände durch das Ausmaß an Mitbestimmungsakzeptanz der Großunternehmen gleichwohl überrascht wurden. Die Befragung des IW und des ILF (siehe Abschnitt 4.3) wäre gewiss nicht durchgeführt worden, hätte man ihre Ergebnisse antizipiert.

Hält unsere Einschätzung, dass Mitbestimmungsaversion gerade dort auftritt, wo die Unternehmen über *keine* eigene Erfahrung mit der Unternehmensmitbestimmung verfügen, dann führt dies zu einem bemerkenswerten Ergebnis: Angesichts der europarechtlich eröffneten Möglichkeiten der vorausseilenden Mitbestimmungsflucht könnten sich – paradoxerweise – gerade die für Deutschland typischen *hohen* Schwellenwerte als Sollbruchstelle der Mitbestimmung erweisen. Da die Drittelbeteiligung erst ab der Schwelle von 500 Beschäftigten und die numerische Parität erst ab der Schwelle von 2.000 Beschäftigten einsetzt, gibt es in Deutschland vergleichsweise viele Unternehmen ohne eigene Mitbestimmungserfahrung, die sich mit der Ungewissheit gegenüber zukünftigen Veränderungen der Verfahrensregeln konfrontiert sehen.<sup>13</sup> Diese Unternehmen sind Kandidaten für die vorausseilende Mitbestimmungsflucht. Das hat praktische Implikationen: Wer das deutsche Mitbestimmungsmodell erhalten will, sollte die Reformbemühungen unseres Erachtens erstens auf die Erstreckung der Mitbestimmungsregeln auf ausländische Rechtsformen („Mitbestimmungserstreckungsgesetz“), zweitens auf Neuverhandlungen der Mitbestimmung nach Überschreitung definierter Schwellenwerte bei den europäischen Rechtsformen und drittens auf eine behutsame Absenkung der Schwellenwerte im Geltungsbereich der deutschen Mitbestimmungsgesetze konzentrieren.

In diesem Beitrag haben wir die Mitbestimmung als einen Spezialfall von Dekommodifizierung interpretiert und zwei theoretische Zugriffe unterschieden: die Machtressourcentheorie und die Spielarten-des-Kapitalismus-Theorie, die zu unterschiedlichen Einschätzungen der Möglichkeit gelangen, Arbeitgeber für die Akzeptanz von Dekommodifizierung zu gewinnen. Während Machtressourcentheoretiker den Kampf um Eigentum und Verfügungsrechte in das Zentrum ihrer Überlegungen rücken, verweist die Produktionsregimetheorie auf potenzielle Effizienzwirkungen glücklicher Koordination. Unserer Ansicht nach besteht kein Grund, eine dieser Perspektiven gegenüber der anderen zu verabsolutieren. Die Frage, wer Recht hat – die Machtressourcentheorie oder der Spielarten-des-Kapitalismus-Ansatz – ist zu groß gestellt. Warum sollten Arbeitgeber bei der Formierung ihrer Präferenzen keine Abwägung durchführen, die *sowohl* ihre Verfügungsrechte *als auch* die langfristige Koordination mit dem Faktor Arbeit in Rechnung stellt? Wie diese Abwägung ausfällt – in

---

<sup>13</sup> Siehe zum internationalen Vergleich der Schwellenwerte Hörisch (2009: Kapitel 3). So setzt die Arbeitnehmerbeteiligung auf Ebene der Leitungsorgane in den skandinavischen Ländern und der Slowakei bereits oberhalb von Schwellenwerten von weniger als 100 Beschäftigten ein.

unterschiedlichen Politikfeldern, Ländern, Phasen und bei unterschiedlichen Unternehmensklassen –, bleibt eine empirische Frage.

Im vorliegenden Fall scheinen Arbeitgeber tatsächlich Akzeptanz gegenüber einer Institution entwickelt zu haben, die letztlich einen Eingriff in ihre Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel impliziert. Wir haben in diesem Beitrag gezeigt, dass man zu diesem Ergebnis gelangen kann, ohne sich auf dem Weg dorthin in der Falle des funktionalistischen Fehlschlusses zu verfangen (vergleiche die eindringlichen Warnungen in Streeck 2009). Einzuräumen, dass Großunternehmen gelernt haben, mit der Unternehmensmitbestimmung produktiv umzugehen, und festzustellen, dass diese Erfahrung ihre Präferenzen nicht unberührt lässt, ist eines; die absurde Behauptung, Institutionen wie die Unternehmensmitbestimmung seien eingeführt worden, *um* zukünftig einmal produktiv im Sinne der Unternehmen zu wirken, etwas anderes. Die Haltungen der Präferenzträger zu den Zeitpunkten der Institutionenschöpfung lassen sich nur verstehen, wenn sie in konkreten historischen Kontexten verortet und vor dem Hintergrund der jeweils vorliegenden Optionsräume analysiert werden. Nach den Weltkriegen, tief greifenden Krisenerfahrungen und vor dem Hintergrund von Kämpfen um das Privateigentum an Produktionsmitteln (Sorge 1976) wurde die Mitbestimmung zur Institution. Insbesondere die Montanmitbestimmung fand ihre Unterstützer nicht wegen erwarteter betriebswirtschaftlicher Wirkungen, sondern als Alternative zur Verstaatlichung damaliger Schlüsselindustrien nach deren Kollaboration mit dem nationalsozialistischen Regime. Auch in den siebziger Jahren, das haben die Abschnitte 2.1 und 2.2 gezeigt, spielten die Produktivitätswirkungen der Mitbestimmung in der Debatte keine erkennbare Rolle (vergleiche Sorge 1976: 285-289 und Nagels/Sorge 1977: 119-134 zur Verortung der Reformzeitpunkte in Phasen gesellschaftlicher Krisenerfahrungen). Werden die produktiven Wirkungen von Institutionen aber entdeckt, erschlossen und gelebt, dann kann dies einen Präferenzwandel auslösen, der über strategischen Opportunismus hinausgeht.

## Literatur

- Adams, M. (2006): Das Ende der Mitbestimmung. Unveröffentlichter Text. Online im Internet: [www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/bwl/rechtderwirtschaft/institut/Materialien/Recht2/ZIP\\_Mitbestimmung\\_Juristentag\\_2006.pdf](http://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/bwl/rechtderwirtschaft/institut/Materialien/Recht2/ZIP_Mitbestimmung_Juristentag_2006.pdf). Abrufdatum: 24. Mai 2012.
- BDA/BDI (2004): Mitbestimmung modernisieren: Bericht der Kommission Mitbestimmung. Berlin: Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI).
- BDA/BDI (2004): Bericht der Kommission Mitbestimmung (Entwurf). Unveröffentlichtes Dokument.
- Behrens, M. (2011): Das Paradox der Arbeitgeberverbände: Von der Schwierigkeit, durchsetzungsstarke Unternehmensinteressen kollektiv zu vertreten. Berlin.
- Ellguth, P./Kohaut, S. (2005): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel. In: WSI Mitteilungen, 58(7): 398-406.
- Ellguth, P./Kohaut, S. (2011): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2010. In: WSI Mitteilungen, 64(5): 242-247.
- Esping-Andersen, G. (1990): The three worlds of welfare capitalism. Oxford.
- Gerum, E. (2007): Das deutsche Corporate-Governance-System: Eine empirische Untersuchung. Stuttgart.
- Girndt, C. (2006): Geschätzte Außenseiter. In: Die Mitbestimmung, 52(3): 36-37.

- Glaum, M. (1998): Kapitalmarktorientierung deutscher Unternehmen: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. Industriestudie im Auftrag von Coopers & Lybrand Deutschland. Frankfurt a.M.
- Hall, P. A. (2005): Preference formation as a political process: The case of European monetary union. In: Katznelson, I./Weingast B. (Hg.): Preferences and situations: Points of intersection between historical and rational choice institutionalism. London: 129-160.
- Höpner, M. (2004): Unternehmensmitbestimmung unter Beschuss: Die Mitbestimmungsdebatte im Licht der sozialwissenschaftlichen Forschung. In: *Industrielle Beziehungen*, 11(4): 347-379.
- Höpner, M./Müllernborn, T. (2010): Mitbestimmung im Unternehmensvergleich: Ein Konzept zur Messung des Einflusspotentials der Arbeitnehmervertreter im mitbestimmten Aufsichtsrat. In: *Industrielle Beziehungen*, 17(1): 7-29.
- Höpner, M./Waclawczyk, M. (2012): Opportunismus oder Ungewissheit: Mitbestimmte Unternehmen zwischen Klassenkampf und Produktionsregime. MPIfG Discussion Paper, 2012/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Hörsch, F. (2009): Unternehmensmitbestimmung: Entstehung und ökonomische Auswirkungen im nationalen und internationalen Vergleich. Münster.
- Keller, B./Werner, F. (2009): Arbeitnehmerbeteiligung in der Europäischen Aktiengesellschaft (SE) – Empirische Befunde und (un-)erwartete Konsequenzen. In: *WSI Mitteilungen*, 82(8): 416-424.
- Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung (2006): Bericht der wissenschaftlichen Mitglieder der Kommission mit Stellungnahmen der Vertreter der Unternehmen und der Vertreter der Arbeitnehmer. Berlin.
- Köstler, R. (2010): Der Schritt in die SE in Deutschland im Hinblick auf die für die deutsche Unternehmensmitbestimmung geltenden Schwellenwerte von 500 (DrittelbG) und 2000 (MitbestG) AN. Unveröffentlichte Studie. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Köstler, R./Werner, F. (2007): SE zwischen Eiszeit und Europa. In: *Die Mitbestimmung*, 53(12): 48-51.
- Köstler, R./Werner, F. (2008): Die SE unter der Lupe. In: *Die Aktiengesellschaft (Sonderteil AG Report)*, 53(6): R105.
- Köstler, R./Zachert, U./Müller, M. (2009): Aufsichtsratspraxis: Handbuch für Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat. 9. überarbeitete Aufl. Frankfurt a.M.
- Mares, I. (2003): The politics of social risk: business and welfare state development. Cambridge.
- Mayer, U. (1974): Paritätische Mitbestimmung und Völkerrecht. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 25(12): 771-781.
- Mitbestimmungskommission (1970): Bericht der Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung. Stuttgart.
- Müller-Jentsch, W. (2008): Arbeit und Bürgerstatus: Studien zur sozialen und industriellen Demokratie. Wiesbaden.
- Münnich, S. (2010): Interessen und Ideen: Die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und den USA. Frankfurt a.M.
- Nagels, K./Sorge, A. (1977): Industrielle Demokratie in Europa: Mitbestimmung und Kontrolle in der Europäischen Aktiengesellschaft. Frankfurt a.M.
- Paster, T. (2011a): German employers and the origins of unemployment insurance: skills Interest or strategic accommodation? MPIfG Discussion Paper 11/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Paster, T. (2011b): Do German employers support board-level codetermination? The paradox of individual support and collective opposition. In: *Socio-Economic Review*, 10. first published online: August 17, 2011; doi:10.1093/ser/mwr017.
- Peukert, H. (2007): Wenig stichhaltig. In: *Die Mitbestimmung*, 53(4): 52-55.
- Porst, R. (2008): Question Wording: Zur Formulierung von Fragebogen-Fragen. In: R. Porst: *Fragebogen: Ein Arbeitsbuch*. Berlin: 95-114.
- Raabe, N. (2011): Die Mitbestimmung im Aufsichtsrat: Theorie und Wirklichkeit in deutschen Aktiengesellschaften. Berlin.

- Schroeder, W. (2010): Geschichte und Funktion der deutschen Arbeitgeberverbände. In: Schroeder, W./Weßels, B. (Hg.): Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland. Wiesbaden: 26-42.
- Sick, S./Pütz, L. (2011): Der deutschen Unternehmensmitbestimmung entzogen: Die Zahl der Unternehmen mit ausländischer Rechtsform wächst. In: WSI-Mitteilungen, 64(1): 34-40.
- Sick, S./Thannisch, R. (2011): Die Europäische Privatgesellschaft – Damoklesschwert für die Mitbestimmung? Anforderung an das Statut einer Europäischen Privatgesellschaft aus mitbestimmungspolitischer und -rechtlicher Sicht. In: Arbeit und Recht, 59(4): 155-159.
- Sorge, A. (1976): The evolution of industrial democracy in the countries of the European Community. In: British Journal of Industrial Relations, 14(3): 274-294.
- Stettes, O. (2007): Die Arbeitnehmermitbestimmung im Aufsichtsrat – Ergebnisse einer Unternehmensbefragung. In: IW-Trends, 34(1): 17-30.
- Streeck, W. (2009): Re-forming capitalism: Institutional change in the German political economy. New York.
- Swenson, P. A. (2002): Capitalists against markets: The making of labor markets and welfare states in the United States and Sweden. Oxford.
- Tornau, J. (2011): Präzise platziert. In: Die Mitbestimmung, 57(10): 10-15.
- Vitols, S. (2008): Beteiligung der Arbeitnehmervertreter in Aufsichtsratsausschüssen: Auswirkungen auf Unternehmensperformanz und Vorstandsvergütung. Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
- Zugehör, R. (2003): Die Zukunft des rheinischen Kapitalismus: Unternehmen zwischen Kapitalmarkt und Mitbestimmung. Opladen.