

Demokratie in Deutschland 2011 – Ein Report der Friedrich-Ebert-Stiftung

Wolfgang Schroeder und Simon Vaut „Wirtschaft und Demokratie“

1. Grundsätzliche Verhältnisbestimmung – Spannungsverhältnis und gegenseitige Abhängigkeit
 - 1.1 *Historische Verflochtenheit von Demokratie und Kapitalismus*
 - 1.2 *Soziale Demokratie zur Abfederung der Fliehkräfte des Kapitalismus oder als „Weg in die Knechtschaft“?*
 - 1.3 *Ausblick: Auf dem Weg in die Postdemokratie?*
2. Unregulierte wirtschaftliche Macht – Gefährdungspotentiale für die Demokratie?
 - 2.1 *Auswirkung des Strukturwandels auf die Einkommens- und Vermögensverhältnisse sowie die wirtschaftliche Machtkonzentration und deren Folgen für die Demokratie*
 - 2.2 *Weltwirtschaftskrisen und die Auswirkungen auf das demokratische System*
 - 2.3 *Marktversagen bei der Lösung globaler Probleme und Demokratiedefizit im Global-Governance-System*
 - 2.4 *Unlauterer wirtschaftlicher Einfluss auf politische Entscheidungen: Lobbyismus und Korruption*
 - 2.5 *Zwischenfazit*
3. Zähmung und Gestaltung wirtschaftlicher Macht durch Teilhabe, Beteiligung und Kontrolle
 - 3.1 *Geschichte der Mitbestimmung in Idee und Praxis*
4. Zentrale Positionen der Akteure
 - 4.1 *Positionen der Gewerkschaften*
 - 4.2 *Parteien*
 - 4.3 *Regierungskommissionen zur Mitbestimmung*
5. Praxis der betrieblichen Mitbestimmung
6. Herausforderungen
 - 6.1 *Mitbestimmung auf europäischer Ebene*
 - 6.2 *Betriebsratsfreie Betriebe*
7. Ausblick und Empfehlungen
- Literatur

1. Grundsätzliche Verhältnisbestimmung – Spannungsverhältnis und gegenseitige Abhängigkeit

Wirtschaftliche und politische Ordnung stehen in einem engen Verhältnis. Auf die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland und anderer OECD-Staaten bezogen bedeutet das: „Der Marktkapitalismus und die Demokratie bedingen sich gegenseitig. In beiden drückt sich Freiheit aus“ (Krell 2010: 174). Gleichzeitig zu dieser Abhängigkeit stehen Kapitalismus und Demokratie in einem inhärenten Spannungsverhältnis. Dieses Verhältnis wird auch als „Paradox der Demokratie“ (Gombert 2008: 93) bezeichnet.

Was ist dafür die Ursache? Kapitalismus und Demokratie basieren auf Freiheit, unterscheiden sich aber wesentlich im Hinblick auf den Wert der Gleichheit. Demokratie basiert auf Gleichheitsprinzipien, vor allem auf gleichen Grundrechten für alle Bürger, und Mehrheitsentscheidungen und freien und gleichen Wahlen und Abstimmung. Kapitalismus hingegen basiert auf Ungleichheit. Im Kapitalismus werden die Preise von Waren und Dienstleistungen durch den Markt bestimmt,¹ privates Eigentum ist gewährleistet und es gibt sowohl Lohneinkommen als auch Kapitaleinkommen. Die Preisfindung der Löhne über den Markt und Unterschiede zwischen Lohneinkommen und Kapitaleinkommen führen zu einer unterschiedlichen Verteilung von Einkommen und Reichtum und damit zu Ungleichheit. Absolute Gleichheit würde die Grundprinzipien des Kapitalismus Wettbewerb und Preisfindung außer Kraft setzen (vgl. Gombert 2008). Ein Spannungsfeld ergibt sich also daraus, dass im Kapitalismus zwangsläufig Ungleichheiten entstehen und die Demokratie auf Gleichheit basiert. Vereinfacht gesagt stehen sich das Prinzip „one man, one vote“ und „one dollar, one vote“ gegenüber.

Ähnlich führt es der Ökonom Lester Thurow (1996: 333 ff.) aus, der schreibt, dass Demokratie und Kapitalismus zwei grundverschiedene Ansichten über die angemessene Verteilung von Macht haben. Die Demokratie beruht auf gleicher Verteilung der Macht: Jeder hat eine Stimme. Kapitalismus beruht auf dem Gedanken des „survival of the fittest“ (des Rechts des Stärkeren) und produziert damit eine ungleiche Machtverteilung. Ähnlich argumentiert der Politikökonom Richard Longworth: Die Grundzüge der Demokratie sind die Gleichheit vor dem Gesetz, das Recht eines jeden Menschen, die Entscheidung selbst zu treffen, die sein Leben beeinflusst, und die Schaffung einer Gesellschaft, die auf Gerechtigkeit und Gleichheit beruht. „Die entscheidenden Faktoren des Kapitalismus sind: Ungleichheit, Profit für den Geldgeber und die Effizienz der Produktion und des Vertriebes“ (Longworth, zit. nach Thurow 1996).

¹ Sofern tatsächlich freier Wettbewerb gegeben ist, was für viele Märkte nicht zutrifft, zum Beispiel den oligopolistischen Energiemarkt.

Die Ungleichheit im Kapitalismus kann dazu führen, dass wirtschaftlich starke Akteure eine so mächtige Vetoposition entwickeln, dass sie Mehrheitsentscheidungen dominieren (Vaut 2008: 44). Das kann zu einer „defekten Demokratie“ führen, die Wahlen zur Regelung des Herrschaftszugangs aufweist, aber durch Störungen in ihrer Funktionslogik die Fähigkeit zur Sicherung der Freiheit verliert (Merkel et al. 2003: 66). Diese Defekte können im Rahmen von Verwerfungen bei der Verteilung von Einkommens- und Vermögensverhältnissen und wirtschaftlicher Machtkonzentration zu unlauterem wirtschaftlichem Einfluss auf politische Entscheidungen und zu Korruption führen, was im zweiten Abschnitt dieses Kapitels ausgeführt wird.

Der Ökonom Robert Reich argumentiert, dass das Spannungsverhältnis von Kapitalismus und Demokratie zunimmt. Sein 2008 erschienenes Buch „Superkapitalismus – wie die Wirtschaft unsere Demokratie untergräbt“ beschreibt den Zeitraum von der Nachkriegszeit bis in die 1980er Jahre als gezähmten Kapitalismus und die weltweite Zurückdrängung des Staates mit Deregulierung, Steuersenkung und Privatisierung. Einkommensunterschiede nehmen wieder zu. Arbeitnehmerrechte und soziale Standards sind in Gefahr und die soziale Verantwortung von Unternehmen nimmt ab. Robert Reich plädiert daher für eine verstärkte Einbettung des Marktes durch Regulierung und durch Stärkung der Arbeitnehmerrechte (Reich 2008).

1.1 Historische Verflochtenheit von Demokratie und Kapitalismus

Historisch ist die Entstehung der Demokratie und des Kapitalismus eng miteinander verflochten. Die Geschichte zeigt, dass freie Märkte, das Wirtschaftsbürgertum und eine Vorstellung von Freiheitsrechten und deren staatlichen Garantien sich in wechselseitiger Abhängigkeit entwickelt haben (vgl. Kocka 1995: 23). Exemplarisch für diese Verflochtenheit ist die amerikanische Unabhängigkeitsbewegung im 18. Jahrhundert, die „no taxation without representation“, das heißt „keine Besteuerung ohne Repräsentation“, von der britischen Kolonialmacht forderte, also ökonomische Rechte und politische Freiheitsrechte miteinander verband (Vaut 2008: 43). Ein Beispiel aus der jüngsten Geschichte ist der Umbruch in den staatssozialistischen Ländern vor 20 Jahren: Ende der 1980er Jahre gingen in Mittel- und Osteuropa die demokratische Wende und der Übergang von der Planwirtschaft zum Marktkapitalismus Hand in Hand. Mit diesem Umbruch schien für manche der globale Siegeszug von Demokratie in Verbindung mit Marktkapitalismus vorgezeichnet zu sein. Francis Fukuyama sprach gar von einem „Ende der Geschichte“ (Fukuyama 1992), bei dem sich alle Staaten am westlichen Modell orientieren würden. 20 Jahre später zeigt sich, dass es global keinen zwangsläufigen Trend zu einer Symbiose von Demokratie und Kapitalismus gibt. Vor allem das seit über 30 Jahren boomende China, das mit einem autoritären Kapitalismus jährliche Zuwachsraten von häufig mehr als 10 %

erreicht und sogar von der im Jahr 2008 begonnenen Weltwirtschaftskrise nicht erfasst wurde, wirft die Frage auf, ob das westliche Modell einen neuen Konkurrenten in Form eines autoritär geführten Kapitalismus hat, der auch für andere Staaten attraktiv erscheint.

Zur globalen Entwicklung der ökonomischen und demokratischen Freiheit gibt es zwei einschlägige Studien, die jährlich weltweit Staaten untersuchen und vergleichen: den Freedom-House-Bericht zur demokratischen Freiheit (www.freedomhouse.org) und den Economic-Freedom-of-the-World-Bericht zur ökonomischen Freiheit vom Fraser Institute (www.freetheworld.com). Die über viele Jahre zu beobachtende enge Korrelation zwischen den beiden Rankings nimmt ab. Aktuell sind laut dem Freedom-House-Bericht und dem Economic-Freedom-of-the-World-Bericht drei von den fünf freiesten Volkswirtschaften als lediglich „teilweise undemokratisch und politisch unfrei“ ausgewiesen (Hongkong, Singapur, Chile). Der Journalist Paul Street spitzte diesen Zusammenhang so zu: „Kapitalismus ist perfekt vereinbar mit Sklaverei, Demokratie nicht“ (Street 2000: 20).

Venezuela zeigt, dass der Preis für den Versuch einer neuen Wirtschaftsordnung gemäß dem sogenannten Sozialismus des 21. Jahrhunderts mit zunehmenden Demokratiedefiziten wie einer Einschränkung der Meinungsfreiheit einhergeht: Die Befugnisse des Präsidenten, den freien Zugang zu Informationen zu beschränken, wurden ausgeweitet und die Lizenz eines regierungskritischen Fernsehsenders nicht verlängert. In der Rangliste der Pressefreiheit der Organisation „Reporter ohne Grenzen“ sinkt Venezuela 2010 weiter ab und befindet sich nun auf Platz 133 von 178 Ländern (http://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/rte/docs/2010/Rangliste_2010_PDF.pdf). China und Venezuela zeigen also, dass Marktkapitalismus auf Demokratie verzichten kann. Aber Demokratie kann nicht auf eine freie Wirtschaftsordnung verzichten.

Seit dem Wegfall der Systemalternative durch das Ende des Ost-West-Konflikts steigt der Anteil „unzufriedener Demokraten“, das heißt der Bürger, die zwar die Demokratie präferieren, aber die Akteure, Funktionsweise und Performanz der Demokratieform, die sie vorfinden, kritisch sehen (Klingemann 1999: 31–56).

Festzuhalten ist, dass Demokratie und Kapitalismus in ihrer Entstehung, ihrer Ausprägung und ihren Krisen eng miteinander verflochten sind.

1.2 Soziale Demokratie zur Abfederung der Fliehkräfte des Kapitalismus oder als „Weg in die Knechtschaft“?

Das Paradox der Demokratie ist also: Kapitalismus ist einerseits eine Voraussetzung für Demokratie. Andererseits kann ein ungezügelter Kapitalismus Bedingungen schaffen, die demokratischer Teilhabe entgegenlaufen und zu einer defekten Demokratie führen. Wie dieses

Verhältnis interpretiert wird, hängt auch von der Ausprägungsform der Demokratie ab, der man anhängt. Thomas Meyer stellt in der „Theorie der Sozialen Demokratie“ (2008) zwei verschiedene Demokratietypen dar, die sich wesentlich in ihrem Verhältnis zwischen Wirtschaft und Demokratie unterscheiden: die libertäre Demokratie und die soziale Demokratie. Dieser Wettstreit um Deutungshoheit wurde sogar als Kampf um den Kommandohügel zwischen Staat und Markt bezeichnet (Yergin/Stanislaw 1998).

Das Bewusstsein der Risiken durch den Kapitalismus für die Demokratie ist ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal der sozialen Demokratie von der libertären. Libertäre behaupten, dass Marktwirtschaft auch zu politischer Freiheit und Demokratie führe. Die soziale Demokratie zeigt auf, wie die Wirtschaft reguliert werden muss, um Freiheit zu bewahren.

Libertäre Demokratie

Friedrich August von Hayek ist der wohl einflussreichste libertäre Denker des 20. Jahrhunderts. Der „Weg zur Knechtschaft“ (Hayek 2003, Erstausgabe 1944) ist ein Klassiker, dessen Sichtweise noch heute im Neoliberalismus wirkt. In den 1980er Jahren lieferte er die Blaupause für den „Thatcherismus“ und die „Reaganomics“ – die Ideologie, die ausgehend von Großbritannien und den USA den Staat zurückgedrängt hat. Er stellte die ökonomische Freiheit über alles: „Unsere Generation hat eben vergessen, dass das System des Privateigentums die wichtigste Garantie für die Freiheit ist, und zwar nicht nur für diejenigen, die Eigentum besitzen, sondern auch fast ebenso sehr für die, die keines haben“ (Hayek 2003: 138).

Hayek sieht die Demokratie als vom Kapitalismus abhängig: Staatliche Eingriffe in die Wirtschaft, selbst wenn sie in bester Absicht geschehen, führen laut Hayek zu Planwirtschaft und Diktatur. Eingriffe in die Wirtschaft bedeuten für Hayek den Weg in die Knechtschaft (2003: 31): „Schritt für Schritt haben wir jene Freiheit der Wirtschaft aufgegeben, ohne die es persönliche und politische Freiheit in der Vergangenheit nie gegeben hat.“ Eine Koordinierung und soziale Einrahmung der Wirtschaft sieht Hayek nicht als Voraussetzung für Demokratie, sondern als ihre Gefährdung.

Wer glaubt, dass diese marktradikalen Thesen durch die im Jahr 2008 begonnene Weltwirtschaftskrise desavouiert sind, schaue sich die radikal-libertäre Tea-Party-Bewegung der USA an, die im geistigen Erbe Hayeks steht. Während der Gouverneurs-, Repräsentantenhaus- und Senatswahlen 2010 konnten sich Kandidaten, die von der Tea Party unterstützt wurden, in den Vorwahlen der republikanischen Partei vielfach durchsetzen und fügten anschließend den Demokraten einen der höchsten Verluste an Mandaten seit Jahrzehnten zu. Im Ton moderater, aber auf denselben Theorien basierend sind Wahlslogans wie „Privat vor Staat“ und „Steuern runter, Arbeitsplätze rauf“, die auch in Deutschland bei der letzten Bundestagswahl großen Zuspruch erhielten.

Soziale Demokratie

Dieses libertäre Denken führt zur Verletzung der universellen Grundrechte, die den Ausgangspunkt für die Theorie der sozialen Demokratie bilden (Meyer 2005: 15). Die Gefahr eines ungezügelter Kapitalismus im Sinne der libertären Demokratie besteht vor allem in:

- übermäßigen Ungleichheiten, die zu Abhängigkeits- und Unterordnungsverhältnissen führen können
- grundrechtswidrigen Fremdbestimmungen, zum Beispiel durch menschenunwürdige Arbeitsverhältnisse
- sozialen und bildungsbezogenen Ungleichheiten, die die Wahrnehmung politischer Staatsbürgerrechte untergraben können

Deshalb wird in der Theorie der sozialen Demokratie argumentiert, dass es im Kapitalismus sozialen Ausgleich und Regulierung sowie neben der Garantie von bürgerlichen Rechten auch eine Garantie von sozialen Grundrechten geben muss. Die Verwerfungen und die Krisen des Kapitalismus müssen eingehegt werden, damit Demokratien stabil bestehen können.

Die soziale Demokratie bezieht sich unter anderem auf die Vorstellungen von John Maynard Keynes, der als einer der einflussreichsten Ökonomen des 20. Jahrhunderts einen gesteuerten Kapitalismus vertreten hat und der geistige Gegenspieler des libertären Hayek ist (Vaut 2008). Keynes stellt dar, dass eine demokratische Ordnung nur in einem gesteuerten Kapitalismus stabil ist und „Laissez-faire-Kapitalismus“ früher oder später zu großen ökonomischen, sozialen und politischen Verwerfungen führt. Keynes suchte nach der fatalen Weltwirtschaftskrise in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, die in Deutschland und anderen Ländern auch zum Zusammenbruch der Demokratie beitrug, nach wirtschaftspolitischen Instrumenten, um das kapitalistische System zu stabilisieren, zu regulieren und vor selbstzerstörerischen Tendenzen zu bewahren. Er wies nach, dass der Kapitalismus sowohl durch ein Übermaß an Ungleichheit als auch durch Unstabilität und anhaltende Krisen das Wirtschaftssystem und die politische Stabilität gefährdet.

Eine zeitgenössische Interpretation liefert Peter Bofinger. Er analysiert mit Keynes'schen Theorien die aktuelle Krise und folgert (Bofinger 2009: 13): „Die Krise des Marktes hat das Potenzial, zu einer Krise der Demokratie zu werden.“ Er folgert, dass es keinen Gegensatz zwischen Markt und Staat gibt, wie es Libertäre in der Tradition von Hayek behaupten. Beide Institutionen müssen zusammenspielen. Er betont deren gegenseitige Abhängigkeit, bei der der demokratische Staat und die soziale Marktwirtschaft entweder gemeinsam siegen oder

gemeinsam untergehen. Der demokratische Staat darf deshalb nicht selber Marktakteur sein, sondern muss Regeln aufstellen und überwachen (Bofinger 2009).

1.3 Ausblick: Auf dem Weg in die Postdemokratie?

Libertäre und soziale Demokratie gehen beide von einer demokratischen Grundordnung aus. Doch wie ist es um diese bestellt? Die Bundesrepublik Deutschland und alle OECD-Staaten sind Demokratien, jedoch mit erheblichen Unterschieden und Schwankungen in der Qualität der Demokratie im Zeitverlauf. Demokratie wird von soziokulturellen und sozioökonomischen Gegebenheiten geprägt (Offe 2003).

Colin Crouch ist ein britischer Wissenschaftler, der in Florenz tätig war und vor dem Hintergrund seiner Erfahrung mit der Regierung Berlusconi und der britischen Entwicklungen unter Blair und „New Labour“ ein Essay über die „Postdemokratie“ verfasst hat. Postdemokratie bezeichnet bei ihm ein Gemeinwesen, in dem die Bedeutung der Beteiligung der Bürger ausdünnt und die gewählten Repräsentanten ihre Kompetenzen auf Experten, Kommissionen und Wirtschaftsunternehmen verlagern. Es werden „zwar nach wie vor Wahlen abgehalten [...], bei denen allerdings konkurrierende Teams professioneller PR-Experten die öffentliche Debatte während der Wahlkämpfe so stark kontrollieren, dass sie zu einem reinen Spektakel verkommt, bei dem man nur über eine Reihe von Problemen diskutiert, die die Experten zuvor ausgewählt haben“ (Crouch 2008: 10). Crouch beschreibt die schleichende Überlagerung politischer durch wirtschaftliche Kategorien, die eine Deformation der Demokratie, allmählichen Substanzverlust bei durchaus intakt bleibenden institutionellen Strukturen verursachen. Je mehr unkontrollierte und private Wirtschaftsmacht, desto weniger Demokratie, lautet die These. Durch den verschärften globalen Wettbewerb in der Wirtschaft stehen die Staaten unter dem Druck, Investoren am Standort zu halten und ihnen Betätigungsfelder zu überlassen, wo bisher öffentliche Infrastrukturen und öffentliche Dienstleistungen angeboten wurden.

In der Postdemokratie verstehen sich Bürger zunehmend als Konsumenten, die politische Angebote wie Waren auswählen (Barber 2008). Die Ideologie des „schlanken Staates“ und die zunehmende Ökonomisierung der Gesellschaft, die mit der neoliberalen Welle seit den 1980er Jahren weltweit um sich greifen, haben auch Auswirkungen auf politische Präferenzen. „In der Terminologie Jean-Jacques Rousseaus erfolgte eine Verschiebung vom Citoyen zum Bourgeois, vom Staats- zum Marktbürger, der den demokratischen Prozess zunehmend stärker marktalog, sich selbst als Konsument politischer Angebote und seine Wahlstimme als Zahlungsmittel versteht. [...] Wo früher Parteien Angebotspakete präsentierten, über die abgestimmt wurde, stellen nun parteiungebundene und konsumorientierte Bürger individuelle Ansprüche an die Politik“ (Ritzi/Schaal 2010: 12). Ähnlich argumentiert Gesine Schwan (2007:

28–29): „Die Verabsolutierung der Markt- und Wettbewerbslogik unterminiert auch die zur Demokratie erforderliche Verantwortung der Menschen als politischer Bürger, als ‚Citoyen‘ im Unterschied zum ‚Bourgeois‘, weil sie als Konsumenten, nicht als mitverantwortliche Akteure angesprochen werden. Sie können dann bequem im Sessel sitzen und sich den Mund über all die Torheit, die Gewinnsucht, die Lächerlichkeit der handelnden Politik zerfetzen, ohne sich der Verpflichtung zu unterziehen, sich an deren Stelle zu setzen.“

Die These der Postdemokratie ist nicht unumstritten, zumal sie auf einem Essay von Crouch basiert, das empirisch wenig unterfüttert ist. Seine Betrachtungsweise schärft in jedem Falle den Blick für die Gefahr einer schleichenden Überlagerung politischer durch wirtschaftliche Kategorien und schwindende Bedeutung der gewählten Repräsentanten zugunsten von Wirtschaftsunternehmen und hat daher Beachtung verdient.

2. Unregulierte wirtschaftliche Macht – Gefährdungspotentiale für die Demokratie?

2.1. Auswirkung des Strukturwandels auf die Einkommens- und Vermögensverhältnisse sowie die wirtschaftliche Machtkonzentration und deren Folgen für die Demokratie

Wenn oben die These aufgestellt wird, dass eine zu starke Ungleichheit die Demokratie untergraben kann, stellt sich die Frage, inwieweit der Strukturwandel und andere Faktoren die Einkommens- und Vermögensverteilung der letzten Jahre beeinflusst haben.

Hintergrund der Veränderung der Einkommensverhältnisse ist ein tiefgreifender Strukturwandel in der Bundesrepublik Deutschland von der Industrie- zur Wissensgesellschaft, der zu einem spürbaren Wandel der Erwerbsgesellschaft führt. Seit 1970 stieg die Zahl der Beschäftigten im Dienstleistungssektor von 45 % auf heute 73 %, während sie im produzierenden Gewerbe von 46 % auf 24 % sank. Damit geht ein Anstieg von Teilzeit- und prekärer Beschäftigung einher: Der Niedriglohnsektor ist zwischen 1995 und 2009 von 15 auf 23 % angestiegen. Allein zwischen 2001 und 2008 ist der Anteil derer, die einer qualifizierten Arbeit nachgehen, von 69 % auf 74 % gestiegen, während der Anteil von einfachen Tätigkeiten von 26 % auf 21 % sank (alle Daten zit. nach Schroeder 2010).

Im viel beachteten OECD-Bericht „Ungleichheit trotz Wachstum“ (2009) wird empirisch unterlegt, dass in Deutschland trotz Wohlstandswachstum in den vergangenen 15 Jahren Armut und soziale Ungleichheiten zugenommen haben. Dabei gehörte Deutschland zuvor für viele Jahre zu den OECD-Staaten mit den ausgeglichensten Einkommens- und Vermögensverhältnissen. Verglichen mit den anderen OECD-Ländern haben in Deutschland die Einkommensungleichheit gemessen im Gini-Koeffizient und die Armutsquote in den letzten Jahren am stärksten zugenommen.

Seit 1985 stieg die Armutsquote (das heißt der Anteil der Menschen mit weniger als 50 % des Medianeinkommens) von 6 % auf 11 %. Die Armutsquote von Kindern stieg im selben Zeitraum gar von 7 % auf 16 %. Der Gini-Koeffizient Deutschlands ist mit 0,29 zwar noch geringfügig niedriger als der durchschnittliche Koeffizient der OECD-Staaten mit 0,32. Besorgniserregend ist hier jedoch die Tendenz: Die Einkommensungleichheit in Deutschland ist seit 1985 um 4 % gestiegen, im Vergleich zum OECD-Mittel mit 1,9 % also doppelt so hoch wie in vergleichbaren Ländern. Die Vermögen sind dabei noch ungleicher verteilt als die Einkommen (alle Daten: OECD 2009).

Diese Makrodaten der OECD berücksichtigen nicht extrem hohe Gehälter, die jedoch für das Gerechtigkeitsempfinden vieler eine große Rolle spielen. Aufschluss darüber gibt eine Studie des Elitenforschers Michael Hartmann. Die Bezüge der Vorstandsmitglieder von DAX-Unternehmen sind während der letzten zwei Jahrzehnte um 650 % gestiegen. Zum Vergleich: Während der letzten zwei Jahrzehnte sind die durchschnittlichen Gehälter von Beschäftigten brutto nur um gut die Hälfte gestiegen, real (das heißt inflationsbereinigt) sogar stagniert (Hartmann 2010: 66). Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) stellt eine Ausdünnung der Gruppen mit mittlerem Einkommen und die deutliche Zunahme sowohl der untersten als auch der höchsten Einkommen fest. Die Abstiegsangst der Mittelschicht nimmt zu (DIW 2008: 101–108).

In den vergangenen Jahren ist eine massive Verschiebung von Lohneinkommen zu Kapitaleinkommen zu verzeichnen. Die Lohnquote ist von 1998 bis 2007 von 70,4 auf 64,2 % zurückgegangen. Die Einkünfte aus Kapitaleinkommen betragen also 35,8 % des gesamten BIP im Jahr 2007. Eine Ursache ist, dass, während die Unternehmensgewinne gestiegen sind, die realen Löhne (das heißt die inflationsbereinigte Lohnentwicklung) von abhängig Beschäftigten von 2004 bis 2008 Jahr für Jahr gesunken sind, obwohl die Produktivität in diesem Zeitraum deutlich gestiegen ist. Ein Ergebnis dieser Entwicklung ist, dass laut einer Umfrage nur noch 15 % der Bundesbürger die wirtschaftlichen Verhältnisse in Deutschland als gerecht empfinden (Steinbrück 2010: 240–242).

Was bedeutet das im Hinblick auf die Stabilität der Demokratie? Zunächst muss festgehalten werden, dass Staaten mit noch größeren Ungleichheiten demokratisch bleiben können. Zum Beispiel weisen die USA eine größere soziale Ungleichheit auf als die europäischen Staaten, besitzen aber seit 1787 durchgehend eine demokratische Verfassung, also länger als jeder andere Staat der Welt. Es sei aber noch einmal auf Offes und Crouchs Ausführungen hingewiesen, dass sich die Qualität von Demokratie verändern kann. Wachsende soziale Ungleichheit und wirtschaftliche Machtkonzentration wirken sich dabei negativ aus. Zudem ist

die Tendenz einer wachsenden Ungleichheit, die in Deutschland besonders stark ausgeprägt ist, besorgniserregend.

Bereits im ersten Abschnitt dieses Textes wurde die These vertreten, dass mit zunehmender Ungleichheit das Fundament der Demokratie untergraben werde. Eine Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung stellte vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise seit 2008 die Frage, wie das Verhältnis von wirtschaftlicher Desintegrationserfahrung und antidemokratischer Einstellung begründet sei (Decker et al. 2010). Der drohende oder erfahrene Abstieg wird als wesentlicher Einflussfaktor identifiziert: Wirtschaftlicher Deprivationserfahrung kommt damit eine Schlüsselposition bei der Erklärung antidemokratischer Einstellung zu (ebd.: 46). Diese Studie untermauert die Forderung der sozialen Demokratie, dass Demokratie sozialen Ausgleich braucht.

2.2. Weltwirtschaftskrisen und die Auswirkungen auf das demokratische System

Nicht nur in der Entstehung und Ausprägung (siehe oben), auch in den Krisen zeigt sich die enge Verflochtenheit von Kapitalismus und Demokratie: Dem Zusammenbruch von Demokratien in Deutschland und anderen Staaten Anfang des 20. Jahrhunderts ging die gravierende Weltwirtschaftskrise von 1929 voraus. Der Beinahezusammenbruch des Finanzmarktes und der Weltwirtschaft 2008/2009 ging sogleich mit Befürchtungen über die Stabilität der Demokratie einher. Selbst das wirtschaftsliberale „Manager Magazin“ fragte in der Krise 2008 auf der Titelseite: „Zerstört der Superkapitalismus die Demokratie?“ Auch wenn die aktuelle wirtschaftliche Krise bisher nur in begrenztem Maß politische Krisen verursachte (zum Beispiel in Griechenland), rief die weltweite Rezession Erinnerungen an die Folgen der letzten gigantischen Globalkrise von 1929 hervor. Inwieweit die Demokratie langfristig als Kollateralschaden ein Opfer der ökonomischen Krise wird, ist noch offen. Nach dem Ende der neoliberalen Hegemonie bedarf es laut einer Analyse des britischen Thinktanks Policy Networks einer überzeugenden politischen Antwort, wie soziale Gerechtigkeit, nachhaltige Entwicklung und wirtschaftliche Dynamik in Balance gebracht werden können. „Das ideologische Vakuum wird sonst von Populisten gefüllt“ (Cramme/Jurado 2009: 6).

Der Ökonom Joseph Stiglitz verglich den Weltfinanzmarkt und die Weltwirtschaftskrise in ihrer Bedeutung für den Marktfundamentalismus mit dem Fall der Mauer für den Kommunismus. Der Washingtoner Konsens, in dessen Geist seit den 1980er Jahren die Deregulierung, Privatisierung und Steuersenkung vorangetrieben werden, ist diskreditiert. Das bedeutet nicht, dass damit automatisch ein neues Zeitalter der Steuerung und Regulierung der Wirtschaft beginnt. Zum Beispiel in den USA gebar die Krise die radikal-libertäre Tea-Party-Bewegung, die mit ihrer Steuer- und Staatsfeindlichkeit explizit fordert, dass Fundament der

ältesten Demokratie der Welt zu zerstören. So fordert der prominente Vertreter der Tea-Party-Bewegung Grover Norquist: „Ich möchte den Staat nicht abschaffen, ich möchte ihn lediglich auf ein Maß reduzieren, dass ich ihn ins Badezimmer zerrn und ertränken kann“ (Norquist, zit. nach Bofinger 2009: 15).

In der seit 2002 jährlich aktualisierten Langzeitstudie „Deutsche Zustände“ unter der Leitung des Bielefelder Soziologen Wilhelm Heitmeyer wird ein langfristiger Trend zu Desintegration festgestellt und vor einer „Vereisung“ des sozialen, gesellschaftlichen und demokratischen Klimas gewarnt. Dieser Trend wird durch die Krise beschleunigt: Eine diffuse von der Krise ausgelöste Angst befällt demnach auch diejenigen, die nicht von ihren unmittelbaren Folgen betroffen sind. Gutverdienende verweigerten zunehmend schwachen Gruppen ihre Solidarität: Mehr als die Hälfte der Gutverdienenden (definiert als Personen mit monatlichen Nettoeinkommen ab 2.600 Euro) werteten laut der Studie Langzeitarbeitslose ab. Anknüpfend an die bekannte Marienthal-Studie aus der Weltwirtschaftskrise nach 1929 über die Wirkungen lang andauernder Arbeitslosigkeit wird bestätigt, dass anhaltende Arbeitslosigkeit zu passiver Resignation und Apathie führt. Diese Resignation und Apathie von sozial Schwachen einerseits und die selbstgewählte Exklusion von Spitzenverdienern andererseits werden als Gefahrenpotential für die Demokratie dargestellt, die von der Partizipation aller sozialen Schichten abhängt. Die Studie zeigt in mehreren Dimensionen die negativen Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Zustimmung zur Demokratie. Der Anteil derjenigen, die es als sinnlos bezeichnen, sich politisch zu engagieren, steigt. Das Vertrauen in das politische System nimmt ab: 34 % der Befragten bezeichnen sich als zornig, weil sie sich von der Krise bedroht fühlen. Diese in der Studie als Demokratieentleerung bezeichnete Entwicklung wird als potentielle Bedrohung für die Akzeptanz des demokratischen Systems analysiert.

Bestätigt wird dieser Trend durch die von der Friedrich-Ebert-Stiftung in Auftrag gegebene Studie „Die Mitte in der Krise“ (Decker et al. 2010), die zum Teil sogar noch bedenklichere Werte ermittelt: politische, soziale und ökonomische Deprivation sind weit verbreitet und die Zustimmungswerte zur Demokratie bedenklich gering. Über 90 % der Bevölkerung geben an, weder einen Sinn darin erkennen zu können, sich politisch zu engagieren, noch das Gefühl zu haben, Einfluss auf die Regierung nehmen zu können. Antikapitalismus wird als neues Motiv einer antidemokratischen Einstellung identifiziert. Der Anstieg von Demokratieverdrossenheit und das Gefühl politischer Einflusslosigkeit werden als Gefährdung für die Demokratie in Deutschland bezeichnet. Mit der Wirtschaftskrise einhergehend sind Zustimmungswerte zu rechtsextremen Aussagen gestiegen. Solange der Kapitalismus wohlstandsbringend ist, wirkt er als Stütze des demokratischen Systems: Der Stolz auf den „Wirtschaftsstandort Deutschland“ ersetzt als „narzisstische Plombe“ das Bedürfnis der

Deutschen nach Zu- bzw. Unterordnung unter eine Autorität. Wird jedoch das Wohlstandsversprechen des Kapitalismus nicht eingelöst, wird das demokratische Fundament untergraben (Decker et al. 2010).

Die grundsätzliche Gefahr der Abhängigkeit von Staatshaushalten von privaten Investoren (Meyer 2005: 247) hat sich mit der globalen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise zugespitzt: Durch die enormen Belastungen der öffentlichen Haushalte sind bereits einige Staaten (Griechenland, Irland) in Abhängigkeit von Finanzinvestoren geraten, die politischen Druck ausüben können und mit Spekulationen politische Instabilität verursachen können. Der ehemalige sozialdemokratische schwedische Ministerpräsident Göran Persson sagte dazu (2010): „Wer Schulden hat, der ist nicht frei. Als Schweden mit dem Rücken zur Wand stand, musste ich erstmals mit unseren Geldgebern reden und mich für die Lage in Schweden rechtfertigen. Das war ziemlich unangenehm. Mir gegenüber saßen Leute von Lehman Brothers, Goldman Sachs, J. P. Morgan. Ich begriff, dass sie es waren, die über das schwedische System bestimmten. Wir hatten die Möglichkeit, Entscheidungen zu treffen, längst an andere abgetreten. An junge Menschen, die auf der anderen Seite des Atlantiks saßen und noch nie in Schweden waren. So etwas ist erniedrigend und eine ernste Gefahr für die Demokratie.“

2.3. Marktversagen bei der Lösung globaler Probleme und Demokratiedefizit im Global-Governance-System

Im Zeitalter der Globalisierung wachsen globale Probleme, die aufgrund von Marktversagen entstehen. Zu diesen globalen Problemen gehören unregulierte Finanzmärkte, aus denen die aktuelle Weltwirtschaftskrise erwachsen sind, und die drohende Klimakatastrophe, die im Weltklimabericht der UN als größtes Marktversagen aller Zeiten bezeichnet wird (IPCC 2007). Friedensnobelpreisträger Al Gore führt dieses Marktversagen in seinem Buch „Wir haben die Wahl“ (2009) aus: Die Kosten für die Umweltverschmutzung und die geopolitische Instabilität sind in den Marktpreisen nicht inbegriffen. Gore beschreibt unser derzeitiges Wirtschaftssystem als chronisch kurzsichtig. Ein Indikator dafür ist die Haltezeit von Kapitalanteilen: Vor 50 Jahren hielten Investoren Aktien durchschnittlich sieben Jahre. Im August 2009 waren es noch sechs Monate. Unternehmen versuchen kurzfristig ihren Wert hochzutreiben, anstatt in langfristige, nachhaltige Ziele zu investieren. Hinzu kommen inkonsequente Fördermaßnahmen und schwankende Ölpreise, die dazu führen, dass Investitionen in erneuerbare Energien schwer planbar sind. Als Marktkorrektur schlägt Gore eine Steuer auf alle CO₂-Emissionen, Emissionshandel mit festen Obergrenzen und die direkte Regulierung von Treibhausgasemissionen über Gesetze vor. Aufgrund der gut organisierten Interessen der

etablierten Energieträger ist es jedoch schwer, dafür Mehrheiten in der Demokratie zu gewinnen.

Das Beispiel der drohenden Klimakatastrophe illustriert: Für globale Krisen besteht dringender Regelungsbedarf, es gibt jedoch keine ausreichenden demokratischen Governance-Strukturen. Die verbreitete „TINA“-Haltung („there is no alternative“) dazu untergräbt das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit von Politik.

Die EU erweckt vor allem in der Wirtschafts- und Finanzpolitik häufig den Eindruck, sie werde nicht in transparenten und demokratischen Verfahren, sondern von „aufgeklärten Despoten“ regiert (Collignon 2010: 12). Durch die Eurokrise im Jahr 2010 sind die Demokratiemängel in der wirtschafts- und finanzpolitischen Governance der EU verstärkt offenkundig geworden. Dieses Defizit kann an Bedeutung gewinnen, da die gemeinsame Währung auf EU-Ebene eine stärker zentralisierte Wirtschafts- und Finanzpolitik notwendig macht. Eine europäische Wirtschaftsregierung müsste dann in größerem Maße vom Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament demokratisch kontrolliert werden. Eine solche demokratische Kontrolle erfordert eine Politisierung der EU-Wirtschaftspolitik, bei der politische Parteien konkurrierende Programme anbieten, damit die Wähler eine Wahl haben – und nicht auf einen Konsens der „aufgeklärten Despoten“ angewiesen sind (Collignon 2010).

Die internationalen Organisationen, die existieren, sind nur bedingt handlungsfähig und weisen erhebliche Demokratiedefizite auf. Die Bretton-Woods-Organisationen Weltbank und Internationaler Währungsfonds, die eine Basis für eine globale Regulierung der Finanzmärkte wären, sind dafür ein Beispiel: Das Prinzip „one dollar, one vote“ wird hier wörtlich genommen. In der Weltbank haben die USA mit 16,38 % der Stimmen das größte Gewicht, während China mit mehr als viermal so viel Menschen auf nur 2,78 % der Stimmen kommt. Die zehn reichsten Länder haben etwa so viel Stimmgewicht wie die 175 ärmeren Staaten (Quelle: www.worldbank.org). Im Internationalen Währungsfonds sind die Verhältnisse noch verzerrter: Dort kommen die 166 ärmsten Staaten nur auf 28,79 % Stimmenanteil, aber die USA allein auf 17,09 % (Quelle: www.IWF.org).

In der Gruppe der acht Staaten (G8), die eine enorme informelle Macht bezüglich globaler Fragen und Probleme besitzen, vereinigt sich zwar die Macht von zwei Dritteln des Welthandels und des Weltbruttonationaleinkommens. Jedoch repräsentieren die G8-Staaten lediglich 14 % der Weltbevölkerung (Quelle: <http://g8.gc.ca>). Mit der Weltwirtschafts- und Finanzmarktkrise hat die Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) an Gewicht gewonnen, die immerhin zwei Drittel der Weltbevölkerung (und 90 % des Weltbruttonationaleinkommens) repräsentieren.

Im Sinne der sozialen Demokratie bedarf es Global-Governance-Strukturen, die Handlungsfähigkeit ermöglichen und demokratisch legitimiert sind.

2.4. Unlauterer wirtschaftlicher Einfluss auf politische Entscheidungen: Lobbyismus und Korruption

Die Vertretung von Interessen ist ein Wesensmerkmal der Demokratie. Unlauterer wirtschaftlicher Einfluss auf politische Entscheidungen hingegen bildet ein Gefährdungspotential für die Demokratie. Dabei ist Lobbyismus zwar kein neues Phänomen. Er hat sich in den letzten Jahren jedoch quantitativ ausgeweitet (zum Beispiel zählt die Bundestagsverwaltung aktuell 2.177 eingetragene Lobbyorganisationen) und qualitativ verändert: von der eher allgemeinen Interessenvertretung hin zu einem eher konflikthaften Durchsetzen eng definierter Interessen (Speth 2010: 9–15). Der Rückzug des Staates und der Einfluss von Partikularinteressen sind kommunizierende Röhren (Crouch 2008: 29): „[...] je mehr sich der Staat aus der Fürsorge [...] der normalen Menschen zurückzieht [...], desto leichter können Wirtschaftsverbände ihn [...] zu einem Selbstbedienungsladen machen.“ Der Einfluss privilegierter Eliten, vor allem von Unternehmen, auf die Regierung nimmt in stärkerem Maße zu als der von eher allgemein aufgestellten anderen Interessengruppen oder Nichtregierungsorganisationen (Crouch 2008: 13 und 69). Im Schatten der Finanz- und Wirtschaftskrise und einer Reihe von Vorkommnissen wird die Macht der Lobbyisten unheimlich (Leif 2010: 4). Zu diesen Vorkommnissen gehören:

- die Formulierung von mindestens 17 Gesetzes- und Verordnungsentwürfen allein in der letzten Legislaturperiode durch externe Anwaltskanzleien, die gleichzeitig von diesen Gesetzen direkt betroffene Mandanten vertreten haben (vgl. „Der Spiegel“ vom 17.08.2009: 68)
- die Platzierung von „Leihbeamten“ aus der Wirtschaft in der Ministerialverwaltung, welche der Bundesrechnungshof als „Risikopotential“ für die Unabhängigkeit der Behörden bezeichnet hat
- der unmittelbare Wechsel nach der Amtszeit von Spitzenpolitikern als Interessenvertreter in die Wirtschaft
- der Zusammenhang von Wahlkampfspenden und Beschlüssen der Bundesregierung (zum Beispiel das „Mövenpick-Gesetz“ zur Ermäßigung des Mehrwertsteuersatzes für Hotels)

Versuche aus den Reihen der SPD-Bundestagsfraktion, einen Verhaltenskodex für ehemalige Mitglieder der Bundesregierung sowie ein Lobbyregister einzuführen, um mehr Transparenz zu schaffen (vgl. dazu Schmedes 2010), blieben bislang erfolglos.

Der Publizist und Volkswirt Roger de Weck legt in seinem Buch „Nach der Krise – Gibt es einen anderen Kapitalismus?“ (2009) dar, wie der Staat in den letzten Jahrzehnten zunehmend

von der privaten Wirtschaft abhängig wurde und dass in dieser Abhängigkeit einige Gründe für die Krise liegen. Als Beispiel für Lobbyismus führt de Weck an, dass die amerikanische Bank Goldman Sachs aus ihren Reihen zuletzt zwei US-Finanzminister hintereinander, den Stabschef des Präsidenten und sogar den Verwalter des amerikanischen Krisen-Rettungsfonds stellte. Bei der Gesetzgebung zur Bankenrettung in der Krise wurde auf Wall-Street-Expertise zurückgegriffen. Was de Weck für die USA beschreibt, gilt ebenso für die Bundesrepublik Deutschland. Auch hier wurde nach der Finanzmarktkrise der Bock zum Gärtner gemacht, indem Akteure, die von der Deregulierung der Finanzmärkte profitiert haben, nun Lösungen zur Reregulierung erarbeiten sollen. Otmar Issing ist ehemaliger Mitarbeiter der Investmentbank Goldman Sachs und wurde im Oktober 2008 mit dem Vorsitz der Expertengruppe „Neue Finanzarchitektur“ betraut, die im Auftrag der Bundesregierung Vorschläge für eine Reform der internationalen Finanzmärkte erarbeiten soll.

De Weck beschreibt ein Ungleichgewicht, bei dem Staatsdiener schlechter bezahlt werden und es Probleme gibt, motivierte Talente für den Staatsdienst zu gewinnen. Lobbyisten nehmen direkt Einfluss auf die Gesetzgebung: Statt in Ministerien und Parlamenten werden Gesetze in Kanzleien geschrieben. De Weck fasst zusammen: Demokratie soll die Märkte dominieren, nicht umgekehrt (de Weck 2009).

Wirtschaftliche Machtkonzentration ist nicht nur eine Gefahr, weil damit die Durchsetzung unternehmerischer Partikularinteressen zunimmt. Sie kann auch zur Durchsetzung persönlicher politischer Interessen dienen. Ein Beispiel dafür ist die bereits erwähnte radikal-libertäre Tea-Party-Bewegung in den USA. Diese Bewegung deklariert sich als Graswurzelorganisation, wird aber maßgeblich finanziert von den beiden Milliardären David und Charles Koch, über die die Süddeutsche Zeitung schreibt (Koch 2010): „Die Kochs wollen den totalen Kapitalismus, und sie sind bereit zu kämpfen – gegen ein staatliches Gesundheitssystem, gegen den Klimaschutz und alles andere, das sie für Auswüchse des Sozialismus halten.“

Korruption kann auch eine Folge wirtschaftlicher Machtkonzentration sein. Missbräuchliche Vorteilsnahme von Politikern gerieten mit dem Flick-Spendenskandal in den 1980er Jahren und dem „Bimbos-System“ von Helmut Kohl, das Ende der 1990er zu einem politischen Erdbeben führte, in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Im internationalen Vergleich sind insgesamt für Deutschland jedoch keine besonderen Auffälligkeiten zu verzeichnen: Im Corruption Perception Index von Transparency International lag Deutschland im Jahr 2010 auf Rang 15 von 178 Ländern (den ersten Rang teilten sich Dänemark, Neuseeland und Singapur; Schlusslichter bildeten Irak, Afghanistan, Myanmar und Somalia).

2.5 Zwischenfazit

In diesem Kapitel wurde zunächst die grundsätzliche Beziehung zwischen Demokratie und Marktkapitalismus dargestellt. Das grundsätzlich bestehende Spannungsverhältnis wird durch aktuelle Entwicklungen verschärft. Dazu gehören:

- eine seit Jahren zunehmende soziale Ungleichheit
- Verunsicherung und ein genereller Vertrauensverlust infolge der Weltwirtschaftskrise
- steigende wirtschaftliche Machtkonzentration, die wachsenden Lobbyismus im Sinne einer konflikthaften Durchsetzung eng definierter Interessen mit sich bringt

Die Antwort der sozialen Demokratie auf diese Herausforderungen müssen ein stärkerer sozialer Ausgleich und die Sicherung sozialer Grundrechte sein, um die demokratiegefährdenden Verwerfungen und die Krisen des Kapitalismus einzuhegen.

3. Zähmung und Gestaltung wirtschaftlicher Macht durch Teilhabe, Beteiligung und Kontrolle

Den Kapitalismus gibt es nicht. Vielmehr gibt es divergierende Konfigurationen kapitalistischer Marktwirtschaften, die sich durch unterschiedliche Regulierungsmodi auszeichnen. Der deutsche Kapitalismus, auch „rheinischer Kapitalismus“ genannt, versteht sich als soziale Marktwirtschaft, die eine Balance zwischen wirtschaftlichen und sozialen Ausgleichsmechanismen anstrebt. Durch die dafür notwendigen politischen Ausgleichsmechanismen zum reinen Markt wird konzediert, dass sich Marktwirtschaften im demokratischen Kontext nicht unabhängig von sozialen, kulturellen und institutionellen Voraussetzungen entwickeln können. Damit Märkte sich dynamisch entfalten, eine Beteiligung aller Stakeholder möglich ist und ein destruktiver Missbrauch wirtschaftlicher Macht verhindert werden kann, existieren verhandlungsorientierte Strukturen auf allen Ebenen. Ob und wie diese genutzt werden können, hat nicht nur einen maßgeblichen Einfluss auf die wirtschaftlichen Ergebnisse, sondern auch auf die sozialen und demokratiepolitischen. Somit ist es nicht zufällig, dass durch die jüngste Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise die Frage einer effektiveren Kontrolle und Beteiligung auch zu einer grundsätzlichen Frage der Legitimität des marktwirtschaftlichen Systems geworden ist.

In der Frühphase der Sozialdemokratie wurde die Frage, ob man den Kapitalismus zähmen könne, verneint, weshalb das Ziel auch darin bestand, die auf privatwirtschaftlicher Verfügung bestehende Wirtschaftsordnung durch eine gemeinwirtschaftliche zu ersetzen. Denn im Kapitalismus wurde nicht nur die Ursache von Ausbeutung, Ungleichheit und Arbeitslosigkeit gesehen, sondern auch von ökologischen Defiziten. Am besten sollte dieses System mit einem Schlag abgeschafft werden, und zwar durch Revolution. Dabei reichten die Instrumente, um den Kapitalismus zu überwinden, von der Vergesellschaftung und Sozialisierung bis hin zur Planung. Der Weg von der grundlegenden Ablehnung des Kapitalismus hin zu seiner pragmatischen

Zähmung und Gestaltung vollzog sich im Sinne eines erfahrungsgesättigten Prozesses der Deradikalisierung, bei dem sich sowohl der Kapitalismus und die Sozialdemokratie wie auch die Arbeiterbewegung insgesamt veränderten. Trotz des Erfolges, den die Geschichte marktwirtschaftlichen Handelns prägt, ist die tiefgreifende Einsicht geblieben, dass eine alleine auf der Maximierung individueller Interessen basierende Wirtschaftsordnung eine strukturelle Gefahr für das Gemeinwesen bedeutet. Es gibt also ein grundlegendes Spannungsverhältnis zwischen der privatwirtschaftlichen Logik kapitalistischen Wirtschaftens und den sozialdemokratischen Grundwerten der Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Daran knüpft jede Reformstrategie an.

In der Vergangenheit, vor allem im goldenen Zeitalter des „rheinischen Kapitalismus“, bildete der Staat selbst die wichtigste Instanz, um die Märkte zu befördern und deren destruktive Kräfte einzudämmen. So ist der Sozialstaat im umfassendsten Sinne selbst vermutlich als die wichtigste Instanz anzusehen, die den Geltungsbereich der kapitalistischen Logik eindämmt. Die Frage, welche kulturellen, sozialen, rechtlichen und institutionellen Steuerungsprinzipien den ökonomischen Wettbewerb strukturieren, gibt auch eine Antwort darauf, um welchen Typus von Kapitalismus es sich handelt. Hinsichtlich der Steuerung kommt neben dem Staat, den Verbänden sowie den staatlich garantierten Institutionen der Mitbestimmung eine herausragende Rolle zu, um die marktwirtschaftlichen Kräfte gesellschaftlich kompatibel zu gestalten. Mit der seit einigen Jahren im Zuge der Globalisierung zu beobachtenden Schwächung des Staates kommt nunmehr der Stärkung zivilgesellschaftlicher Kräfte eine noch größere Rolle zu, um den spezifischen Kapitalismus mit den Bedürfnissen der Bürger in Einklang zu bringen. In diesem Beitrag geht es um die gestaltende Rolle der unternehmerischen und insbesondere betrieblichen Mitbestimmung als Idee und Praxis von Teilhabe, Beteiligung und Kontrolle wirtschaftlicher Macht.

3.1 Geschichte der Mitbestimmung in Idee und Praxis

Gegen sozialrevolutionäre Bewegungen von unten und obrigkeitstaatliche Unterdrückungspolitik von oben arbeiteten bereits im 19. Jahrhundert unterschiedliche individuelle und kollektive Akteure an Ideen und Institutionen der Zähmung. Damals führte dies jedoch lediglich zu einzelnen Beispielen positiver Praxis, aber keinesfalls zu einer in sich konsistenten Struktur der Zähmung.

Erst unter den Bedingungen des Ersten Weltkrieges, durch die sogenannte Burgfriedenspolitik (1915/1916), konnten die Weichen zugunsten eines Modells institutionalisierter Mitbestimmung gestellt werden, das in der Weimarer Reichsverfassung (1919) sogar erstmals Verfassungsrang in Deutschland erhielt. Damit war ein erster gesetzlicher Rahmen geschaffen, der die tradierte

Position der alleinigen Unternehmerherrschaft – wie sie vor allem in der Position des „Herrn im Hause“ zum Ausdruck kam – relativierte. Fortan prägten aber nicht nur sprachliche, sondern auch weitreichende inhaltliche Divergenzen die Debatte darüber, was denn nun eigentlich unter Mitbestimmung zu verstehen ist. Während für die demokratische Linke Mitbestimmung zur Metapher für die gleichberechtigte Teilhabe von Arbeit und Kapital wurde, was sich vor allem in der Konzeption der naphtalischen „Wirtschaftsdemokratie“ (Fritz Naphtali) niederschlug, war diese für die Kapitaleseite bestenfalls ein symbolisches Zeichen, um divergierende Interessen gesellschaftlich zu befrieden. Aber auch wenn sich die Differenzen im Laufe der Jahre abbauten, ist eine Unterscheidung vonnöten, die zwischen gleichberechtigter Mitbestimmung, Beteiligung, Mitwirkung und Mitsprache differenziert.

Neben dem Wirkungsgrad der Beteiligung kann auch zwischen den Ebenen der Mitbestimmung der Beschäftigten unterschieden werden: erstens der überbetrieblichen, zweitens der unternehmensbezogenen und drittens der betrieblichen Mitbestimmung. Die überbetriebliche Einflussnahme im Sinne einer qualifizierten Mitbestimmung findet sich insbesondere in den Selbstverwaltungsorganen der Sozialversicherungen und der Bundesagentur für Arbeit. Vielleicht ist die wesentliche Form der überbetrieblichen Mitbestimmung aber auch in der Tarifautonomie zu sehen. Diese bietet den Tarifparteien die Möglichkeit, eigenständig, unabhängig von Staat und Unternehmen, überbetriebliche Normen für die Gestaltung der Arbeits- und Leistungsbedingungen festzulegen. Die zweite Variante, die Unternehmensmitbestimmung, existiert in verschiedenen weitreichenden Formen, und zwar von der paritätischen Mitbestimmung, wie sie 1951 für den Bereich der Montanindustrie festgelegt wurde, über die unterparitätische Mitbestimmung (1976) bis zur Drittelbeteiligung (500 bis 2.000 Beschäftigte). Die dritte Ebene der Mitbestimmung, die betriebliche, kann heute als die bedeutendste Form der institutionalisierten Mitbestimmung angesehen werden, weshalb sie auch im Zentrum dieses Beitrags steht.

4. Zentrale Positionen der Akteure

Die Idee der Zählung des Kapitalismus hat viele Facetten. Im Kontext von Beteiligung und Mitbestimmung geht es vor allem um die innerbetrieblichen Akteure der Zählung, also die Betriebsräte und das Institut der unternehmensbezogenen Mitbestimmung. Auffallend ist, dass deren Bedeutung für die Parteien, sozialen Kräfte und geistigen Strömungen von sehr unterschiedlicher Relevanz ist. Wohl keine andere Kraft misst dem Anliegen, den Kapitalismus mit dem demokratischen Anspruch unserer Gesellschaft zu vereinbaren, eine so große Bedeutung bei wie Gewerkschaften und SPD. Das hängt mit ihrer über viele Jahrzehnte gereiften Geschichte reformistischer Praxis zusammen.

4.1 Positionen der Gewerkschaften

Für die Gewerkschaften hat sich der Stellenwert der Mitbestimmung im historischen Verlauf erheblich verändert. Mit der 1928 im Auftrag des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes (ADGB) erarbeiteten Konzeption der „Wirtschaftsdemokratie“, unter Federführung von Fritz Naphtali, lag erstmals ein einheitliches Programm der Demokratisierung der Wirtschaft vor. Dieser Ansatz verknüpfte sozialistische Zielvorstellungen mit reformistischer Praxis. Es sollte darum gehen, die wirtschaftliche Alleinzuständigkeit des Eigentümers/Managers zu brechen und die politische Demokratie durch die wirtschaftliche und soziale Demokratie zu ergänzen. „Das Ziel des Sozialismus ist in der modernen Arbeiterbewegung unverändert lebendig geblieben, die Vorstellungen vom Wege, der zu diesem Ziele führt, haben sich mit dem Wachstum der Bewegung und der Wandlung des Kapitalismus verändert. [...] Der Weg zur Verwirklichung führt über die Demokratisierung der Wirtschaft“ (Naphtali 1966: 16 f.).

Nach 1945 tauchte die Mitbestimmung erstmals im Münchner Grundsatzprogramm von 1949 auf. Damals lautete die Formulierung: „Mitbestimmung der organisierten Arbeitnehmer in allen personellen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen der Wirtschaftsführung und Wirtschaftsgestaltung“ (Protokoll DGB-Gründungskongress 1949: 318). In den beiden folgenden Düsseldorfer Grundsatzprogrammen von 1963 und 1981 rückt die Mitbestimmungsforderung noch stärker als 1949 ins Zentrum des gesellschaftspolitischen Reformanspruches. Die diesbezüglichen Forderungen für die drei Mitbestimmungsebenen lauten: (a) Ausbau betrieblicher Mitbestimmung, (b) paritätische Unternehmensmitbestimmung in allen Großunternehmen nach dem Modell der Montanmitbestimmung sowie (c) paritätisch besetzte Organe bzw. Wirtschafts- und Sozialräte in Bund und Ländern. Das Dresdner Programm von 1996 ersetzte die Forderung nach Wirtschafts- und Sozialräten durch die Forderung nach „Gesprächs- und Steuerungsgremien in der Region, in der Branche, im nationalen wie transnationalen Bereich“, die „dem Ausbau eines Systems der Beratung, Beteiligung und Mitbestimmung“ dienen sollen.

Auffallend ist, dass die Mitbestimmung am Arbeitsplatz bis in die Mitte der 1980er Jahre eine programmatische Leerstelle blieb. Erstmals im Dezember 1984 verabschiedete der Bundesvorstand des DGB eine „Konzeption zur Mitbestimmung am Arbeitsplatz“. In dem Bewusstsein, dass die Behauptung wesentlicher Mitbestimmungsstrukturen nicht ohne die Arbeitgeberseite zu erreichen sein wird, suchte man seit den 1990er Jahren auch in der programmatischen Frage die direkte Debatte mit ihnen. Eine gemeinsam von der Hans-Böckler-Stiftung und der Bertelsmann Stiftung ins Leben gerufene Mitbestimmungskommission (1998)

identifiziert in der betrieblichen Mitbestimmung den Kern der „kooperativen Modernisierung“ der Betriebe.

4.2 Parteien

Dass die SPD die Partei ist, die am längsten und entschiedensten auf eine Reform und Korrektur der Marktgesellschaft drängt, schlägt sich auch in all ihren Programmen nieder. So ist auch in ihrem Hamburger Programm (2007) einmal mehr der Wille bekundet, die Mitbestimmung von Betriebsräten und die unternehmerische Mitwirkung in den Aufsichtsräten zu stärken und in den Betrieben das Leitbild einer „innerbetrieblichen Demokratie“ zu verwirklichen. „Soziale Demokratie [...] sichert die gleichberechtigte soziale Teilhabe aller durch gesellschaftliche Demokratisierung, vor allem Mitbestimmung, [...] und durch eine koordinierte Marktwirtschaft, in der der Vorrang der Demokratie vor den Märkten gewährleistet ist“ (Hamburger Programm 2007: 19). Weiter heißt es „Wo wirtschaftliche Aktivität grenzüberschreitend ist, dürfen Arbeitnehmerrechte nicht an den Grenzen Halt machen. Daher wollen wir in den europäischen Unternehmen die Mitbestimmung der Arbeitnehmer absichern und ausbauen. Um die Tarifautonomie auf europäischer Ebene zu stärken und durchzusetzen, setzen wir uns für eine europäische Rechtsgrundlage für grenzüberschreitende Tarifverhandlungen und Tarifverträge ein“ (ebd.: 26, 28 f.).

Auch die CDU positioniert sich in ihrem Grundsatzprogramm nicht grundsätzlich anders. Auch sie verteidigt das Prinzip der innerbetrieblichen Gewaltenteilung, wenngleich weniger weitreichend und mehr am eigentumsrechtlichen Status quo orientiert: „Die „Arbeitnehmer benötigen Mitwirkungsmöglichkeiten, Verantwortung und Freiräume, um ihre Fähigkeiten umfassend und erfolgreich entfalten zu können“ (CDU 20XX: 50). So wundert es auch nicht, dass die kollektive, überbetriebliche Gestaltung von Arbeitsbeziehungen eher kritisch betrachtet wird. So wird gefordert, „weite Teile ihrer Verantwortung (der Tarifparteien) in die Betriebe abzugeben“ (ebd.: 58). Mitbestimmung wird zwar eingefordert, bezieht sich aber eher auf die Stärkung der betrieblichen gegenüber der tarifvertraglichen Ebene.

Auch die kleineren Parteien beziehen sich auf die Mitbestimmungsidee in ihren Programmen. Bündnis 90/Die Grünen befürworten in ihrem Grundsatzprogramm „Die Zukunft ist Grün“ von 2002 die Mitbestimmung, merken aber vage an, dass Betriebs- und Unternehmensmitbestimmung „den sich wandelnden gesellschaftlichen Anforderungen und Bedürfnissen angepasst werden [müssen]“ (Bündnis 90/Die Grünen 2002: 131). In ihren „Wiesbadener Grundsätzen“ von 1997 äußert sich die FDP kritisch zur „Mitbestimmung durch Funktionäre“ (FDP 1997: 14), lässt aber Alternativen offen. Die Linke, die bislang keine Einigung

über ein Grundsatzprogramm erreicht hat, fordert in ihren „Programmatischen Eckpunkten“ „starke Mitbestimmungsrechte aller Beschäftigten“ (Die Linke XXXX: 7) Für die unternehmerische Mitbestimmung wird die paritätische Besetzung gefordert (ebd.: 13).

4.3 Regierungskommissionen zur Mitbestimmung

In regelmäßigen Abständen war die weitere Entwicklung der Mitbestimmungsagenda auch Gegenstand regierungsamtlicher Kommissionen. Eine erste Regierungskommission wurde 1967 einberufen, die unter Leitung Kurt Biedenkopfs in ihrem Bericht von 1970 feststellte, dass die Montanmitbestimmung sich keineswegs negativ auf Wirtschaftlichkeit und Rentabilität der Unternehmen ausgewirkt habe. Vielmehr sei die Unternehmenspolitik durch eine „soziale Komponente“ ergänzt worden. Insbesondere habe der Aufsichtsrat vom „Erfahrungswissen“ der Arbeitnehmervertreter profitiert. Besonders herausgestellt wurde damals, dass sich aus dem Zwang zur Kooperation eine konsensorientierte Form der Zusammenarbeit auf der Unternehmensebene entwickelt habe, die sich auch positiv auf die Arbeit des Betriebsrats bei der Erfüllung seiner betriebsverfassungsrechtlichen Aufgaben auswirkte.

Grundlegende Veränderungen, wie die Etablierung einer Europäischen Aktiengesellschaft ab 2004, sowie eine allenthalben formulierte Kritik der Arbeitgeber an der Mitbestimmungspraxis waren maßgeblich dafür, dass noch unter der rot-grünen Bundesregierung im Sommer 2005 eine Kommission einberufen wurde, die sich mit dem Um- und Ausbau der Unternehmensmitbestimmungsrechte beschäftigen sollte. Diese 2005 eingesetzte „Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung“ stand wiederum unter der Leitung von Kurt Biedenkopf. Deren Auftrag wurde nach der Bundestagswahl 2005 bestätigt: „ausgehend vom geltenden Recht bis Ende 2006 Vorschläge für eine moderne und europataugliche Weiterentwicklung der deutschen Unternehmensmitbestimmung zu erarbeiten“ (Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD 2005: 38).

Die Kommission kam aufgrund der Arbeitgeberforderung, die Mitbestimmung einzuschränken, jedoch zu keinem Konsens. Die Arbeitgeber forderten eine Reduzierung der paritätischen Mitbestimmungsrechte auf eine Drittelbeteiligung und verließen die Kommission, als sich abzeichnete, dass sie sich damit nicht durchsetzen könnten. Daher wurde der Abschlussbericht im Dezember 2006 von den wissenschaftlichen Mitgliedern mit Kommentaren der Gewerkschaftsseite und dem ablehnenden Votum der Arbeitgebervertreter veröffentlicht.

Die Wissenschaftler der Kommission befanden, dass „eine grundsätzliche Korrektur der bestehenden Gesetzeslage nicht [...] erforderlich [sei] und den durch die bestehenden Regelungen bewirkten Schutz von Arbeitnehmerbelangen weiterhin für“ gegeben sei

(Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung 2006: 20). Die Gewerkschaften begrüßten die vorgeschlagene Vereinfachung der Aufsichtsratswahlen und die Bereinigung des bestehenden Mitbestimmungssystems. Sie kritisierten jedoch, dass der Bericht nicht vorsah, die Funktion des Arbeitsdirektors zu stärken, und dass es keine Ergänzung des Kriteriums Mitarbeiterschwellexwert für die paritätische Aufsichtsratsbesetzung gab. Auch wenn es zu keinem gemeinsamen Kommissionsbericht kam und damit der Bericht auf begrenzte Beachtung stieß, so erteilte der Bericht immerhin den Gegnern der Unternehmensmitbestimmung eine klare Absage (vgl. Höpner 2007; Hans-Böckler-Stiftung 2007).

5. Praxis der betrieblichen Mitbestimmung

Die betriebliche Mitbestimmung (Müller-Jentsch 2003) war in ihrer Entstehung heftig zwischen den politischen Störungen umstritten. Inzwischen hat sich ein gewisser Grundkonsens herausgebildet, der zwar zyklisch thematisiert wird, aber bislang strukturell unangetastet blieb. Die Institution der Betriebsverfassung wurde erstmals 1920 verfassungsrechtlich verankert und ist seither (Ausnahme 1933 bis 1945) kaum verändert worden. Diese außerordentliche verfassungsrechtliche Kontinuität zeigt sich auch daran, dass es nach der bundesdeutschen Etablierung des Betriebsverfassungsgesetzes 1952 lediglich noch zu zwei profilierten Veränderungsgesetzen (1972 und 2001) kam.

Die wesentlichen Aufgaben des Betriebsrates liegen in den Bereichen der sozialen, personellen und wirtschaftliche Angelegenheiten. Durch ihre Kontrollkompetenz sollen der Betriebsrat sicherstellen, dass die Rechts- und Tarifnormen für die Beschäftigten eingehalten werden. Zudem kann er durch sein Initiativrecht die Interessen der Belegschaft gegenüber dem Arbeitgeber vertreten und durch seine Fürsorge zugunsten schutzbedürftiger Gruppen (schwerbehinderte, ältere und ausländische Arbeitnehmer) zum Abbau von Diskriminierungen sowie zur Gleichstellung von Frauen und Männern beitragen. Während Betriebsräte in den meisten Feldern – vor allem in wirtschaftlichen Fragen – lediglich Informations-, Anhörungs- und Beratungsrechte wahrnehmen können, räumt der Gesetzgeber dem Betriebsrat in sozialen Angelegenheiten (etwa Entlohnungsgrundsätze, Arbeitszeiten, Pausen, Einstellungen etc.) weiter gehende Mitbestimmungsrechte ein. Somit ist der Betriebsrat, auch wenn er kein Streikrecht besitzt und auf die Gesamtinteressen des Betriebes festgelegt ist, die wichtigste innerbetriebliche Instanz, um einen Interessenausgleich zwischen Management und Belegschaft zu ermöglichen. Ob und wie er jedoch die Interessen der Beschäftigten gegen die Macht der Eigentümer zur Geltung bringen kann, hängt von einer Reihe von Faktoren ab.

6. Herausforderungen

Es ist ein klarer Trend zur Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen erkennbar: In dem Maße, wie überbetriebliche Gestaltungsfähigkeiten im Rückgang begriffen sind, verlieren auch die Bindekräfte zwischen Verbänden und betrieblichen Akteuren an Belastbarkeit. So treffen Betriebsräte und Unternehmensführung häufiger individuelle Entscheidungen, ohne auf verbandliche Entscheidungen Rücksicht zu nehmen.

Eine große Herausforderung geht von der Reorganisation der Betriebe aus; vor allem dann, wenn es in Richtung von Unternehmensnetzwerken geht, ist der Betriebsrat häufig mit kaum lösbaren Problemen konfrontiert. So können abhängige Unternehmen, vor allem Zulieferer, in den Fragen des Personal- und Technikeinsatzes kaum noch eigenständig entscheiden, was dazu führt, dass in solchen Fällen der Betriebsrat es mit einem „Marionetten-Arbeitgeber“ zu tun hat. Im 2001 novellierten Betriebsverfassungsgesetz (§ 3) wird den Tarif- und Betriebsparteien zwar die Option eingeräumt, am gleichen Standort und für Netzwerke eine gemeinsame Interessenvertretung zu begründen, gleichwohl gestaltet sich dies in vielen Fällen als derart schwer, dass eine solche Lösung nicht zustande kommt.

Als eine besondere Herausforderung für die Arbeit des Betriebsrates ist auch die deutliche Zunahme von atypischen Beschäftigungsverhältnissen zu bewerten. Dazu gehören der Anstieg der Zahl von befristeten Arbeitnehmern, Teilzeitbeschäftigten und Leiharbeitnehmern. Durch diese Strukturverschiebungen in der Zusammensetzung der Belegschaft entstehen neue Zwänge, Interessenkonflikte und nur unzureichend beeinflussbare Konstellationen, vor allem im Konflikt zwischen den Interessen der Rand- und Stammebelegschaften.

6.1 Mitbestimmung auf europäischer Ebene

Globalisierung und Europäisierung haben die Machtverhältnisse zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern deutlich verschoben. So stehen sich in weltweit agierenden Unternehmen global agierendes Management und lokal organisierte Arbeitnehmer gegenüber. Zugleich gibt es keine nachhaltigen Ansätze internationaler gewerkschaftlicher Kooperation, geschweige denn Ansätze sozialer Verhandlungssysteme. Gleichwohl wurden in der EU auch erste Elemente grenzüberschreitender Mitbestimmung verankert. Dazu gehört vor allem der Europäische Betriebsrat, der durch die sogenannte EBR-Richtlinie eine juristische Einbettung erhalten hat. Unter den rund 2.200 EBR-pflichtigen Unternehmen verfügen mittlerweile knapp 40 %, das heißt 826 Unternehmen, über einen EBR. Die Unterschiede zwischen den Unternehmen sind – soweit erste Forschungsergebnisse – durchaus vergleichbar mit den nationalen Konstellationen: In einer Untersuchung trat ein entsprechend differenziertes Bild zu Tage: Die Mehrzahl kritisiert, dass sie erst verspätet Informationen über geplante Umstrukturierungsmaßnahmen erhält, wodurch ihre potentielle Einflussnahme erheblich eingeschränkt wird. Aber ein Drittel der

Befragten gibt an, dass sie mit der Konzernleitung transnationale Vereinbarungen getroffen haben, deren Status die in der Richtlinie fixierten Kompetenzen des EBR überschreitet. Auch wenn eine große Zahl der untersuchten Europäischen Betriebsräte gegenwärtig noch als „symbolisch“ zu bezeichnen ist, so lassen sich doch auch Entwicklungen hin zu einer „echten“ Interessenvertretung erkennen (Herber/Schäfer-Klug 2002).

Die Frage, inwieweit die Institution des EBR an das deutsche Mitbestimmungssystem anschlussfähig ist, bleibt zwar umstritten, gleichwohl dürfte es den deutschen Betriebsräten aufgrund ihrer bisherigen nationalen Praxis nicht schwerfallen, ihre Erfahrungen für die Arbeit in den neuen transnationalen Gremien nutzbar zu machen. Neben den Europäischen Betriebsräten besteht in der Europäischen Aktiengesellschaft eine weitere Kooperationschance. Mit der Globalisierung hat auch die Steuerung von Unternehmen „aus der Ferne“ mittels Finanzkennziffern etc. stark zugenommen. Dieser „digitale Kapitalismus“ kann eine Kultur der kooperativen Zusammenarbeit der Sozialpartner untergraben.

6.2 Betriebsratsfreie Betriebe

Eine entscheidende Bedingung, um einen nachhaltigen Interessenausgleich auf betrieblicher Ebene zu ermöglichen, spielt die Frage, ob überhaupt ein Betriebsrat vorhanden ist. Dort, wo kein Betriebsrat existiert, besteht vor allem die Gefahr, dass alle „Konflikte systematisch individualisiert“ werden (Lücking 2009). Tatsächlich ist in Kleinbetrieben mit bis zu 50 Beschäftigten die Existenz eines Betriebsrates die Ausnahme. Doch mit steigender Betriebsgröße steigt die Bereitschaft, einen Betriebsrat zu gründen. Entscheidend für die Nichtexistenz von Betriebsräten in Kleinbetrieben dürften jedoch die informellen Beteiligungsmöglichkeiten sein. Zudem sind es bestimmte neue Sektoren, wie der Bereich der Informationstechnik und Telekommunikation, in denen es außerordentlich schwer ist, einen Betriebsrat zu gründen. Nur in etwa 10 % aller Betriebe existiert in Deutschland ein Betriebsrat; gleichwohl führt die Tatsache, dass in den größeren Betrieben ein Betriebsrat die Regel ist, dazu, dass insgesamt rund die Hälfte der Beschäftigten in einem Betrieb mit Betriebsrat arbeiten. So sind dies etwa 60 % der Beschäftigten im Westen und 40 % der Beschäftigten im Osten. Zugleich ist es den DGB-Gewerkschaften gelungen, rund 75 % der Betriebsratsmandate mit ihren Mitgliedern zu besetzen.

In einer empirischen Analyse von Betrieben ohne Betriebsrat identifiziert eine Forschergruppe der TU München (Artus et al. 2011) vier betriebsratsfreie Konstellationen: Erstens handele es sich um Bereiche der prekären Dienstleistungen, die vor allem in den Einsatzfeldern von Discountern, Wachdiensten, der Gebäudereinigung und im Gastgewerbe vorlägen. In den meisten Fällen versuchten die Unternehmensleitungen in diesen Betrieben mit

legalen wie illegalen Mitteln, die Bildung von Betriebsräten zu verhindern. Zweitens handele es sich um patriarchalische Familienunternehmen, in denen die Zentrierung auf den Eigentümerunternehmer dominiere und alle Abweichungen davon tendenziell als Infragestellung der bewährten Tradition begriffen würden. Drittens seien gerade Unternehmen der New Economy nicht frei von „neopaternalistischen Orientierungsmustern“, in denen den Beschäftigten einerseits weitgehende Autonomie gewährt werde und die Beschäftigten andererseits häufig bereitwillig Phasen mit exzessiven Arbeitszeiten hinnähmen, während die Bereitschaft zu Gremienarbeit dagegen gering ausgeprägt sei. Die vierte Konstellation bezieht sich auf hochspezialisierte Industrieunternehmen, die häufig eine Nische auf dem Weltmarkt besetzen und in ländlichen Gebieten angesiedelt sind. In solchen Betrieben werde Anerkennung gegen Flexibilität getauscht, Vertrauen gegen Loyalität. In diesem Sinne täten beide Seiten so, als gäbe es einen Betriebsrat.

7. Ausblick und Empfehlungen

Zähmung und Gestaltung des Kapitalismus sind eine immerwährende Aufgabe, deren Erfolg sowohl von den diesbezüglich vorhandenen Institutionen abhängig ist wie auch von den Akteuren, die diese Institutionen nutzen und inhaltlich gestalten. Denn Institutionen ermöglichen anders als situative und personenzentrierte Systeme der Kontrolle und Beteiligung eine dauerhafte, regelorientierte Rechtsstruktur, die auch ein Stück weit unabhängig von den jeweiligen Kräfteverhältnissen wirken kann. Dafür, dass die Institutionen der Mitbestimmung als Basis von Konsensfindung bei divergierenden Interessenlagen funktionieren, bedarf es nicht nur rechtlicher, materieller, sondern auch ideenpolitischer Ressourcen, die immer wieder erneuert werden müssen. Konfrontiert sind wir gegenwärtig mit dem Paradox, dass die gesellschaftliche Akzeptanz einer qualitativen Beteiligung und Zähmung wirtschaftlicher Macht so groß ist wie selten in der Geschichte des deutschen Kapitalismus; zugleich sind die Institutionen, die dafür vorgesehen sind, so schwach wie selten zuvor.

Gewerkschaften und die Institutionen der Mitbestimmung haben sich in der Krise zwar herausragend bewährt. Gleichwohl ist ihre Akzeptanz – gemessen an passiven und aktiven Mitgliedern – in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Nur etwa die Hälfte der Beschäftigten arbeitet in Unternehmen, die institutionalisierte Formen der Beteiligung aufweisen. Damit Unternehmen und Betriebe keine beteiligungsfreien Zonen bleiben oder werden, bedarf es eines ständigen Zusammenwirkens zwischen betrieblichen und außerbetrieblichen Akteuren. Insofern ist für die Zähmung des Kapitalismus neben den gesamtgesellschaftlichen Kräfteverhältnissen immer auch die Handlungsfähigkeit der Sozialpartner von großer Bedeutung. Oder andersherum gedacht: Die Bedeutung der

betrieblichen Mitbestimmung ist keinesfalls auf den Betrieb begrenzt. Es handelt sich vielmehr um eine Basis für Demokratie und überbetriebliche Austauschbeziehungen. Denn die Arbeit der Gewerkschaften ist ohne die Rolle der Betriebsräte weder verstehbar noch praktikabel. Gleichwohl ist die betriebliche Mitbestimmung, und sei sie noch so stark, kein Ersatz für die Mitbestimmung auf der unternehmerischen und überbetrieblichen Ebene.

Die Anfechtungen für das deutsche Modell der Mitbestimmung gehen weniger von der Europäisierung aus. Diese Ebene bietet eher zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten, zum Teil auch einen Export des deutschen Modells in andere Kapitalismuskulturen. Die entscheidende Herausforderung liegt in den strukturellen Veränderungen der Unternehmen und des Arbeitsmarktes sowie in den unzureichenden politischen Flankierungen für diese Herausforderungen durch den Staat. Um die Politik der Zählung wieder auf Augenhöhe mit den materiellen Herausforderungen zu heben, ist eine Politisierung dieser Ebene notwendig. Die Einrichtung einer Mitbestimmungskommission, die sich mit den Folgen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise für das deutsche Mitbestimmungsmodell auseinandersetzt, könnte ein erster Schritt sein. Dann sind gezielte Ansprachen gegenüber den Betriebsräten und Gewerkschaften notwendig, um eine Reform- und Gestaltungsagenda 2010 zu entwickeln.

Der „Kulturkampf“, der gegenwärtig stattfindet, dreht sich um das Leitbild wirtschaftlichen Handelns, also die historisch gewachsene Kapitalismuskonfiguration, die sich in Deutschland durchgesetzt hat, und darum, wie sich diese gegenüber den finanzmarktgetriebenen Kapitalismen aus dem angelsächsischen Raum behaupten kann. Dabei geht es aus der Perspektive einer sozialdemokratischen Reformagenda vor allem darum, die Träger einer sozialen und ökologischen Gestaltungsstrategie zu stärken. Einverständnis sollte darüber bestehen, dass die Träger einer Gestaltungsstrategie nicht nur in der Stunde der Not gebraucht werden, um zu reparieren, sondern erst recht im Normalbetrieb, um solche Krisen zu verhindern. Ziel sollte ein Qualitätswettbewerb sein, wobei ein entsprechender Unterbau notwendig ist, der durch Beratung, Kontrolle und Beteiligung in der Lage ist, die Weichen richtig zu stellen. Eine besondere Herausforderung für die Strategie der Zählung bietet der Sektor finanzpolitischer Entscheidungen, der stärker dem Gebot der Transparenz, Berechenbarkeit ausgesetzt werden muss. Im Ganzen geht es also darum, den kurzfristorientierten Shareholdervalue-Kapitalismus einer umfassenden Überprüfung seiner enormen Kosten auszusetzen und die Strukturen und Akteure zu revitalisieren, die für einen nachhaltigen Stakeholder-Kapitalismus notwendig sind.

Literatur

Artus, Ingrid; Böhm, Sabine; Lücking, Stefan; Trinczek, Rainer (2011): *Jenseits der Mitbestimmung: Interessenhandeln in Betrieben ohne Betriebsrat*, Frankfurt am Main/New York: Campus.

Barber, Benjamin R. (2008): *Consumed. Wie der Markt Kinder verführt, Erwachsene infantilisiert und die Bürger verschlingt*, München: C. H. Beck.

Berichte der Mitbestimmungskommissionen 1970 (Biedenkopf I), 1998 (Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung) und 2006 (Biedenkopf II), Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.) (1998): *Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen. Bilanz und Perspektiven. Bericht der Kommission Mitbestimmung*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Bundesrechnungshof (2008): *Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden*, Bonn.

Collignon, Stefan (2010): *Demokratische Anforderungen an eine europäische Wirtschaftsregierung. Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Berlin: FES.

Cramme, Olaf; Jurado, Elena (2009): *Progressive Ideas after the Financial Crisis*, in: *Response to the Global Crisis – Chartering the Progressive Path*. Policy Network, London.

Crouch, Colin (2008): *Postdemokratie*, Bonn: edition sigma.

Decker, Oliver; Weißmann, Marliese; Kiess, Johannes; Brähler, Elmar (2010): *Die Mitte in der Krise – Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland*, Bonn: FES.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2008): *Schrumpfende Mittelschicht – Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen?*, in: *DIW Wochenbericht 75*, Berlin, S. 101–108.

Fukuyama, Francis (1992): *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press.

Gombert, Tobias et al. (2008) *Grundlagen der Sozialen Demokratie*, Bonn: FES.

Gore, Al (2009): *Wir haben die Wahl – Ein Plan zur Lösung der Klimakrise*, München: Riemann.

Hartmann, Michael (2010): *Der Mythos von der leistungs- und marktgerechten Managerbezahlung*, in: S. Spoun/T. Meynhardt (Hrsg.): *Management – eine gesellschaftliche Aufgabe. Kommunikation und Management*, Baden-Baden: Nomos, S. 65–82.

Hauser-Ditz, Axel; Hertwig, Markus; Pries, Ludger (2008): *Betriebliche Interessenregulierung in Deutschland. Arbeitnehmervertretung zwischen demokratischer Teilhabe und ökonomischer Effizienz*. Frankfurt am Main/New York: Campus.

- Hayek, Friedrich August von (2003): Der Weg zur Knechtschaft, München: Olzog (Originaltitel: The Road to Serfdom, Erstausgabe: Chicago/London 1944).
- Heitmeyer, Wilhelm (2010): Deutsche Zustände, Folge 9, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2007): Vierter Sachstandsbericht, Genf.
- Höpner, Martin (2007): Behutsame Modernisierung, in: Mitbestimmung, 1+2/2007, S. 46–52.
- Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung (Hrsg.) (2006): Bericht der wissenschaftlichen Mitglieder der Kommission und Stellungnahmen der Vertreter der Unternehmer und der Vertreter der Arbeitnehmer, [www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/ Artikel/2006/12/Anlagen/2006-12-20-mitbestimmungskommission,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2006/12/Anlagen/2006-12-20-mitbestimmungskommission,property=publicationFile.pdf) (abgerufen am 22.07.2010).
- Judzikowski, Steffen; Rohde, Christian (2010): Lobbyisten am Hebel der Macht – Experten warnen vor zunehmender Einflussnahme, Sendemanuskript der ZDF-Sendung „Frontal 21“ vom 02.03.2010.
- Klingemann, Hans-Dieter (1999): Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis, in: P. Norris (Hrsg.): Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance, Oxford, S. 31–56.
- Koch, Moritz (2010): Die großen Erbfälle: Geld – Macht – Hass. Zwei Brüder auf Kreuzzug, in: Süddeutsche Zeitung vom 25.09.2010.
- Kocka, Jürgen (Hrsg.) (1995): Bürgertum im 19. Jahrhundert, Band I: Einheit und Vielfalt Europas, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Kommissionsbericht Mitbestimmung 2005/2006
- Kotthoff, Hermann (1994): Betriebsräte und Bürgerstatus. Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung, München/Mering: Hampp.
- Krell, Christian (2010): Wirtschaftspolitische Entwürfe in der politischen Bildung – warum, was und wie?, in: Praxis Politische Bildung, 14. Jg, 3. Vj., S. 172–180.
- Leif, Thomas (2010): Von der Symbiose zur Systemkrise, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 19/2010, S. 3–9.
- Lücking, Stefan (2009): Zwischen Neopaternalismus und Repression, in: WSI-Mitteilungen, 62. Jg., H. 2, S. 65–69.
- OECD (2008): Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris: OECD.
- Offe, Claus (2003): Herausforderungen der Demokratie.
Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen, Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Meyer, Thomas (2005): Theorie der Sozialen Demokratie, Wiesbaden: VS Verlag.

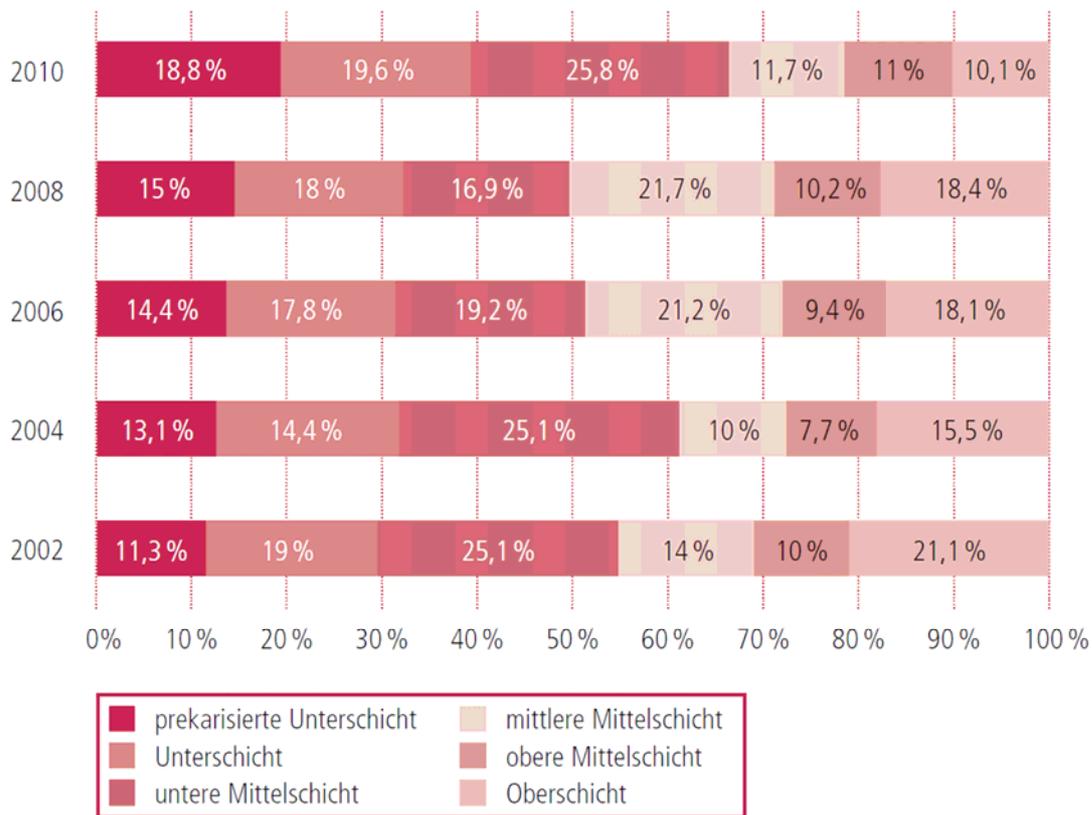
- Meyer, Thomas; Breyer, Nicole (Mitarbeit) (2005), Die Zukunft der Sozialen Demokratie, Bonn: FES.
- Mitbestimmungskommission (Hrsg.) (1970): Mitbestimmung im Unternehmen. Bericht der Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung, Stuttgart: Kohlhammer.
- Morrow, Lester Thurow (1996): Die Zukunft des Kapitalismus, Düsseldorf/München: Metropolitan-Verlag.
- Müller-Jentsch (2003): Mitbestimmungspolitik, in: W. Schroeder/B. Weßels (Hrsg.), Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 451–477.
- Naphtali, Fritz (1966 [1928]): Wirtschaftsdemokratie, Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt (Neudruck; Originalausgabe: Berlin: Verlags-Gesellschaft des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes 1928).
- Persson, Göran (2010): Selbst der König musste sparen, in: „Die Presse“ vom 14.02.2010, http://diepresse.com/home/wirtschaft/international/539502/Goeran-Persson_Selbst-der-Koenig-musste-sparen.
- Polanyi, Karl (1977): The great transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen, Wien: Europa Verlag.
- Policy Network (2009): Responses to the global crisis: charting a progressive path. Handbook of ideas, London: Policy Network.
- Reich, Robert (2008): Superkapitalismus: Wie die Wirtschaft unsere Demokratie untergräbt, Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Ritzi, Claudia; Schaal, Gary S. (2010): Politische Führung in der Postdemokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2–3/2010, S. 9–15.
- Street, Paul (2000): Capitalism and Democracy ‘Don’t Mix Very Well’: Reflections on Globalization, in: Z magazine, New York, S. 20–24.
- Schmedes, Hans-Jörg (2009): Mehr Transparenz wagen? Zur Diskussion um ein gesetzliches Lobbyregister beim Deutschen Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 40 (3), S. 543–560.
- Schroeder, Wolfgang (2010): Länder und Kommunen – Motoren des zukunftsfähigen Sozialstaats, in: Berliner Republik, 1/2010, S. 76–77.
- Schroeder, Wolfgang (2010): Große Koalition und Sozialpartnerschaft: Von der Konfrontation über die Normalisierung hin zur wechselseitigen Stützung in der Weltwirtschaftskrise, in: C. Egle /R. Zohlnhöfer (Hrsg.) Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005–2009, Wiesbaden: VS Verlag, S. 180–202.

- Schwan, Gesine (2007): Medienfreiheit als Voraussetzung für Demokratieentwicklung – Wo liegen die Gefahren der wirtschaftlichen Machtkonzentration?, in: Dokumentation Jahreskonferenz netzwerk recherche e. v., Hamburg, S. 24–36, <http://www.netzwerkrecherche.de/files/nr-werkstatt-07-jahrestreffen-2007-dokumentation.pdf>
- Speth, Rudolf (2010): Das Bezugssystem Politik – Lobby – Öffentlichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 19/2010, S. 9–15.
- Der Spiegel (2009): Die Gesetzesflüsterer, in: Nr. 34 vom 17.08.2009, S. 68.
- Steinbrück, Peer (2010): Unterm Stich, Hamburg: Hoffmann und Campe Verlag.
- Vaut, Simon et al. (2008): Wirtschaft und Soziale Demokratie, Bonn: FES.
- Weck, Roger de (2009): Nach der Krise – Gibt es einen anderen Kapitalismus?, Zürich: Nagel & Kimche.
- Streeck, Wolfgang (Hrsg.) (1998): Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie, Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Streeck, Wolfgang; Kluge, Norbert (Hrsg.) (1999): Mitbestimmung in Deutschland. Tradition und Effizienz, Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Vaut, Simon et al. (2008): Wirtschaft und Soziale Demokratie, Bonn: FES.
- Weck, Roger de (2009): „Nach der Krise – Gibt es einen anderen Kapitalismus?, Zürich: Nagel & Kimche.
- Yergin, Daniel; Stanislaw, Joseph (1998): The Commanding Heights – The Battle between Government and the Marketplace That is Remaking the Modern World, New York: Touchstone/Simon & Schuster.

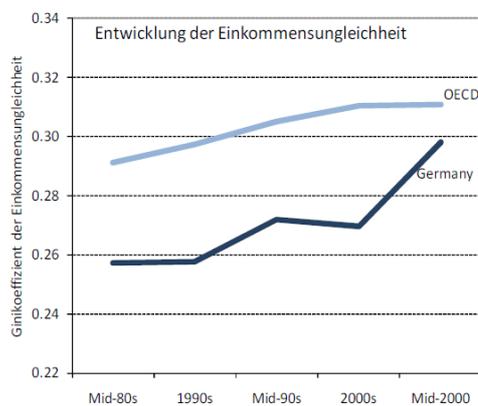
Datenmaterial

Einkommensstrukturentwicklung in Westdeutschland 2002–2010

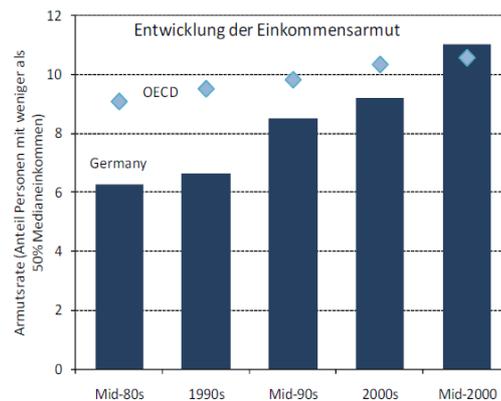
Grafik 4.2.1.1



Grafik 1. Einkommensungleichheit und Armut steigen seit dem Jahr 2000



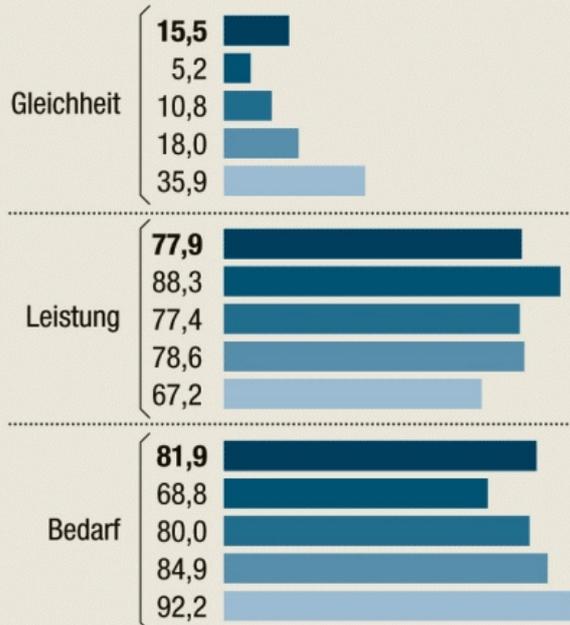
Quelle: Growing Unequal?, OECD 2008.



Zustimmung zu Gerechtigkeitsprinzipien

nach Einkommensgruppen in Prozent

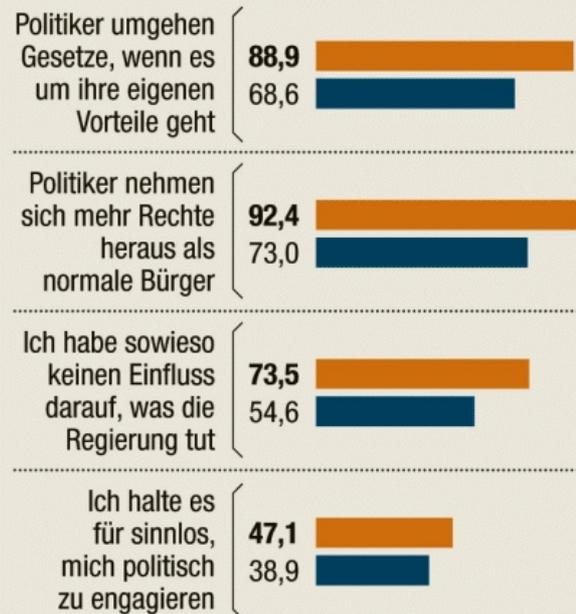
- Gesamt
- Hohe Einkommen (über 2600 Euro)
- Mittlere Einkommen (1300–2599 Euro)
- Niedrige Einkommen (650–1299 Euro)
- Arme (unter 650 Euro)



Meinungen zu Politik und Einfluss

Angaben in Prozent

- Menschen, die sich von der Krise bedroht sehen
- Menschen, die sich nicht bedroht sehen



SZ-Graphik: Michael Mainka; Quelle: Institut für Interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung, Universität Bielefeld