



Leseprobe aus Brinkmann und Nachtwey, Postdemokratie und Industrial Citizenship,

ISBN 978-3-7799-4755-4

© 2017 Beltz Juventa in der Verlagsgruppe Beltz, Weinheim Basel

[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-4755-4)

isbn=978-3-7799-4755-4

Einleitung: Stabilität und Erosion in der Mitbestimmung¹

Die betriebliche und überbetriebliche Mitbestimmung gehören zu den zentralen Säulen des deutschen Produktionsmodells. Sie gilt nicht nur als Element der Arbeitnehmerbeteiligung am Wirtschaftsleben, sondern auch als produktiver, stabilisierender und innovativer Faktor der Entwicklung der sozialen Marktwirtschaft (Mitbestimmung 1998, 98; Müller-Jentsch 2001; Silvia 2013). Zwar wird auch hin und wieder Kritik an ihr geäußert, aber das Bekenntnis aller Parteien zur Mitbestimmung wird in regelmäßigen Abständen erneuert. Seit der Finanzkrise 2008ff. wurde sie sowohl als Instrument des kooperativen Krisenmanagements als auch als Faktor der Stabilität der sozialen Verhältnisse hervorgehoben. Vor allem für die Gewerkschaften bleibt sie ein Faktor auch der Demokratisierung des Wirtschaftslebens. Doch, so unsere Analyse, deckt sich dies mit der empirischen Realität nur teilweise und in einigen Bereichen sogar immer weniger: Die Mitbestimmung ist, ähnlich wie die politische Demokratie, der Tendenz zur Postdemokratie unterworfen.

Zwar erscheint die Mitbestimmung in der Öffentlichkeit als vital, stabil und anpassungsfähig, doch bei genauer Betrachtung ergibt sich ein anderes Bild: Der Deckungs- und Wirkungsgrad von Tarifverträgen geht kontinuierlich zurück. 2009 arbeiteten nur noch rund 56 Prozent der westdeutschen und etwa 38 Prozent der ostdeutschen Beschäftigten in Betrieben, die einem Branchentarif unterliegen. Seit 1996 hat die Flächentarifbindung sowohl in Ost- wie in Westdeutschland eine deutlich rückläufige Tendenz. Zwar ist eine im Vergleich zu den Vorjahren stabile Reichweite der Mitbestimmung zu verzeichnen: 43 Prozent der Beschäftigten in den Privatunternehmen Westdeutschlands und 33 Prozent Ostdeutschlands werden von einem Betriebsrat vertreten. Aber auch hier ist auf lange Sicht ein abnehmender Deckungsgrad festzustellen. Vertretungslücken und weiße Flecken haben in den letzten Jahrzehnten insgesamt zugenommen (Ellguth und Kohaut 2015).² Die mitbestimmungsfreien Zonen wachsen vor allem in den neuen Industrien, aber auch in traditionellen Branchen wie der Automobilindustrie und im Dienstleistungssektor kontinuierlich.

1 Dieses Buch resultiert aus dem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekt „Postdemokratie und Industrielle Beziehungen“ (2011-465-2). Wir möchten uns an dieser Stelle ganz herzlich für die Finanzierung der Forschung bedanken.

2 Allerdings gibt es gerade in Ostdeutschland mittlerweile Hinweise auf eine Revitalisierung der Mitbestimmung vgl. Rößenack und Artus (2015).

Damit folgt die Mitbestimmung einem Muster, das Wolfgang Streeck (Streeck 2009a) für die zentralen Institutionen des deutschen Kapitalismus ausgemacht hat: Als Institution bleibt die Mitbestimmung formal stabil, erodiert aber endogen. Es besteht somit die Gefahr, dass „gerade die formale Kontinuität der Mitbestimmungsprozeduren substantielle Entscheidungen ermöglichen kann, die die Institutionen der Mitbestimmung untergraben“ (Demirovic 2007, 134).

Diese Tendenz der Erosion der Mitbestimmung geschieht vor dem Hintergrund eines Funktionswandels der Industriellen Beziehungen. Der „soziale Kapitalismus“ der fordistischen Ära wurde zum „Finanzmarktkapitalismus“ – mit erheblichen Konsequenzen für die Organisation der Arbeit (Brinkmann 2011; Dörre 2009b, 2009a). Die „Konfliktpartnerschaft“ (Müller-Jentsch 1999) zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften bekam große Risse, nicht zuletzt, weil die Arbeitgeberverbände durch Austritte oder umgewandelte Mitgliedschaften schwächer wurden und zahlreiche Arbeitgeber vor Ort begannen, ihre neue Marktmacht in der gewandelten Formation durch ein dezentralisiertes „concession bargaining“ auszunutzen. Die Gewerkschaften hatten diesem Trend nur wenig entgegenzusetzen (Haipeter 2009a; Lehndorff et al. 2009; Streeck 2009a).

Jenseits quantitativ erfassbarer Veränderungen stellt sich die Frage: Wie ist es um die demokratische Qualität der Mitbestimmung bestellt? Die Beantwortung dieser Frage ist über den engeren Bezug zum Feld der Industriellen Beziehungen hinaus auch in weitergehender Hinsicht relevant: Denn wie Boltanski/Chiapello (2003) dargelegt haben, bedarf gerade ein an sich höchst widersprüchliches, geradezu „absurdes System“ (ebd., 42) wie es der zeitgenössische Kapitalismus darstellt, legitimatorischer Grundlagen, die die Gesellschaftsmitglieder zur zustimmenden Mitarbeit motivieren. Neben der Teilhabe an Konsummöglichkeiten und der Absicherung von Lebens- und Arbeitsrisiken gehörte zu diesen Elementen immer schon ein Maß an demokratischer Einhegung der privatwirtschaftlichen Herrschaft. Auch diesem Zweck dient in Deutschland traditionsgemäß die Mitbestimmung, also die gesetzlich-regulierte und institutionalisierte Form der Beschäftigtenteilhabe am Wirtschaftsgeschehen, die über demokratische Verfahren legitimiert und reguliert wird. Die betriebliche Mitbestimmung und die Tarifautonomie können damit als elementare Bestandteile der Kompromiss- und Legitimationsproduktion der Sozialordnung in Deutschland begriffen werden (Schroeder und Weinert 1999). Mit anderen Worten: Die Funktionsfähigkeit des deutschen Sozialmodells basiert auch auf intakten demokratischen Teilhabemöglichkeiten in den Industriellen Beziehungen. Doch die zentralen Institutionen der Mitbestimmung geraten unter einen postdemokratischen Druck, sie laufen Gefahr, sowohl ihre „Demokratisierungsfunktion“ zu verlieren (Kißler et al. 2011), als auch gleichzeitig ihre Friedens-, Integrations-, Innovations-, und Kulturfunktion einzubüßen (ebd., 56).

Zentrale Faktoren für die postdemokratischen Tendenzen in der Mitbestimmung sind gewandelte Unternehmensstrategien und die Erosion des Tarifsystems. Auf der Unternehmensebene geht, neben der verstärkten Kapitalmarktorientierung der Unternehmenssteuerung, der Trend zu widersprüchlich anmutenden Prozessen in der Unternehmensorganisation: Auf der einen Seite werden die Unternehmensorganisationen in ihren Entscheidungsprozessen wieder stärker zentralisiert (Von Werder 2010b), auf der anderen Seite werden Unternehmen immer stärker zu einer „fragmentierten Fabrik“ (Brinkmann 2011; Durand 2007; Jürgens et al. 2006), die aus einer Vielzahl eigenständiger Betriebsstätten, halbautonomer Profit-Center und vor allem heterogener und in zunehmendem Maße prekärer Beschäftigungsverhältnisse besteht (Brinkmann et al. 2006).

Mit unserer Untersuchung greifen wir die von Colin Crouch (2008) angestoßene Debatte über „Postdemokratie“ auf und wenden deren zentrale Thesen auf das Feld der Industriellen Beziehungen sowie die dort vorfindbaren Akteure, Verfahren und Institutionen an. So können wir für bestimmte Bereiche zeigen, dass sich auch in den Industriellen Beziehungen eine spezifische Form der Postdemokratisierung ausmachen lässt.

Im Feld der betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmung etwa lassen sich, trotz formaler Stabilität der Institutionen, Entmachtungsprozesse der maßgeblichen gesetzlichen Akteure, eine Erosion der demokratischen Mitbestimmung sowie ein Auseinanderdriften von Regulierung und Legitimation feststellen.

Durch die Veränderung der Betriebsorganisation und Personalpolitik im Finanzmarktkapitalismus scheint sich indes – analog zu Crouchs Analyse – ein Repräsentationsdefizit sozialer Ungleichheit im Kontext der betrieblichen Mitbestimmung zu entwickeln. Diese These begründet sich durch einen Wandel in den Belegschaften, dem demos betrieblicher Demokratie. Lange Zeit war die Zugehörigkeit zu ihr, also die Organisationsmitgliedschaft, präzise geregelt. Durch den Einsatz von Leiharbeit und Werkverträgen erfährt dieser demos eine Hybridisierung und Schrumpfung. Im Zuge dessen erodieren die demokratisch-institutionellen Machtressourcen der Mitbestimmung, was die Grenzen der Repräsentation sozialer Ungleichheit verschiebt und komplexer gestaltet. Es verlieren damit die demokratischen Institutionen, Verfahren und Akteure aufgrund neuer Entwicklungen (z. B. dem Wandel der Arbeitsverhältnisse) ihre Wirkungsmächtigkeit. Darüber hinaus finden heute immer mehr Entscheidungen an Orten und von Akteuren statt, die dafür weder vorgesehen noch legitimiert sind. Wir können damit in einigen Bereichen ein Auseinanderdriften von Regulierung und Legitimation feststellen, was wir ebenfalls als Form der Postdemokratisierung begreifen.

Wenn man Mitbestimmungsforschung auch unter demokratietheoretischen Aspekten begreifen möchte, ist hierfür eine multidisziplinäre und praxisorien-

tierte Forschung notwendig (ebd., 165; vgl. Kißler 2007, 260ff). Dieser Zugang spielte jedoch bislang nur eine geringe Rolle in der Mitbestimmungsforschung der Gegenwart: „Zwar fragt die Mitbestimmungsforschung, dem Zeitgeist entsprechend, nach den ökonomischen Effekten des Gegenstandes, kaum jedoch nach dessen demokratischen Voraussetzungen und Folgen. [...] Das gesellschaftspolitische Interesse und der gesellschaftswissenschaftliche und demokratietheoretische Zugang zum Mitbestimmungsthema gingen jedoch verloren“ (Kißler et al. 2011, 182). Wir greifen in diesem Buch deshalb auf zentrale Erkenntnisse und Methoden der Soziologie Industrieller Beziehungen sowie auf die politikwissenschaftliche Debatte um „Postdemokratie“ (Crouch 2008) zurück. Unter Postdemokratie versteht Crouch eine gesellschaftliche und politische Konstellation, in der demokratische Verfahren und Prozesse formal noch intakt bleiben, die Bürger jedoch einen immer geringeren Einfluss auf die politischen Entscheidungen haben und stattdessen ökonomische Eliten und deren Interessen die Politik dominieren. Wichtige demokratische Errungenschaften des 20. Jahrhunderts würden wieder zurückgenommen und eine Politik der Gleichheit immer schwieriger (ebd., 10ff). Obwohl für seine industriesoziologische Forschung bekannt, nimmt Crouch hauptsächlich das politische Feld in den Blick. Zwar sieht er den Niedergang der Arbeiterbewegung bzw. der Gewerkschaften und die Bedeutungszunahme von (globalen) Unternehmen als zentrale Faktoren in der postdemokratischen Konstellation, jedoch auch hier nur in Bezug auf das politische Feld.

Auch die aktuelle, auf Crouch folgende Debatte führt diese rein politikwissenschaftliche Orientierung weiter, ohne soziologische Fragestellungen einzu beziehen.³ Dies verwundert nicht, da die Demokratietheorie in der politischen Sphäre fest verhaftet bleibt: „Der Kernbereich der wirtschaftlichen Prozesse [bleibt] doch vielfach eine Blackbox der Demokratietheorie“ (Demirovic 2007, 113; vgl. Kißler 2007, 262).⁴ Die Mitbestimmung ist – mit unterschiedlichen Konjunkturen – zwar in großer Breite beforscht (Greifenstein und Kißler 2010). Allerdings existiert ein Theorieproblem, genauer: ein disziplinäres Theoriedefizit. Die Soziologie der Industriellen Beziehungen und die politikwissenschaftliche Demokratietheorie sind epistemologisch kaum verknüpft. Zum einen weisen liberal-pluralistische Demokratietheorien einen blinden Fleck hinsichtlich demokratischer Beteiligung in der Wirtschaft und vor allem in Unternehmen

3 Vgl. die Aufsätze in den Schwerpunktheften zur Postdemokratie in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1-2/2011, Vorgänge Heft 2/2010 und Forschungsjournal *Neue Soziale Bewegungen* Heft 4/2006. In keinem einzigen Aufsatz wird die Frage von Industriellen Beziehungen oder der demokratischen Dimension der Mitbestimmung thematisiert.

4 Dies gilt insbesondere für die deliberative Demokratietheorie, die antagonistische wirtschaftliche Interessen ausblendet (Demirovic 2007); vgl. auch (Beerhorst 2009; Rödel et al. 1989).

auf. Zum anderen hat in der Soziologie der Industriellen Beziehungen die Mitbestimmung erst in der jüngeren Vergangenheit (wieder) einen demokratietheoretischen Zugriff erfahren (Demirovic 2007; Kißler et al. 2011; Martens 2010).⁵ Der multidisziplinäre Anspruch einer demokratietheoretisch fundierten Mitbestimmungsforschung trifft hier auf eine große Lücke: Die demokratische Leistung und Legitimation von kollektiven Formen der Interessenvertretung wird nur unzureichend von der Demokratietheorie erfasst.⁶

An dieser Stelle schließen wir uns deshalb Demirovics Forderung an: „[E]mpirische Forschung müsste demokratietheoretische Gesichtspunkte operationalisieren und diese Frage anknüpfend an die vorhandenen Typologien vertiefen“ (ebd., 54). Dies gilt für den Wandel von Institutionen, die Wahrnehmung von demokratischen Rechten durch Interessenvertreter als auch für ihren konkreten Umgang mit demokratischen Verfahren.

Die Verschiebung in der Mitbestimmungsdiskussion, von den kollektiven hin zu den individuellen Formen der Mitbestimmung, hat demokratietheoretische Konsequenzen und weitreichende Fragen aufgeworfen.

Historisch wurde die Mitbestimmung klassentheoretisch, im Kontext des Widerspruchs von Kapital und Arbeit, konzipiert. In der Demokratietheorie geht man nun von der universalistischen Norm der Gleichheit aller Gesellschaftsmitglieder, die das Gemeinwesen – in unserem Fall: den Betrieb – konstituieren, aus: „Die Logik des Klassengegensatzes wird von der Logik der Demokratie abgelöst“ (Demirovic 2007, 137). Demgegenüber geht die Logik der Demokratie vom Individuum und in der deliberativen Demokratietheorie von den unmittelbar Betroffenen aus. So sind Gewerkschaften – trotz ihres Anspruches, die ganze Klasse zu vertreten – nach der liberalen Kritik ebenfalls Organisationen, die nur bestimmte Interessen repräsentieren und zugleich andere von der Partizipation ausschließen (Olson 1965). Generell tendiert die moderne demokratietheoretische Argumentation „in gewisser Weise dazu, die kollektiven Formen der Interessenvertretung zu schwächen“ (Demirovic 2007, 143). Zudem stellen sich an die Logik kollektiver Repräsentation noch andere demokratietheoretische Desiderate: So orientieren sich Tarifverträge nicht selten noch am Normmodell des männlichen Facharbeiters und am Male-Breadwinner-Model; und Frauen, Migranten und prekär Beschäftigte sind in

5 In der politikwissenschaftlichen Demokratietheorie und -forschung werden Fragen der Demokratie in der Wirtschaft nicht thematisiert. In den Standardwerken „Demokratietheorien“ von Manfred G. Schmidt (2000) oder Klaus von Beymes „Das politische System Deutschlands“ (2010) werden derartige Fragen nicht behandelt. Thomas Meyers „Theorie der sozialen Demokratie“ (2005) ist eine der wenigen Ausnahmen.

6 Dazu gehört auch, dass in der jüngeren Mitbestimmungsforschung Gewerkschaften als Mitbestimmungsakteure nur wenig Raum eingenommen haben. Ausnahmen: (vgl. jedoch Goes et al. 2015; Haipeter 2010, Holst et al. 2009).

der kollektiven Interessenvertretung nach wie vor unterrepräsentiert (Demirovic 2007; Kißler et al. 2011).

Crouch analysiert mehrere Faktoren, die zu einer Postdemokratisierung beitragen: Zentral für die in dieser Studie verfolgte Fragestellung sind folgende: (1) Macht und Einfluss der Unternehmen in der Regulation der Wirtschaft sind erheblich gestiegen (2008, 45ff). (2) Es sinkt demgegenüber der Einfluss der (organisierten) Arbeiterschaft (2008, 71ff). (3) Zudem gibt es neue soziale Ungleichheiten durch einen Einflussgewinn der Eliten und Privilegierten, bei gleichzeitigem Einflussverlust der Nicht-Eliten (2008, 71ff). (4) Negative Freiheitsrechte (Eigentumsrechte, etc.) werden gestärkt, während positive Freiheitsrechte – sich zu organisieren und Einfluss auszuüben – an Einfluss verlieren (2008, 22). Festzuhalten bleibt, dass die Prozesse in den Industriellen Beziehungen nicht vollständig analog zu den Faktoren von Crouch analysiert werden können. Gleichwohl resultiert der Machtzugewinn der Unternehmen (1) vor allem aus den neuen Unternehmensteuerungsformen, die häufig einen Einflussverlust der Beschäftigten (2) durch die Prekarisierung der Arbeit bedeuten (3). Diese Prozesse werden strukturiert über den Wandel der industriellen Staatsbürgerrechte, der auch die politischen Teilhaberechte und -möglichkeiten vor allem von prekär Beschäftigten beschneidet (4).

In unserer Analyse verbinden wir Crouchs Diagnose mit dem Konzept des *Industrial Citizenship* (Marshall [1950] 1992; Müller-Jentsch 2008), um die Mitbestimmung demokratietheoretisch gehaltvoll zu analysieren und mit der Frage der sozialen Ungleichheit bzw. sozialer Klassen zu verbinden. Im ersten Kapitel wird in Anlehnung an den Ansatz von T.H. Marshall rekonstruiert, wie industrielle Staatsbürgerechte die demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten in der Betriebsverfassung konstituieren. *Industrial Citizenship* bestimmt erstens, wer überhaupt ein demokratischer Betriebsbürger mit Mitstimmungsrechten ist. Der *demos* der Mitbestimmung hängt von dem Status der Akteure ab. Zweitens bestimmt der *Citizenship* Status, welche Rechte der Arbeitnehmer hat, wie er repräsentiert wird und wie sich diese Rechte auswirken. Im zweiten und dritten Kapitel analysieren wird den demokratischen Gehalt der Mitbestimmung im Kontext der Finanzialisierung der Unternehmenssteuerung sowie des Wandels der Industriellen Beziehungen. Hier präsentieren wir quantitative Untersuchungen zu Defiziten in der Repräsentation. Im vierten Kapitel folgen mehrere Fallstudien: In verschiedenen Branchen – Automobil, Einzelhandel, Lebensmittelverarbeitung und Telekommunikation – haben wir intensive Untersuchungen durchgeführt. Dabei wurden sowohl Betriebe analysiert, von denen wir wussten, dass sie verstärkt Leiharbeiter und Werkverträge eingesetzt haben, als auch Betriebe, die intern von starken Umbauprozessen betroffen waren.

1 Demokratische Mitbestimmung und Industrial Citizenship

Die betriebliche Mitbestimmung ist eine vielschichtige Form politischer Beteiligung, sie besteht aus einem „Bündel von Elementen“ (Demirovic 2007, 30): der demokratischen Haltung der abhängig Beschäftigten, ihrer Selbstorganisation in den Gewerkschaften, Kollektivverträgen und Tarifaueinandersetzungen, Vertrauensleuten, Betriebsräten, Beteiligung an Entscheidungen in Aufsichtsräten, Beteiligung der Gewerkschaften an öffentlichen Institutionen und eigener wirtschaftswissenschaftlicher Expertise. Einige sehen auch in der so genannten „Globalsteuerung“ Elemente der Mitbestimmung. Walter Müller-Jentsch (1997) zählt zur Mitbestimmung Tarifverträge, Betriebsräte und die Unternehmensmitbestimmung.

Die deutsche betriebliche Mitbestimmung geht organisatorisch zurück bis auf die Arbeiterausschüsse im Kaiserreich, fand nach dem Betriebsrätegesetz der Weimarer Republik (1920) aber erst nach dem 2. Weltkrieg mit dem Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) von 1952 zu der Form, wie wir sie heute kennen (Milert und Tschirbs 2012; Müller-Jentsch 2011). Konzeptionell reicht die Debatte um die Mitbestimmung ebenfalls bis in die Anfänge des 20. Jahrhunderts zurück. So wurde von Carl Legien, dem Vorsitzenden der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands, schon zur Jahrhundertwende die „Durchbrechung des Absolutismus im Fabrikbetriebe“ gefordert, indem Arbeitervertretungen die Leitung der Produktion übernehmen sollten (zit. nach Beerhorst 2009, 156).

Als Vorläufer der Mitbestimmung gelten die im deutschen Kaiserreich mit der Gewerbeordnung von 1891 wählbaren Arbeiterausschüsse, die durch das Hilfsarbeitergesetz von 1916 obligat wurden und über geringe Artikulations- und Einflussmöglichkeiten verfügten. Eine tatsächliche Ent-Feudalisierung in den Betrieben wurde erst – flankiert von der revolutionären Rätebewegung – mit dem Betriebsrätegesetz in der Weimarer Republik (1920) eingeleitet. Dieses stellt die Blaupause des modernen Betriebsrätewesens dar. Sowohl von marxistischer (Korsch 1922) als auch von Unternehmerseite (Freese 1909) wurde die Analogie von Mitbestimmungselementen in der Fabrik zur konstitutionellen Monarchie hervorgehoben, da zwar über „Fabrikparlamente“ oder Mitbestimmungsrechte Belegschafts- und Beteiligungsrechte gewährt würden, die Eigentums- und wirtschaftlichen Dispositionsrechte des Unternehmers jedoch intakt blieben. Dennoch wurde mit dieser Form durch Informations-, Konsultations- und Mitwirkungsrechte ein betrieblicher Bürgerstatus konstituiert und die

unternehmerische Herrschaft zumindest partiell eingeschränkt (Kißler et al. 2011; Wassermann 2002).

In der Weimarer Republik wurde der Gewerkschaftstheoretiker Fritz Naph-tali mit dem Konzept der Wirtschaftsdemokratie bekannt (1928/1966).⁷ Naph-talis Entwurf der Wirtschaftsdemokratie war vor allem auf der Meso- und Mak-roebene angelegt. Die Gewerkschaften sollten durch institutionelle Betei-ligungen an Aufsichtsräten und den Schaltstellen der Wirtschaftspolitik an der gesamtwirtschaftlichen Planung teilhaben. Die unmittelbare Mitbestimmung der Beschäftigten im Betrieb blieb allerdings unterbelichtet (Beerhorst 2009). Dies spiegelte den makrosozialen und makropolitischen Anspruch des Konzep-tes Wirtschaftsdemokratie wieder: „Es geht um die Demokratisierung und Mitbestimmung für die Arbeiter als Klasse, aber nicht um Demokratisierung durch und für die einzelnen Arbeiter selbst“ (Leminsky 2001, 42).

Seit der ersten Fassung des BetrVG von 1952 wurden in seinen Novellierun-gen (z. B. 1972, 1998, 2001) die Partizipations- und Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer ausgebaut. Mit der Institutionalisierung der Betriebsräte wurde auch eine Institution als Grundlage für den Kampf um die Anerkennung als Betriebsbürger gelegt, denn die Betriebsräte sind ein Bindeglied zu überbetrieb-lichen demokratischen Institutionen (wie dem Tarifvertragswesen). Sie zielen aber auch in ihrer Praxis stets auf „die Anerkennung des Betriebsrats als auto-nomes und gleichwertiges Vertretungsorgan“, das „zugleich ein Kampf um die Anerkennung des vollwertigen betrieblichen Bürgerstatus der Belegschaft ist“ (Kotthoff 1994, 197). Der kontinuierliche Ausbau der industriellen Bürgerrechte in Deutschland ließ auch hier einen evolutionistischen Optimismus für die Zukunft industrieller Bürgerrechte aufkommen (Müller-Jentsch 2008).

Die betriebliche Mitbestimmung ist, auch wenn häufig von einer „demokra-tischen Betriebsverfassung“ gesprochen wird, nicht gleichzusetzen mit „Demo-kratie im Betrieb“.⁸ Die bruchstückhafte demokratische Organisation der Betriebe ist stets von dem Primat der unternehmerischen Herrschaft (vgl. Deutschmann 2002, 126ff) überdeterminiert, die sich letztlich aus den Eigen-tümerrechten speist. Macht im Betrieb ist strukturell asymmetrisch zugunsten des Managements ausgeprägt. Die betriebliche Mitbestimmung lässt sich auf-grund der signifikant ungleichgewichtigen Ressourcen- und Rechtausstattung nur eingeschränkt als „gleichberechtigtes Mit-Bestimmen“ (Müller-Jentsch

7 In den politischen und sozialwissenschaftlichen Debatten der 1960er und 1970er Jahre war häufig euphorisch und emphatisch von der Demokratisierung der Gesellschaft die Rede. In der Tradition der Konzeption von Fritz Naph-tali (1928/1966) orientierte man sich am Konzept der „Wirtschaftsdemokratie“ für die ökonomischen Beziehungen (z. B. Bontrup 2005; Vilmar und Sattler 1978).

8 Vgl. hierzu die Kritik von Hennis an der Debatte über die Demokratisierung aller Lebensbereiche (Hennis 1973).

2003, 451) charakterisieren. Die Property Rights der Eigentümer und das Direktionsrecht des Managements mit seiner Kontrolle über die Ressourcen und ihre Allokation unterscheiden sich hinsichtlich der Steuerungskapazitäten und -reichweite strukturell von den Rechten der Beschäftigten und betrieblichen Interessenvertretern. Bei der betrieblichen Arbeitsorganisation handelt es sich „um ein Konfliktfeld mit ausgeprägter Machtasymmetrie in den Sozialbeziehungen, durchwirkt von einer hierarchischen Organisation“ (Kißler et al. 2011, 30; Wassermann 2002). Mitbestimmung bedeutet in diesem Sinne die Teilhabe an Entscheidungsprozessen, die sonst einseitig dominiert würden. Es geht zwar nur um die „halbe Macht“ (Wassermann 2002), die allerdings die Macht des Managements einschränkt.⁹

Die Mitbestimmung ist gleichwohl nicht die einzige Quelle von Gegenmacht gegenüber dem Management. Zentral hierfür sind die Machtressourcen der Arbeitnehmerseite (Dörre 2010; Jürgens 1984; Küpper und Ortmann 1988). *Akkumulation und Ausübung* der betrieblichen Machtressourcen sind abhängig von einer Vielzahl externer Faktoren: Dem Arbeitsmarkt und Angebot an qualifizierten Fachkräften, der ökonomischen Lage des Betriebes, dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad sowie der Struktur der Belegschaft und ihrer Mobilisierungsfähigkeit. Die Mitbestimmung, die industriellen Bürgerrechte und ihre Institutionen sind gewissermaßen „geronnene“ Machtressourcen (Brinkmann et al. 2008; Brinkmann und Nachtwey 2010). Etwa das Arbeitsrecht, Betriebsverfassungsrecht, Tarifverträge, staatliche Regulierungen und die Mitbestimmung regeln und begrenzen das Handeln des Managements. Das Management in Unternehmen wird nicht demokratisch gewählt, sondern vom Eigentümer bestimmt, die meisten wirtschaftlichen Entscheidungen werden nicht durch ein demokratisches Mehrheitsprinzip getroffen (Baglioni 1999). Deshalb ist die Mitbestimmung auch weniger Element einer Wirtschaftsdemokratie, sondern als Teil der industriellen Bürgerrechte gehört sie zu einer sozialen Demokratie, in deren Subsysteme demokratische Beteiligungen einfließen.

Die Mitbestimmung erlaubt demokratisches Mitbestimmen und ist von daher eine Quelle der Legitimation demokratischer Herrschaft. Sie hat dementsprechend auch eine *integrierende, systemstabilisierende* und *loyalitätsichernde*

9 Demokratiethoretisch lässt sich die Mitbestimmung von daher nur unter systematischem Rückgriff auf die Machtkategorie begreifen. Zwar gehen auch Demokratiethorien davon aus, dass Interessen und ihre Repräsentation konfliktorisch sind, ja sogar antagonistisch sein können. Aber liberale Demokratiethorien stoßen regelmäßig an ihre Grenze, wenn es um den Zusammenhang von Demokratie und ökonomischer Macht – insbesondere auf betrieblicher Ebene – geht (vgl. Demirovic 2007; Rödel et al. 1989). Die Mitbestimmung kann man insofern als „Entscheidungsbeteiligung auf der Basis unterschiedlicher Interessen bei Thematisierung der Machtfrage“ bezeichnen (Bartölke und Kiunke 1999, 124).

Funktion und dient der Steuerung des Systems (vgl. Kißler et al. 2011, Kap. 1). Mit dieser Funktion der Mitbestimmung wird aber auch gleichzeitig ihre Ambivalenz deutlich. Denn Partizipation bedeutet sowohl Integration als auch Selbstbestimmung (ebd., 36ff). Als „Komplementärfunktion für die herrschende Wirtschaftsordnung“ (ebd., 30) ist sie auf der einen Seite Bestandsgarantin der liberalen Wirtschaftsordnung und der repräsentativen Demokratie. Aber sie zeigt auf der anderen Seite gleichzeitig – wenn sie die Form „wirtschaftsdemokratischer Beteiligung annimmt“ – die Grenzen der repräsentativen Demokratie als „halbierte Demokratie“ (ebd., 31) auf, in der Beteiligung und Emanzipation auf das politische Feld beschränkt bleiben und ökonomische Entscheidungen über das Privateigentum und die Eigentumsrechte gesteuert werden.

Exkurs: Die Ambivalenz der Beteiligung

Beteiligung steht im Mittelpunkt der Debatten darüber, was Demokratie im Sinne von Volksherrschaft meint (Kißler et al. 2011). Wenn man Mitbestimmung und Demokratie in erster Linie als Beteiligung begreift, entstehen dadurch sowohl in der Mitbestimmungsforschung als auch in der Demokratietheorie epistemologische Probleme. Beteiligung ist zwar eine notwendige, aber eben keine hinreichende Bedingung der Demokratie (Müller-Jentsch 2008). So ist Partizipation, wie oben dargelegt, ein ambivalenter Begriff für einen machtbasierten Austauschprozess zwischen Management und Arbeitnehmerschaft (Demirovic 2007; Dörre 2001, 2002; Kißler et al. 2011). Nach Kißler (1997, 64) ist Beteiligung (nur) dann demokratisch, wenn sie a) allen Beschäftigten zugänglich, b) freiwillig und c) verbindlich ist.

Partizipation hat zwei Seiten: Zum einen die vom Management induzierte Partizipation und zum anderen die demokratische, mitbestimmende Beteiligung über delegative oder individuell-arbeitsdemokratische Verfahren (Müller-Jentsch 2001, 208). Die vom Management angeleitete Partizipation versucht vor allem, die produktiven Ressourcen der Beschäftigten – oft auch mit einer gewissen antikollektivistischen Stoßrichtung gegenüber den betrieblichen Interessenvertretern – für sich nutzbar zu machen (Minssen 2000; Weitbrecht 1998; Weitbrecht und Mehrwald 2001). Partizipationskonzepte des Managements sind ambivalent, dienen oft als „Sozialtechnik zur Lösung von Akzeptanzproblemen“ und sind aufgrund der betrieblichen Hierarchie „Herrschaftsinstrumente in den Händen des Managements“ (Kißler et al. 2011, 29).

Dagegen ist die selbstbestimmte Partizipation eine „Beteiligung an Entscheidungsprozessen“ (Kißler et al. 2011, 40), die die Machtverhältnisse im Betrieb verschiebt bzw. die Macht des Managements begrenzt. Sie ist demokratisch, wenn sie die Regeln im Betrieb mitbestimmt (ebd., 44).

Die Mitbestimmung über Betriebsräte ist von ihrem Charakter her eine *delegierte und repräsentative Mitbestimmung*. Sowohl in betrieblicher Praxis als

auch in der Forschung hat die direkte Mitbestimmung der einzelnen Arbeitnehmer am Arbeitsplatz seit den 1970er Jahren jedoch erheblich an Gewicht gewonnen (Kißler 2007, 180ff). Vor allem die staatlichen Programme zur Humanisierung der Arbeitswelt bzw. die SoTech-Programme haben hier eine Rolle gespielt.¹⁰

1.1 Mitbestimmung und soziale Staatsbürgerrechte

Die Konfiguration von Industrial Citizenship, den industriellen Staatsbürgerrechten, ist die neuralgische Größe der Mitbestimmung. Denn letztere fußt auf den betrieblichen Rechten der Beschäftigten, und diese Rechte wiederum sind verkoppelt mit dem Bürgerstatus von Arbeitnehmern.

Staatsbürgerrechte sind ein Produkt des modernen Nationalstaats. Mit der Modernisierung der Industriegesellschaften traten jeweils neue Staatsbürgerrechte hinzu. Der englische Soziologe Thomas H. Marshall (Marshall [1950] 1992) diagnostizierte in seinem klassischen Beitrag „Staatsbürgerrechte und soziale Klassen“ die Herausbildung von sogenannten *sozialen Staatsbürgerrechten*.¹¹ Marshalls Ansatz entstand Ende der 1940er Jahre unter dem Eindruck eines bemerkenswerten Ausbaus sozialstaatlicher Leistungen und Institutionen in Großbritannien im Gefolge des Beveridge-Reports. Trotz anfänglicher Skepsis gegenüber den Vorschlägen von Beveridge hatte sich die seit 1945 regierende Labour Party daran gemacht, soziale Teilhaberechte gesetzlich neu oder erstmals zu fundieren, darunter Mieterschutz, Rentenabsicherung und den National Health Service. Für Marshall stellte dieser Schritt eine geradezu notwendige Weiterentwicklung der historischen Tendenz zur Herstellung der Gleichheit von Gesellschaftsmitgliedern dar, „eine Art grundsätzlicher menschlicher Gleichheit, die mit der Vorstellung einer vollen Mitgliedschaft in der Gemeinschaft – oder, wie ich sagen sollte, mit dem Staatsbürgerstatus – verbunden ist“ (Marshall [1950] 1992, 38).¹² Soziale Bürgerrechte stellte Marshall in eine Linie von (damals) 250 Jahren „kontinuierlichen Fortschritts“ der Ver-

10 In der vom Management induzierten Partizipation kam es im Verlauf der 1990er Jahre unter anderem auch deshalb zu einem „arbeitspolitischen Roll-Back“, weil die Unternehmensleitungen aus Sorge um die demokratischen Potenziale der Partizipation nach einer Phase des Experimentierens diese wieder beschnitten haben (Dörre 2001, 2002).

11 Die folgenden Abschnitte entstammen im Wesentlichen aus bereits veröffentlichten Beiträgen der Autoren (Brinkmann und Nachtwey 2013, 2014; Brinkmann et al. 2014).

12 An einigen wenigen Stellen (ebd. 82, 84, 90) wirft er einen kursorischen Blick auf die genuin ökonomische Sphäre, wo er mit den durch die Gewerkschaft erlangten wirtschaftlichen Staatsbürgerrechten eine Art Zwitterphänomen identifiziert. Dieses Eindringen von Gleichheitsnormen in den Kernbereich der Ungleichheit beurteilt Marshall aber skeptisch.

allgemeinerung von Staatsbürgerrechten (ebd., 73). Sie stellten Mitte des 20. Jahrhunderts ein zentrales institutionelles Element der Einbettung von Märkten dar (vgl. hierzu Polanyi [1944] 1995). Denn Staatsbürgerrechte, so Marshall, bedeuten „ein Eindringen des Status in den Vertrag, die Unterwerfung des Marktpreises unter die soziale Gerechtigkeit, die Ersetzung des freien Tauschs durch die Erklärung von Rechten“ (Marshall 1992, 81f.).

In Marshalls Darstellung entwickeln sich die Bürgerrechte evolutionär in einer aufeinander aufbauenden Stufenleiter; ein einmal erlangtes Bürgerrecht stellt die Grundlage für die Entfaltung des nächsten dar. Die erste Gruppe der Staatsbürgerrechte umfasst für Marshall die *zivilen* Rechte im Gefolge der bürgerlichen Revolutionen: Rede-, Gedanken- und Glaubensfreiheit, die freie Berufswahl, Vertragsfreiheit, das Recht auf Eigentum und die Einführung rechtsstaatlicher Prinzipien. Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 im Zuge der französischen Revolution ist die Geburtsstunde der modernen Staatsbürgerschaft und ihrer Rechte. Die zweite, zumeist später verallgemeinerte Gruppe von Bürgerrechten sind die *politischen* Rechte. Sie umfassen die Rechte auf Teilhabe und Einflussnahme am politischen Gemeinwesen. Insbesondere die Entwicklung freier und geheimer Wahlen sowie das allgemeine Wahlrecht bilden den Kern der politischen Rechte. Die dritte Gruppe, die *sozialen* Bürgerrechte, garantieren jedem Bürger, jedem Mitglied der Gesellschaft, „ein Mindestmaß an wirtschaftlicher Wohlfahrt und Sicherheit“ (Marshall 1992, 74). Soziale Bürgerrechte im Wohlfahrtsstaat sind für Marshall – und die darauf folgenden Diskussionen – jenes gesellschaftliche Element, welches das Spannungsverhältnis zwischen der politischen Gleichheit der Bürger im demokratischen Staat und der sozialen Ungleichheit der Marktvergesellschaftung integrativ zusammenführen kann (Lockwood 2000; Turner 1990). Die sozialen Bürgerrechte werden deshalb auch als konstitutives Element des modernen Wohlfahrtsstaates angesehen. Ihre jeweilige Konfiguration bestimmt das Ausmaß des Grades an Dekommodifizierung in den jeweiligen Wohlfahrtsregimen (Esping-Andersen 1998). Sie sind, mit anderen Worten, ein zentrales Element gesellschaftlicher Integration (Mackert und Müller 2000).

Marshalls Ansatz ist vielfach rezipiert und weitergeführt worden. Er fand Einzug sowohl in die konfliktsoziologischen Arbeiten von Dahrendorf (Dahrendorf 1957, 1992) bis hin zum Strukturfunktionalismus von Parsons (Parsons 1972), der ebenfalls die evolutionistische Perspektive Marshalls teilte. Die Kritik, die sich an seinem Ansatz entzündet, bezog sich vor allem auf den Charakter und die Entstehungsbedingungen der (sozialen) Staatsbürgerrechte. Während etwa Michael Mann (2000) die Gewährung von Staatsbürgerrechten als Legitimations- und Integrationsstrategien der „herrschenden Klassen“ in verschiedenen Staatsformen betrachtete, betonte Anthony Giddens (2000), dass soziale Bürgerrechte vor allem aus gesellschaftlichen Konflikten entstanden sind. Allerdings erklärte auch Marshall, dass Staatsbürgerrechte und Marktsys-