

Franz, Wolfgang

Article

Die deutsche Mitbestimmung auf dem Prüfstand: Bilanz und Vorschläge für eine Neuausrichtung

Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung - Journal for Labour Market Research

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Franz, Wolfgang (2005) : Die deutsche Mitbestimmung auf dem Prüfstand: Bilanz und Vorschläge für eine Neuausrichtung, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung - Journal for Labour Market Research, ISSN 2510-5027, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, Vol. 38, Iss. 2/3, pp. 268-283

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158605>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die deutsche Mitbestimmung auf dem Prüfstand: Bilanz und Vorschläge für eine Neuausrichtung

Wolfgang Franz*

Insbesondere auf Grund von Urteilen des europäischen Gerichtshofes, aber auch als Folge teilweise gravierender Fehlentwicklungen ist das deutsche Modell der Mitbestimmung erneut Gegenstand kontroverser Diskussionen. Die Kosten der Mitbestimmung sind beachtlich. Diesen stehen Erträge gegenüber, die zu quantifizieren außerordentlich schwer fällt. Die vorliegenden empirischen Untersuchungen liefern indes kaum Belege, dass die Effizienzgewinne sonderlich hoch sind. Die Bilanz der Mitbestimmung fällt somit eher negativ aus. Eine Neuorientierung ist daher vonnöten. Vertragsfreiheit, Transparenz und Kostenreduktion genießen hierbei Priorität. Bei der Unternehmensmitbestimmung sollte die Hauptversammlung entscheiden, ob und in welcher Form der Aufsichtsrat mitbestimmt wird. Bei der betrieblichen Mitbestimmung sollte es prinzipiell einen erzwingbaren Betriebsrat geben, über dessen Rechte sich die Vertragsparteien auf der betrieblichen Ebene verständigen müssen. Andernfalls kommt eine gesetzliche Auffanglösung in Form eines deutlich verschlankten Betriebsverfassungsgesetzes zum Zuge. Die Arbeitnehmer zahlen (teilweise) die Kosten des Betriebsrats. Die Kritik, eine freiwillige Mitbestimmung käme erst gar nicht zustande, läuft ins Leere, weil die Mitbestimmung hierzulande seit längerer Zeit besteht und damit Erfahrungen – gute wie schlechte – gesammelt werden konnten.

Gliederung	3.3	Ein Zwischenfazit
1 Einführung	4	Reformvorschläge: Vertragsfreiheit und Kostenreduktion
2 Ursachen der Kontroverse um die Mitbestimmung: Neue Herausforderungen und Fehlentwicklungen	4.1	Mehr Freiheit für die Mitbestimmung?
2.1 Die europäische Ebene	4.2	Reform der unternehmerischen Mitbestimmung
2.2 Fehlentwicklungen	4.3	Reform der betrieblichen Mitbestimmung
2.3 Die Kosten der Mitbestimmung	5	Schlussbemerkung
3 Ökonomische Analyse der Mitbestimmung: Positive Erträge?		Literatur
3.1 Effizienzgewinne der Mitbestimmung aus theoretischer Sicht		
3.2 Effizienzgewinne der Mitbestimmung aus empirischer Sicht		

* Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Universität Mannheim und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Ich danke B. Boockmann, T. Kohl und T. Zwick (ZEW), S. Kohns (Wiesbaden), K. Gerlach, O. Hübler (Hannover) und zwei anonymen Gutachtern für konstruktive Hinweise, sowie T. Baums (Frankfurt/M.), M. Henssler (Köln), B. Rütters (Konstanz) und C. Windbichler (Berlin) für wertvollen juristischen Beistand. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

1 Einführung

Das deutsche Modell der Mitbestimmung ist wieder Gegenstand lebhafter und kontroverser Diskussionen und steht unter verschärfter internationaler Beobachtung. Nicht nur Institutionen der Europäischen Union (EU) greifen in dieses Regelwerk ein, wie etwa die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und einige EU-Rechtsakte, sondern auch mögliche Konflikte mit Regelungen einer guten Unternehmensführung und -kontrolle (Corporate Governance) werden im Ausland sorgfältig registriert. Dies zeigen die schwierigen Verhandlungen für deutsche Unternehmen mit Zweitlisting in den Vereinigten Staaten im Rahmen einer Ausnahmeregelung zum „Sarbanes-Oxley-Act“, der – benannt nach zwei Senatoren – weit reichende Bestimmungen über Corporate Governance, Finanzberichterstattung und Dokumentationspflichten der Unternehmen enthält, als Reaktion auf spektakuläre Insolvenzen wie Enron und WorldCom. Die Bundesregierung beauftragte im März 2005 eine „Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung“ unter der Leitung des früheren Ministerpräsidenten des Freistaates Sachsen, K. Biedenkopf, vor dem Hintergrund internationaler Entwicklungen die hiesige Mitbestimmung auf den Prüfstand zu stellen und diese „zukunftsfest“ zu machen.¹ Bereits vorher hatten eine Kommission Mitbestimmung, die von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und dem Bundesverband der Deutschen Industrie eingesetzt worden war, sowie von wissenschaftlicher Seite unter anderem das Berliner Netzwerk Corporate Governance Reformvorschläge vorgelegt, nicht zu reden von zahlreichen wissenschaftlichen Beiträgen zu diesem Thema.

Es geht aber weniger um eine Neuorientierung der Mitbestimmung um ihrer selbst willen, sondern vor allem um mehr Flexibilität des institutionellen Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt als einen Beitrag zur Bekämpfung der Misere auf dem Arbeitsmarkt. Denn „... in addition to formal institutions, the quality of labor relations matters in the determination of unemployment“ (Blanchard und Philippon 2004: 17).

Der vorliegende Beitrag versucht, eine Standortbestimmung vorzunehmen und Orientierungshilfen für eine Neuausrichtung der unternehmerischen und betrieblichen Mitbestimmung zu geben. Er ist be-

wusst „nicht-technisch“ abgefasst, um einen größeren Leserkreis zu erreichen, und enthält eine Reihe von Werturteilen. Zunächst werden einige Herausforderungen und Fehlentwicklungen aufgezeigt, welche die Diskussion über die Mitbestimmung erneut auslösten (Abschnitt 2). Gegenstand des folgenden Abschnitts sind mögliche Effizienzgewinne der Mitbestimmung, um sie ihren Kosten gegenüberzustellen. Abschnitt 4 schließlich skizziert Reformvorschläge für eine Neuorientierung der Mitbestimmung.

2 Ursachen der Kontroverse um die Mitbestimmung: Neue Herausforderungen und Fehlentwicklungen

Die vielfältigen Anlässe, welche die Diskussion über die Mitbestimmung in den letzten Jahren neu entfacht haben, lassen sich hauptsächlich unter drei Aspekten beleuchten, wobei zwischen der unternehmerischen Mitbestimmung hauptsächlich über die Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat und der betrieblichen Mitbestimmung im Wesentlichen in Form des Betriebsrats zu unterscheiden ist. Erstens stellen auf europäischer Ebene die Rechtsprechung und Gesetzeslage das hiesige Modell der unternehmerischen Mitbestimmung unter einen zunehmenden Wettbewerbsdruck der Rechtsinstitutionen. Des Weiteren verstärken über ein normales Maß hinausgehende Interessenskollisionen, sachfremde Koppelgeschäfte sowie die richterrechtliche Ausweitung der Mitbestimmung die Kritik an der unternehmerischen und betrieblichen Mitbestimmung. Schließlich schlagen mehr und mehr die Kosten insbesondere der betrieblichen Mitbestimmung zu Buche, weil die Unternehmen im internationalen Standortwettbewerb vor der Notwendigkeit energischer Anstrengungen zur Senkung der Arbeitskosten stehen.

2.1 Die europäische Ebene

Auf europäischer Ebene verdienen zunächst drei wichtige Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) Beachtung. Es handelt sich um die Urteile in Sachen „Centros“ (1999), „Überseeering“ (2002) und „Inspire Art“ (2003).² Wenngleich die Mitbestimmung in diesen Entscheidungen nicht direkt angesprochen wird, ergeben sich für die Unternehmensmitbestimmung beachtliche Rechtsfolgen. Gesellschaften, die in einem Mitgliedstaat der

¹ Die Mitglieder der Kommission wurden am 26.07.2005 ernannt. Die Kommission nimmt ihre Arbeit Mitte Oktober 2005 auf. Quelle: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Pressemitteilung Nr. 305 vom 26.07.2005.

² Vgl. dazu unter anderen Baums und Ulmer (2004), Meilicke (2003), Paefgen (2003) und Weller (2003).

EU wirksam gegründet worden sind, dürfen ihren Sitz innerhalb der EU rechtsformwährend verlegen (Henssler 2005). Mit andern Worten, eine in einem EU-Mitgliedstaat gegründete Gesellschaft, die ihren tatsächlichen Verwaltungssitz beispielsweise nach Deutschland verlegt, unterliegt hierzulande dann weiterhin dem ausländischen Gesellschaftsstatut.

Die entscheidende Frage lautet, inwieweit die unternehmerische Mitbestimmung in Deutschland davon betroffen ist. Denn angesichts vergleichsweise geringerer oder gar fehlender diesbezüglicher Rechtsvorschriften in einigen EU-Mitgliedstaaten hätte die Einbeziehung der unternehmerischen Mitbestimmung in die Anwendung der ausländischen Unternehmensrechtsformen zur Folge, dass sich das betreffende Unternehmen dieser Mitbestimmung hierzulande entledigen könnte. In der Tat wird diese Auffassung im juristischen Schrifttum vertreten und bereits „das Ende der Mitbestimmung“ (Adams 2004) eingeläutet. Von juristischer Seite wird sogar geltend gemacht, die Unternehmensmitbestimmung beschränke sich ohnehin *de lege lata* nur auf Gesellschaften deutschen Rechts, weil derzeit § 1 Absatz 1 Mitbestimmungsgesetz nur diese abschließend aufzähle.³ Dies wird indes unter anderem von Henssler (2005) mit dem Hinweis auf eine planwidrige Regelungslücke als nicht überzeugend angesehen und argumentiert, das deutsche Mitbestimmungsrecht gelte ebenfalls für ausländische Gesellschaften mit Sitz in Deutschland, unter der wichtigen Voraussetzung allerdings, die hiesigen Mitbestimmungsregeln seien ihrerseits wieder mit dem Europarecht zu vereinbaren. Dies sei allerdings nicht der Fall, weil zwar die mit der Mitbestimmung verfolgten Arbeitnehmerschutzanliegen europarechtlich legitim, die konkreten Regelungen des deutschen Mitbestimmungsgesetzes aber nicht erforderlich seien, um diese Schutzanliegen zu verwirklichen, sondern stattdessen unverhältnismäßig in die Niederlassungsfreiheit der Unternehmen eingriffen (Henssler 2005). Folgt man dieser Auffassung, kann das hiesige Regelwerk zur Unternehmensmitbestimmung für ausländische Gesellschaften ebenso unter diesem Blickwinkel nicht zur Anwendung kommen. Davon abgesehen, eröffnet die „Europäische Aktiengesellschaft“ (SE), deren gesetzliche Grundlage Ende des Jahres 2004 hierzulande in Kraft trat, für Unternehmensneugründungen mit europaweiten Aktivitäten die Option einer Verhandlungslösung über den Grad der unternehmerischen Mitbestimmung und überdies gibt es derzeit bereits Wege, der Unternehmensmitbestimmung

etwa durch Gründung einer ausländischen Holding zu entkommen, wie die „Fluchtstrategien“ einiger renommierter inländischer Unternehmen nahe legen.

Damit steht dem Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Rechtsinstitutionen der Unternehmensmitbestimmung wenig entgegen, eine für Ökonomen höchst wünschenswerte Entwicklung. Allerdings wird dieser Wettbewerb erst allmählich Platz greifen. Denn eine gesetzliche Regelung hierzulande, welche die Anwendung des Mitbestimmungsgesetzes dann vorschreibt, wenn eine bereits bestehende Gesellschaft sich im Ausland erneut gründet und anschließend ihren Sitz nach Deutschland zurückverlegt, nur um Vorschriften zur Mitbestimmung zu unterlaufen, dürfte europarechtlich unbedenklich sein (Henssler 2005). Der Wettbewerb der Institution der unternehmerischen Mitbestimmung wird sich daher eher in der Weise entfalten, dass Neugründungen von Unternehmen in dem Staat mit der nach Ansicht der Gesellschafter günstigsten Rechtsordnung innerhalb der EU erfolgen, dann aber eine Verlagerung des Sitzes in das Land vorgenommen wird, welches im Hinblick auf die Marktnähe am Erfolg versprechendsten ist. Ein solcher Wettbewerb wird durch die im November des Jahres 2004 vom EU-Ministerrat verabschiedete Richtlinie für grenzüberschreitende Fusionen verstärkt, die allerdings noch der Zustimmung des Europäischen Parlaments bedarf. Demnach können inländische Arbeitnehmer jedweder unternehmerischer Mitbestimmungsrechte verlustig gehen, wenn ihre Anzahl bei einer Fusion mit einem Unternehmen aus einem EU-Staat, in dem keine diesbezüglichen Rechtsvorschriften zur Anwendung kommen, nicht mindestens ein Drittel aller Beschäftigten ausmacht. Eine so dramatische Entwicklung mag nicht die Regel werden, aber bereits die Fusion beispielsweise eines deutschen mit einem österreichischen Unternehmen mit nunmehrigem Firmensitz in Österreich hat zur Folge, dass die Arbeitnehmerseite im Aufsichtsrat nur noch drittelparitätisch und nicht mehr – wie in Deutschland – paritätisch vertreten ist.

2.2 Fehlentwicklungen

Im Wesentlichen gaben drei Fehlentwicklungen der Kontroverse um die unternehmerische und betriebliche Mitbestimmung zusätzliche Nahrung, nämlich mehr als unvermeidbare Interessenskollisionen, sachfremde Koppelgeschäfte und die Ausweitung der Mitbestimmung durch die Arbeitsgerichtsbarkeit über die Normzwecke des Gesetzgebers hinaus. Zum Teil mögen diese Probleme seit jeher bestan-

³ Getreu dem Grundsatz: „Enumeratio unius est exclusio alterius“; vgl. dazu unter anderem Thüsing (2004).

den haben, sie sind dann aber im Laufe der Zeit sichtbar geworden, unabhängig davon, ob die zugrunde liegenden Verhaltensweisen der Akteure zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Mitbestimmungsgesetze zu antizipieren waren oder nicht.

Interessenskollisionen sind an sich kein Spezifikum der Mitbestimmung, denn sie können überall dort auftreten, wo Menschen in Organisationen für Dritte handeln, wie etwa befangene Schiedsrichter oder Abgeordnete (Rieble 2004). Bei der unternehmerischen Mitbestimmung gehen sie aber vor allem auf Seiten der Arbeitnehmervertreter nicht selten über ein normales und unvermeidbares Maß hinaus. Dabei steht nicht in erster Linie das Konfliktpotenzial Unternehmensinteresse versus Gewerkschaftsanliegen am Pranger, so unangemessen es sicherlich ist, wenn der stellvertretende Aufsichtsratsvorsitzende eines Großunternehmens in seiner Eigenschaft als Gewerkschaftsführer zu Warnstreiks indirekt auch gegen „sein“ Unternehmen aufruft. Der zentrale Aspekt betrifft vielmehr die Vermischung von Aufsicht und Mitbestimmung, da die Aufsichtsratsmitglieder der Arbeitnehmerseite häufig zugleich (führende) Betriebsratsmitglieder sind. Sie verhandeln somit als Betriebsrat mit eben der Geschäftsleitung, die sie als Aufsichtsrat bestellen, kontrollieren und gegebenenfalls abberufen sollen. Als Folge ergeben sich dem Vernehmen nach öfters „kooperative Absprachen“ in Form kollektiver Gemengelage, vulgo: „Filz“, zwischen Geschäftsführung und Aufsichtsrat, welche selten an die Öffentlichkeit dringen, wie etwa die (vorzeitige) Vertragsverlängerung eines Vorstandsvorsitzenden, der sich gleichzeitig für großzügige Erhöhungen der Arbeitnehmerentgelte und für die Erhaltung geltender Mitbestimmungsregelungen einsetzte. Die Konsensorientierung kann im Aufsichtsrat die persönliche Verantwortung verdecken, aus der sich Arbeitnehmervertreter mitunter stellen, indem sie bei Unternehmenskrisen auf öffentlichen Demonstrationen als Gewerkschaftler lautstark und vielleicht noch nicht einmal zu Unrecht schwerwiegende Managementfehler brandmarken, deren Verhinderung ihnen als Aufsichtsratsmitglied aber hätte obliegen müssen und wohl auch möglich gewesen wäre.

Ohnehin verliert die gemäß § 7 Mitbestimmungsgesetz vorgeschriebene quotenmäßige Entsendung von Arbeitnehmervertretern auf Vorschlag der Gewerkschaften (die von der Belegschaft aber gewählt werden müssen) in den Aufsichtsrat angesichts des markanten Schwunds der Anzahl der Gewerkschaftsmitglieder zunehmend ihre Berechtigung. Lediglich rund 23 vH aller Beschäftigten gehörten im Jahr 2003 hierzulande einer im Deutschen Gewerkschaftsbund zusammengeschlossenen Gewerkschaft

an⁴, mit seit geraumer Zeit sinkender Tendenz, und inwieweit die Gewerkschaften tatsächlich immer die Interessen der Arbeitnehmer vertreten, erscheint fraglich.

Auf der betrieblichen Ebene sind erzwungene sachfremde Koppelgeschäfte zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat offenbar ebenfalls an der Tagesordnung. Oft hört man Klagen der Geschäftsführung, die sich beispielsweise genötigt sähe, die Zustimmung des Betriebsrats zu dringend erforderlichen und selbstverständlich bezahlten Sonder-schichten mit Zugeständnissen völlig anderer Art erkaufen zu müssen. Die teilweise ans Licht gekommenen „skandalösen Enthüllungen“ in der Volkswagen AG stellen eine brisante Aktualität der „Korruption der gesetzlichen Mitbestimmung“ dar und machen den Reformbedarf schlaglichtartig deutlich.⁵

Die Arbeitsgerichtsbarkeit trug zu den Fehlentwicklungen insoweit bei, als sie die Mitbestimmung über die Normzwecke des Gesetzgebers hinaus ausweitete.⁶ Das Landesarbeitsgericht Niedersachsen räumte beispielsweise im Jahr 1995 dem Betriebsrat eines Unternehmens der Textilbranche das Recht ein, den Arbeitgeber zu zwingen, vom Zeitlohn auf den Prämienlohn überzugehen, selbst wenn sich dadurch gegen den Willen des Arbeitgebers die Produktion erhöhte. Diese Auslegung des § 87 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) macht im Ergebnis den Betriebsrat zum Mitunternehmer ohne entsprechende persönliche Haftung, nicht zuletzt da Betriebsratsmitglieder dem besonderen Kündigungsschutz unterliegen. In dieselbe Richtung zielt eine frühere Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts, wonach dem Betriebsrat und der Einigungsstelle das Recht zugestanden wurde, die Ladenöffnungszeiten einer Kaufhausfiliale unterhalb der seinerzeitigen gesetzlichen Bestimmungen festzulegen. Ohne dass es die Schutzbedürftigkeit der Arbeitnehmer geboten hätte, erlangt damit der Betriebsrat unmittelbaren Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen. Als drittes Beispiel sei eine Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts aus dem Jahr 1995 genannt, nach der die arbeitgeberseitige Aufstellung der Kosten des Betriebsrats einschließlich der für das Betriebsergebnis nachteiligen Auswirkungen als unzulässige Behinderung untersagt wurde.⁷ Bereits Arbeitsrechtler räumen ein: „Merk-

⁴ Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, Deutschland in Zahlen 2005, Köln (Deutscher Instituts- Verlag), S. 119.

⁵ B. Rütters in der Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.07.2005, S. 18.

⁶ Vgl. zum Folgenden Franz und Rütters (1999), S. 36 f.

⁷ Vgl. Niedenhoff (2004), S. 18.

würdigerweise sieht die Rechtsordnung die Herrschaft des Arbeitgebers kritisch, diejenige des Betriebskollektivs nicht“ (Rieble 2004, Rdn. 28).

2.3 Die Kosten der Mitbestimmung

Weitere Nahrung fand die zunehmende Kritik an der Mitbestimmung in der beachtlichen Kostenentwicklung, welche sich insbesondere aus der Anwendung des Betriebsverfassungsgesetzes und dessen Novellierung im Jahre 2001 ergibt. Mit der Höhe der Kosten ist indessen noch nicht entschieden, wer sie letztlich trägt. Zwar besteht gemäß § 40 Betriebsverfassungsgesetz eine Kostenübernahmepflicht des Arbeitgebers. Aber diese Zahllast sagt noch nichts über die Traglast.

Verlässlich quantitative Angaben über die Kosten der Mitbestimmung zu ermitteln, fällt außerordentlich schwer und mag am ehesten noch für die betriebliche Mitbestimmung ein nicht von vornherein aussichtsloses Unterfangen darstellen. Aber selbst hier ergeben sich immense Probleme. Zwar kann man die direkten Kosten der Anwendung des Betriebsverfassungsgesetzes zu erfassen versuchen, wie etwa Sach- und Personalkosten für (freigestellte) Mitglieder der Mitbestimmungsorgane oder Betriebsratswahlen. Dazu hat unlängst das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) aktualisierte Berechnungen vorgelegt (Niedenhoff 2004). Unberücksichtigt bleiben jedoch die kaum zu quantifizierenden indirekten Kosten beispielsweise auf Grund sachwidriger Koppelungsgeschäfte, Verzögerungen oder gar Verhinderung von notwendigen unternehmerischen Aktivitäten, so es sich tatsächlich um einen wenig kooperativen Betriebsrat handelt. Es versteht sich von selbst, dass diesen Kosten die Erträge der Mitbestimmung gegenübergestellt werden müssen (Abschnitt 3.2).

Die erwähnte Studie des IW kommt auf Grund einer Unternehmensbefragung aus den Jahren 2003/2004 zu dem Ergebnis, dass im Jahre 2004 je Beschäftigten die direkten Gesamtkosten der Anwendung des Betriebsverfassungsgesetzes jährlich rund 650 Euro betragen und damit im Vergleich zur vorangegangenen Erhebung aus den Jahren 1997/1998 um knapp 81 Euro gestiegen sind. Hauptsächlich schlagen die Kosten der Betriebsratstätigkeit mit rund 338 Euro (+ 73 Euro) zu Buche, gefolgt von Kosten der Betriebsversammlungen mit rund 147 Euro (– 104 Euro, weil deren Anzahl sich verringert hat) und den Einigungsstellenverfahren mit über 60 Euro (+ 38 Euro). Bei aller berechtigter Detailkritik etwa hinsichtlich der Objektivität der Kosten-

schätzungen seitens der Unternehmen, des Hochrechnungsverfahrens und der Kostenarten liefern diese Angaben ungefähre Größenordnungen der direkten Kosten der betrieblichen Mitbestimmung. Diese sind beachtlich und im Verlauf der letzten Jahre noch gestiegen, selbst unter Berücksichtigung von Preissteigerungen. Ähnliches gilt für die unternehmerische Mitbestimmung. So beziffert das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) die Kosten der Wahl der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat des Unternehmens Siemens AG im Jahre 2002 mit 5.4 Millionen Euro.⁸

Die Zahllast dieser und anderer Kosten der Mitbestimmung liegt bei den Unternehmen und nicht – wie beispielsweise in Österreich – bei den Arbeitnehmern. In die Irre führt jedoch die häufig anzutreffende Vorstellung, die Mitbestimmung sei ebenso wie ein Kündigungsschutz und andere institutionelle Regelwerke auf dem Arbeitsmarkt für die Arbeitnehmer kostenfrei. Unternehmen werden nämlich versuchen, diese Zahllast weiterzuwälzen. Zum einen mögen sie vorhandene Preiserhöhungsspielräume ausloten. Insoweit ihnen dies gelingt, tragen die Konsumenten und damit nicht zuletzt die Arbeitnehmer die Kosten in Form geringerer Realinkommen. Wenn Unternehmen diesen Weg angesichts des (internationalen) Wettbewerbsdrucks nicht oder nur begrenzt beschreiten können, verringern sie die Produktion, wechseln zu kapitalintensiveren Produktionsverfahren oder verlagern Betriebsstätten ins kostengünstigere Ausland. Dann schultern die Arbeitnehmer die Traglast in Form von Arbeitsplatzverlusten.

In welchem Umfang den Arbeitnehmern letztlich die Traglast zufällt, ist analytisch und erst recht empirisch sehr schwer zu bestimmen, unter anderem deshalb, weil dazu die spezifischen Parameter insbesondere der Arbeitsnachfragefunktion, aber zudem der Kostenfunktion bekannt sein müssten. Bei einem Großteil der direkten Kosten handelt es sich um Fixkosten, die bei Erreichen bestimmter Schwellenwerte bezüglich der Anzahl der Beschäftigten eine Sprungstelle aufweisen, welche die theoretische und empirische Einschätzung sehr erschweren. Gleichwohl: Die Analogie zu Studien über die Überwälzung anderer Arbeitskosten, wie etwa Personalzusatzkosten, legt schon die Vermutung nahe, dass die Arbeitnehmer zumindest einen substantiellen Beitrag zur Traglast leisten.

⁸ Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, iwv Nr. 47 vom 18.11.2004, S. 6.

3 Ökonomische Analyse der Mitbestimmung: Positive Erträge?

Die genannten beachtlichen Kosten der Mitbestimmung ergeben noch keine Auskunft darüber, inwieweit sich die Mitbestimmung angesichts erheblicher Vorteile und Erträge trotzdem für die Unternehmen und die Arbeitnehmer „rentiert“. Solche positiven Effizienzgewinne in einer theoretischen Analyse herauszuarbeiten fällt leichter als sie wissenschaftlich seriös zu quantifizieren, um sie dann den Kosten der Mitbestimmung gegenüberzustellen.

3.1 Effizienzgewinne der Mitbestimmung aus theoretischer Sicht

Über mögliche Effizienzgewinne der Mitbestimmung existiert eine umfangreiche Literatur. Ihre Aufarbeitung erfolgt in einschlägigen Lehrbüchern, so dass einige kursorische Hinweise genügen.⁹ Zwar stehen im Mittelpunkt zahlreicher theoretischer Analysen entweder die unternehmerische oder die betriebliche Mitbestimmung, jedoch lassen sich die Aussagen über die Effizienzwirkungen der einen Ebene häufig mit Hilfe einiger Modifikationen auf die jeweils andere übertragen.

Bei der Unternehmensmitbestimmung kommen die theoretischen Ansätze zu keiner eindeutigen Aussage, inwieweit tatsächlich Effizienzgewinne zu verzeichnen sind. Die eine Auffassung verwendet einen umfassenden unternehmensspezifischen Kapitalbestand, der aus betriebsspezifischem Humankapital und Sachkapital besteht, wobei das betriebsspezifische Humankapital zwar eigentlich gemeinsames Eigentum der Arbeitnehmer und der Anteilseigner ist, aber im Arbeitnehmer verkörpert ist, so dass eine Aufteilung der Besitzansprüche offensichtlich nicht möglich ist.¹⁰ Wenn aber unternehmensspezifisches Humankapital etwa bei der Aufteilung der Gewinne oder bei der Formulierung von längerfristigen Unternehmensstrategien anders behandelt wird als unternehmensspezifisches Sachkapital, so resultieren daraus Konflikte zwischen Arbeitnehmern und Anteilseignern. Die Unternehmensmitbestimmung stellt dann ein Überwachungs- und Durchsetzungsmittel dar, um widersprüchlichen Zielsetzungen der beiden ihre Wohlfahrt maximierenden Akteure gerecht zu werden.¹¹ Dies erbringt Effizienzgewinne. Die Gegenposition dazu wendet

sich nicht gegen eine freiwillige Unternehmensmitbestimmung, wohl aber gegen staatlich verordnete Mitbestimmungsregelungen, weil sie die Vertragsfreiheit der Anteilseigner einschränken und zu suboptimalen Organisationsstrukturen führen. Durch Zuweisung von Kontrollrechten an die Arbeitnehmer unabhängig von der Höhe ihrer Humankapitalinvestitionen tragen die Arbeitnehmer nicht die vollen Konsequenzen von Entscheidungen, soweit diese der unternehmerischen Mitbestimmung unterliegen. Folglich besitzt „das orthodoxe mitbestimmte Unternehmen keine wirklich effiziente Organisationsstruktur“ (Furubotn 1988: 178). Es treten Effizienzverluste auf.

Ebenfalls zu differierenden Einschätzungen gelangen theoretische Ansätze, welche die Wirkungen der betrieblichen Mitbestimmung in Form des Betriebsrats auf die Produktivität, Investitionen und Gewinne des betreffenden Unternehmens ins Blickfeld nehmen und sich hierbei oft auf Theorien über die Wohlfahrtseffekte gewerkschaftlichen Handelns beziehen. Die prominenteste Begründung für produktivitätssteigernde Wirkungen des Betriebsrats stellen Varianten des „Abwanderung-Widerspruch-Ansatzes“ von Freeman und Lazear (1995) dar. Unzufriedenheit im Unternehmen kann gemäß dieser Sichtweise entweder durch Kündigung oder Beschwerde zum Ausdruck gebracht werden. Mit der Abwanderung gehen möglicherweise wertvolle Investitionen in das betriebsspezifische Humankapital verloren, während der Widerspruch häufig unterbleibt – der Missstand im Unternehmen mithin fortbesteht –, weil Arbeitnehmer Sanktionsmaßnahmen seitens ihrer Vorgesetzten fürchten. Der sich damit ergebende Produktivitätsverlust kann durch die Institution eines Betriebsrats zumindest stark gemildert werden. Durch ihn wird die individuelle arbeitnehmerseitige Kritik „kollektiviert“ und damit anonymisiert. Des Weiteren mag er im Hinblick auf den Anlass der Unzufriedenheit eher Abhilfe zu schaffen in der Lage sein, wodurch andere Arbeitnehmer ebenfalls einen Nutzen ziehen, der erfolgreiche Widerspruch mithin in dem Betrieb den Charakter eines „öffentlichen Gutes“ aufweist.¹² Produktivitätserhöhungen sind die Folge.

In die gleiche Richtung zielen theoretische Ansätze, die produktivitätssteigernde Effekte der betrieblichen Mitbestimmung auf Grund einer Verringerung von Transaktionskosten postulieren, weil die Geschäftsführung über den Betriebsrat kostengünstiger über die Präferenzen der Arbeitnehmer bezüglich der Arbeitsorganisation und Arbeitsbedingun-

⁹ Vgl. unter anderen Hübler (2003) und Sadowski (1997) oder zur Lehrbuchliteratur beispielsweise Franz (2003), Kapitel 7.2.

¹⁰ Vgl. dazu Richter und Furubotn (1999), S. 427 ff.

¹¹ Ebenda S. 430.

¹² Vgl. dazu Jirjahn (1998).

gen informiert wird, als wenn sie dies bei den einzelnen Arbeitnehmern in Erfahrung bringen müsste.

Allgemein haben beide Theorien eine höhere Arbeitsmotivation und Identifikation der Arbeitnehmer mit den betrieblichen Interessen zum Ergebnis, nicht zuletzt im Zusammenhang mit einer höheren Bereitschaft, in (betriebsspezifisches) Humankapital zu investieren. Die Frage, inwieweit solche Vorzüge nicht ebenso mit Hilfe anderer Vorkehrungen, wie etwa einer Gewinnbeteiligung, eines anreizkompatiblen Vorschlagswesens und der Gewährung von Auszeiten zwecks Weiterbildung, erreicht werden können, ist meistens nicht Gegenstand dieser Literatur, mit der Ausnahme beispielsweise des Beitrags von Jirjahn (1998).

Zu dem Schluss eher effizienzmindernder Effekte der betrieblichen Mitbestimmung kommen Theorien, welche die Verteuerung des Faktors Arbeit und eine nachlassende Investitionsbereitschaft betonen. Im Vorfeld geplanter betrieblicher Sachkapitalinvestitionen zeigen sich die Arbeitnehmervertreter hinsichtlich der Entwicklung der (übertariflichen) Arbeitsentgelte gemäß dieser Theorien moderat, weil solche Investitionen und die damit einhergehenden höheren Gewinne im Interesse der Arbeitnehmer liegen. Sobald die Investition indes getätigt ist, fordern die Arbeitnehmer eine höhere Entlohnung, der zuzustimmen sich die Unternehmensleitung häufig genötigt sieht, will sie die Investition nicht völlig abschreiben. Gegebenenfalls antizipiert die Geschäftsführung dieses Verhalten des Betriebsrats und unterlässt die Investition von vornherein. Als Ergebnis dieser theoretischen Überlegungen führt die Existenz der betrieblichen Mitbestimmung zu geringeren Investitionen, sei es, weil die höheren Löhne wie eine Steuer auf das Realkapital wirken und die Investitionsbereitschaft schwächen, sei es, weil bestimmte Investitionsprojekte erst gar nicht durchgeführt werden.¹³ Allerdings können höhere Löhne im Gegensatz zu dieser Argumentation und im Einklang mit der Effizienzlohntheorie die bereits erwähnte Arbeitsmotivation steigern, so dass der Nettoeffekt offen bleibt.

Zusammengefasst besitzen aus theoretischer Sicht die Wirkungen sowohl der unternehmerischen wie auch der betrieblichen Mitbestimmung kein eindeutiges Vorzeichen. Bestandteil schlussfolgernder Ausblicke solcher Studien ist mithin der routinemäßige Hinweis auf die Notwendigkeit einer empirischen Analyse.

¹³ Vgl. dazu auch Sadowski (1997), S. 47 f.

3.2 Effizienzgewinne der Mitbestimmung aus empirischer Sicht

Die überaus zahlreichen empirischen Studien über die Effizienzwirkungen allein schon des deutschen Modells der unternehmerischen und betrieblichen Mitbestimmung wecken die Erwartung, am Ende eine einigermaßen schlüssige und quantitativ orientierte Einschätzung zu erhalten. Dem ist nicht so. Die Resultate differieren bereits bezüglich des Vorzeichens beträchtlich, von Unterschieden zwischen den numerischen Effekten erst gar nicht zu reden. Zur Erklärung dieses ziemlich unbefriedigenden Zustands scheint eine Vorbemerkung hilfreich, die das grundsätzliche und schwierig zu lösende methodische Problem sichtbar macht, bevor dann der Versuch eines vorsichtigen Resümeees neuerer ökonomischer Studien unternommen wird.

3.2.1 Das Problem der adäquaten Kontrollgruppe

Wie aus der empirischen Wirtschaftsforschung allgemein und unter anderem aus der ökonomischen Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen hinlänglich bekannt, liegt die prinzipielle methodische Herausforderung an empirische Studien über mögliche Effizienzgewinne bei mitbestimmten Unternehmen darin, eine geeignete Kontrollgruppe von nicht mitbestimmten Unternehmen zu bilden. Denn eigentlich müsste man wissen, wie es um dasselbe mitbestimmte Unternehmen zum selben Zeitpunkt und unter sonst exakt gleichen Bedingungen wirtschaftlich bestellt wäre, unterläge es nicht der Mitbestimmung. Eine solche kontrafaktische Situation ist unmöglich, also muss sie künstlich erzeugt werden. Dazu wird für jedes mitbestimmte Unternehmen ein „statistischer Zwilling“ gesucht, nämlich ein mitbestimmungsfreies Unternehmen mit ansonsten möglichst identischen Charakteristika. Hierfür liegen geeignete, allerdings aufwändige ökonomische Verfahren vor.¹⁴ Die Schwierigkeiten bestehen unter anderem darin, der Heterogenität der einzelnen Unternehmen hinreichend Rechnung zu tragen, um tatsächlich einen „statistischen Zwilling“ zu erhalten, selbst wenn umfangreiche Individualdatensätze von Unternehmen und ein effizienter Such- und Zuordnungsalgorithmus vorhanden sind.

Die in zahlreichen (früheren) Studien alternativ angewandte Vorgehensweise, den Tatbestand, ob ein

¹⁴ Vgl. zur Methodik und zu unterschiedlichen Wegen, solche „Treatment“-Effekte einigermaßen adäquat zu erfassen, unter anderem Fitzenberger und Speckesser (2000), Lechner und Pfeiffer (2001) sowie Wooldridge (2002, Kapitel 18) und Franz (2003), Kapitel 10.3.2.

Unternehmen der Mitbestimmung unterliegt oder nicht, mit Hilfe einer Dummy-Variablen als eine der erklärenden Variablen in der Regressionsgleichung zu erfassen, kann riskant sein. Denn zum einen stellt diese Dummy-Variable eine endogene Variable dar, insoweit die Anwendung bestimmter Mitbestimmungsregeln freiwillig ist, wie etwa die Einrichtung eines Betriebsrats, falls die Arbeitnehmer dies nicht von sich aus verlangen. Zwecks Vermeidung einer daraus eventuell resultierenden Selektionsverzerrung muss diese Entscheidung endogen modelliert werden, etwa mit einer Probit-Schätzung, und man landet letztlich wieder bei dem gleichen Problem, nämlich die häufig unbeobachtbare Heterogenität der Unternehmen angemessen zu erfassen. Zum anderen mag die Anwendung der Mitbestimmung, wiederum etwa in Form eines Betriebsrats, üblicherweise umso eher zum Zuge kommen, je größer das Unternehmen ist. In solchen Fällen jedoch misst die Dummy-Variable eher den Einfluss der Betriebsgröße auf die zu erklärende Variable, falls diesem Charakteristikum nicht anderweitig hinreichend Rechnung getragen wurde. Auch die Vorgehensweise von Baums und Frick (1998, 1999) unterliegt Einschränkungen. Um den Einfluss des Mitbestimmungsgesetzes aus dem Jahre 1976 auf die (Kapitalmarkt-) Performance börsennotierter Publikumsgesellschaften abzuschätzen, untersuchen die Autoren den Einfluss von Gerichtsurteilen auf die Kursentwicklung und schlussfolgern, dass es keine statistisch signifikanten Reaktionen gebe. Abgesehen davon, dass nur ein Teil der hiesigen Unternehmen in die Analyse einbezogen wurde und die einzelnen Gerichtsurteile sehr unterschiedliche (quantitative) Auswirkungen auf die wirtschaftliche Aktivität der Unternehmen ausüben, schlagen insbesondere das Informationsproblem über den Inhalt dieser Urteile und zeitliche Verzögerungen in den Anpassungsvorgängen zu Buche.

Nahezu aussichtslos gestaltet sich die empirische Analyse, unabhängig ob mit Hilfe von Kontrollgruppen oder Dummy-Variablen, wenn alle für die Untersuchung in Frage kommenden Unternehmen der Mitbestimmung gesetzlich unterliegen, also bei der Unternehmensmitbestimmung grundsätzlich alle Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien sowie Gesellschaften mit beschränkter Haftung, jeweils oberhalb eines Schwellenwertes von 500 Beschäftigten.¹⁵ Dann können nämlich weder

¹⁵ Vgl. Brox, Rüthers und Henssler (2004), S. 325 ff. Aktiengesellschaften, die vor dem 1.8.1994 gegründet wurden, müssen – soweit es sich nicht um Familiengesellschaften handelt – in ihrem Aufsichtsrat gemäß dem zum 1.7.2004 in Kraft getretenen Drittelbeteiligungsgesetz auch bei geringerer Beschäftigtenzahl als 500 ein Drittel Arbeitnehmervertreter haben. Das Drittelbeteiligungsgesetz ersetzt §§ 76 bis 87 des BetrVG 1952, die noch fort galten, obwohl dieses Gesetz durch das BetrVG 1972 abgelöst

Kontrollgruppen noch Dummy-Variablen zum Einsatz kommen. Wenn sich diese gesetzlichen Bestimmungen im Zeitablauf nicht (genügend stark) verändern, versprechen anscheinend zwei Rettungsanker Hilfe, nämlich internationale Vergleiche oder bedeutende Rechtsänderungen. Zum einen: Internationale Querschnittsstudien auf der Basis von Ländern mit jeweils unterschiedlichen Graden der Mitbestimmung stellen zwar prinzipiell einen Ausweg dar, sind indes mit dem gravierenden Problem konfrontiert, die länderspezifischen Heterogenitäten angemessen zu berücksichtigen. Dies gelingt in den seltensten Fällen, nicht zuletzt in Ermangelung geeigneter Daten. Zum anderen: Selbst wenn sich die empirische Analyse auf die Wirkungen von Änderungen der Mitbestimmungsgesetze – wie etwa die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes im Jahre 2001 – oder auf eine unterschiedliche Intensität der Anwendung der Mitbestimmung – beispielsweise die Anzahl freigestellter Betriebsratsmitglieder – beschränkt, ergeben sich häufig die genannten Schwierigkeiten der Selektionsverzerrung und der außer Acht gelassenen Heterogenität. Abgesehen davon lässt sich aus diesen Ergebnissen nicht ohne weiteres auf die Erträge der (betrieblichen) Mitbestimmung schließen, sondern bestenfalls auf deren Veränderung.

Die methodischen Schwierigkeiten, denen selbst anspruchsvolle empirische Studien trotz aller Verdienste gegenüberstehen, sind also immens. Unter diese gravierenden Vorbehalte müssen *alle* Resultate gestellt werden. Unzulässig ist es nämlich, diese Skepsis nur gegenüber denjenigen Untersuchungen walten zu lassen, deren Ergebnisse den eigenen Vorurteilen oder Intentionen zuwider laufen.

3.2.2 Ergebnisse neuerer ökonomischer Studien

Angesichts der zahlreichen empirischen Studien über die Wirkungen vor allem der betrieblichen Mitbestimmung empfiehlt sich der Übersichtlichkeit halber eine Begrenzung auf neuere Analysen (strikt ab dem Jahr 2000),¹⁶ allemal wenn diese auf aussagekräftigeren Datensätzen basieren und eine der Problemstellung angemessenere Methodik anwenden.

Um mit der unternehmerischen Mitbestimmung zu beginnen, sind diesbezügliche Beiträge rar, weil – wie im vorangegangenen Abschnitt ausgeführt – die

worden war. Das Drittelbeteiligungsgesetz hat aber den Inhalt der §§ 76 bis 87 BetrVG 1952 weitgehend übernommen.

¹⁶ Die Willkür der Zäsur ist offenkundig, aber kaum vermeidbar.

in Frage kommenden Unternehmen in der Regel der gesetzlichen Mitbestimmung unterliegen, gegebenenfalls oberhalb einer bestimmten Anzahl von Beschäftigten. Etwas aussichtsreicher ist dann schon eine Analyse unterschiedlicher Ausgestaltungen der unternehmerischen Mitbestimmung, wie etwa die paritätische Besetzung des Aufsichtsrats im Vergleich zur Drittelparität je nach Rechtsform und Anzahl der Mitarbeiter (beispielsweise Parität in der Regel für Kapitalgesellschaften mit mehr als 2000 Mitarbeitern, mit Ausnahmen etwa im Montanbereich). Dieser Aspekt ist Gegenstand der Arbeit von Gorton und Schmid (2004) auf der Basis von rund 150 börsennotierten Kapitalgesellschaften in Deutschland in den Jahren 1989 bis 1993. Auf der Grundlage semiparametrischer Regressionsanalysen unter expliziter Berücksichtigung der Unternehmensgröße ermitteln die Autoren einen Abschlag auf den Firmenwert der Unternehmen mit paritätischer Mitbestimmung im Vergleich zur Drittelparität in Höhe von 21 vH im Jahre 1989 und 43 vH im Jahre 1992; im gewichteten Mittel beläuft sich dieser Diskont auf 31 vH. Dieses Resultat spricht nicht für Effizienzgewinne der paritätischen Mitbestimmung – zumindest aus der Sicht der Anteilseigner. Hingegen finden Kraft und Stank (2004) keinen signifikanten negativen Einfluss der Einführung des Mitbestimmungsgesetzes im Jahre 1976 auf die unternehmerische Innovationsaktivität.

Die Literatur zur Quantifizierung der Wirkungen der betrieblichen Mitbestimmung ist ungleich umfangreicher und bereits in Übersichtsbeiträgen zusammengefasst.¹⁷ Insbesondere seit der Verfügbarkeit des IAB-Betriebspanels hat sich die Datenlage spürbar verbessert, während frühere Studien auf regional begrenzten Datensätzen (wie etwa das Hannoveraner Firmenpanel) oder einzelnen Fallstudien basieren. Gegenstand der Untersuchungen ist eine große Palette möglicher Wirkungen der betrieblichen Mitbestimmung, wie etwa auf die Lohnhöhe, Lohnspreizung, Beschäftigung, Investitions- und Innovationstätigkeit, Weiterbildung, Produktivität und das Betriebsergebnis. Häufig ergeben sich zudem signifikante Unterschiede in Abhängigkeit der Betriebsgröße. Trotz oftmals divergierender Resultate lassen sich gleichwohl, wenn auch mit einigem Mut und nicht frei von Subjektivität, folgende Tendenzaussagen bezüglich der genannten Effekte machen, wobei aus Platzgründen auf Unterschiede je nach Betriebsgröße nicht eingegangen wird:¹⁸

- (i) Die Existenz von Betriebsräten geht mit höheren Effektivlöhnen einher, allerdings wohl eher

bei nicht tarifgebundenen Betrieben (Hübler und Jirjahn (2003), Klodt (2000)). Des Weiteren bewirkt die betriebliche Mitbestimmung häufig eine geringere Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur (Hübler und Meyer 2001).

- (ii) Mitbestimmte Betriebe weisen oft einen geringeren Grad an Beschäftigungszunahmen und -fluktuationen auf, das heißt, Betriebsräte stellen eine Bremse bei Neueinstellungen und Entlassungen dar (Addison und Teixeira 2004, Beckmann und Bellmann 2002, Gerlach, Hübler und Meyer 2001). Falls die Bremswirkung bei Entlassungen zu kräftig ausfällt, sind Insolvenzen die Folge (Addison, Bellmann und Kölling 2004). In weniger dramatischen Fällen weichen Betriebe auf befristete Arbeitsverhältnisse aus (Boockmann und Hagen 2003). Hingegen unterstützen Betriebsräte die Einrichtung von Arbeitszeitkonten.
- (iii) Die Errichtung oder Abschaffung eines Betriebsrats besitzt zwar keinen direkten negativen beziehungsweise positiven Effekt auf das betriebliche Investitionsverhalten (Addison, Schank, Schnabel und Wagner 2005). Wohl aber können Investitionen über den Umweg des Betriebsratseinflusses auf die betriebliche Organisation und Weiterbildung vorteilhaft beeinflusst werden. Eine signifikante Wirkung des Betriebsrats auf Produkt- und Prozessinnovationen kann in der Regel nicht belegt werden (Addison, Schnabel und Wagner 2001 und Dillger 2002).
- (iv) Betriebliche Mitbestimmung geht mit höheren Weiterbildungsanstrengungen der Beschäftigten sowie einer größeren Effektivität von Weiterbildung einher (Gerlach und Jirjahn 2001, Zwick 2004a) und begünstigt betriebliche Reorganisationsmaßnahmen (Hübler und Jirjahn 2002). Eventuell liegen darin die Ursachen für den in einigen Studien festgestellten positiven Produktivitätseffekt eines Betriebsrates (Frick und Möller 2003). Dieses Resultat ist indessen nicht sehr robust, ähnlich wie die gegenteilige Evidenz eines negativen Einflusses auf die Gewinne des betreffenden Betriebes. So ergibt eine Studie mit Hilfe einer stochastischen „production frontier“-Analyse keine signifikanten Effizienzwirkungen (Schank, Schnabel und Wagner 2004).

¹⁷ Vgl. beispielsweise Addison, Bellmann, Schnabel und Wagner (2004), Addison, Schnabel und Wagner (2004), Hübler (2003a) und Sadowski (2002).

¹⁸ Vgl. dazu unter anderem Hübler (2003b).

- (v) In „mitbestimmungsfreien“ Betrieben können die Beschäftigten durchaus an Entscheidungen des Betriebes beteiligt sein, beispielsweise über Teamarbeit und autonome Arbeitsgruppen. Eine solche Partizipation unterhalb einer formalen betrieblichen Mitbestimmung erhöht die Produktivität (Zwick 2004b).

Noch einmal: Die verschiedenen Quantifizierungen möglicher Effekte der betrieblichen Mitbestimmung sind häufig fragil, mitunter widersprüchlich. Das kann darauf zurückzuführen sein, dass sie in unterschiedlichen Betrieben ein entgegen gesetztes Vorzeichen aufweisen, vielleicht je nach Kooperationsbereitschaft aller beteiligten Parteien.

3.2.3 Befragungen: Ein Ausweg?

Vor diesem Hintergrund liegt als Ausweg nahe, eine Umfrage bei Unternehmern und Führungskräften in Unternehmen über deren Einschätzung der Vorteile der Mitbestimmung durchzuführen. Hier gilt es indes die Spreu vom Weizen zu trennen.

Mitunter liegt die Intention der Umfrage auf der Hand, beispielsweise wenn solche Unternehmensführer um eine Beurteilung der Mitbestimmung „gebeten“ werden, die kurz vor eigenen Vertragsverhandlungen in einem mitbestimmten Aufsichtsrat stehen, in einem mitbestimmten Betrieb erhebliche betriebliche Restrukturierungsmaßnahmen durchführen müssen oder sich in engen Geschäftsbeziehungen zu mitbestimmten Unternehmen befinden. Ein Schuft, wer bei wohlwollenden Aussagen Böses denkt. Aber selbst anspruchsvolle umfragebasierte Studien sind angesichts oft beängstigend niedriger Rücklaufquoten zum Teil mit dem Problem einer „Selektionsverzerrung“ konfrontiert, dass nämlich die Gruppe der Antwortverweigerer möglicherweise überproportional viele Skeptiker der Mitbestimmung enthält.¹⁹

Alle genannten Vorbehalte beiseite gelassen, entsprechen die Umfrageergebnisse bei Arbeitgebern in etwa den Einlassungen ihrer Verbände, nämlich dass es nicht um die Abschaffung der Mitbestimmung, sondern um deren Reform gehe, sieht man einmal von Einzelmeinungen ab, wie etwa die des früheren Präsidenten des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, die Mitbestimmung im Aufsichtsrat sei „ein Irrtum der Geschichte“ gewesen.²⁰ Regelmäßig überwiegt in den Umfragen eine posi-

tive Einschätzung der unternehmerischen und betrieblichen Mitbestimmung an sich, wie die folgenden exemplarisch ausgewählten, neueren Beispiele zeigen. Für die unternehmerische Mitbestimmung ermittelt die Studie von Vitols (2001) auf der Basis von 43 antwortenden Unternehmen – nämlich deutsche Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen (Rücklaufquote unter zehn Prozent) – eine neutrale Einschätzung der Mitbestimmung im Aufsichtsrat.²¹ Allerdings erfährt die Rolle der Gewerkschaften in den deutschen Arbeitsbeziehungen – diese umfassen natürlich auch die betriebliche Mitbestimmung – die zweitschlechteste Bewertung, übertroffen nur noch vom Kündigungsschutz.²² In der Studie von Glaum (1998: 23) sprachen sich 53 vH der 66 antwortenden Finanzvorstände der im DAX-100 notierten Aktiengesellschaften (Rücklaufquote 64 vH) tendenziell gegen eine Abschaffung der Mitbestimmung auf Unternehmensebene aus, wohingegen 23 vH eher dafür votierten und 6 vH dies voll befürworteten. Was die betriebliche Mitbestimmung anbelangt, so erfährt die Institution des Betriebsrats in der genannten Studie von Vitols eine positive Bewertung, die allerdings von der Bewertung über betriebliche Vereinbarungen deutlich überholt wird.²³ Dies erscheint vor dem Hintergrund der bereits erwähnten ziemlich negativen Einschätzung der Rolle der Gewerkschaften wenig überraschend, weil die Gewerkschaften daran häufig nicht beteiligt sind. Im Übrigen charakterisiert in verschiedenen Umfragen die Mehrheit der antwortenden Arbeitgeber oder Führungskräfte die Zusammenarbeit mit ihrem jeweiligen Betriebsrat als gut, nur eine (kleine) Minderheit stuft das Verhältnis als konfliktträchtig ein.²⁴ Gleichwohl gaben bei einer Befragung seitens des Instituts der deutschen Wirtschaft im Herbst des Jahres 2003 rund 31 vH der antwortenden Unternehmen an, bei einer Einschränkung der Mitwirkungsrechte von Betriebsräten würden sie zusätzliche Arbeitsplätze schaffen, und 15 vH gaben an, auf Grund der betrieblichen Mitbestimmung auf Einstellungen verzichtet zu haben (Janßen 2004), S. 7 (Tabelle 1) und 15 (Tabelle 3)).

²¹ Auf einer Skala von -2 (sehr negativ) bis +2 (sehr positiv) bewerteten die antwortenden Unternehmen die Mitbestimmung im Aufsichtsrat mit -0,09. Vgl. Vitols (2001), Graphik 15, S. 16.

²² Die Skalenwerte für „Gewerkschaften“ und „Kündigungsschutz“ belaufen sich auf -0,51 beziehungsweise -0,86. Quelle: ebenda.

²³ Die Skalenwerte für „Betriebsräte“ und „Betriebliche Vereinbarungen“ betragen +0,37 beziehungsweise +0,74. Quelle: ebenda.

²⁴ Vgl. Höpner (2004), S. 356 f. für genauere Informationen.

¹⁹ Vgl. Höpner (2004), S. 356 ff. für eine Darstellung einiger Umfragestudien.

²⁰ Magazin „Stern“, Meldung vom 13. 10. 2004.

3.3 Ein Zwischenfazit

Die Quantifizierung möglicher Erträge der Mitbestimmung, um diese den Kosten gegenüberzustellen, erweist sich als außerordentlich problematisches, teilweise sogar fast aussichtsloses Unterfangen. Im Hinblick auf die unternehmerische Mitbestimmung unterliegen die meisten der in Frage kommenden Unternehmen einem gesetzlichen Zwang, so dass in den Datensätzen kaum die für eine fundierte wissenschaftliche Analyse erforderliche Heterogenität von mitbestimmten und mitbestimmungsfreien Unternehmen vorliegt und lediglich die Effekte einer unterschiedlichen Parität ermittelt werden können. Diesbezügliche Resultate bringen ein gerüttelt Maß an Skepsis gegenüber eventuellen Vorteilen der unternehmerischen Mitbestimmung zum Ausdruck. Bei der betrieblichen Mitbestimmung sind die Forschungsperspektiven auf Grund einer beachtlichen Heterogenität zwar wesentlich aussichtsreicher, indes variieren die empirischen Ergebnisse sehr stark und sind häufig nicht sonderlich robust. Mit aller Behutsamkeit kann man sie dahingehend zusammenfassen, dass sie keine durchweg signifikanten positiven Erträge der Existenz eines Betriebsrats belegen. Anders formuliert: Dass die Mitbestimmung teilweise erhebliche direkte Kosten verursacht, ist hinlänglich dokumentiert; inwieweit sie entsprechende Erträge abwirft, ist dagegen alles andere als offenkundig und eher unwahrscheinlich. Damit stellt sich die Frage, ob sie aus ökonomischer Sicht zur Disposition gestellt werden sollte, zumindest was ihre derzeitige Ausgestaltung angeht.

4 Reformvorschläge: Vertragsfreiheit und Kostenreduktion

4.1 Mehr Freiheit für die Mitbestimmung?

Ökonomen besitzen für die dargestellte Dilemmasituation: beachtliche Kosten versus unsichere und möglicherweise ungleich verteilte Erträge der Mitbestimmung, eine sehr einfache Lösung, nämlich es der individuellen Vertragsfreiheit zu überlassen, in welchem Umfang sich einer unternehmerischen und betrieblichen Mitbestimmung bedient werden soll. Die gesetzliche Regelungsdichte ist gemäß dieser Sichtweise deutlich zurückzunehmen. Gleichwohl muss man dieses Argument nicht überziehen und ohne Umschweife behaupten, der gesetzliche Zwang als solcher stelle bereits den besten Beweis für die Untauglichkeit der Mitbestimmung dar, da sie aus guten (ökonomischen) Gründen ansonsten nicht zustande käme. Es gibt eine Reihe von Beispielen, bei denen es gesetzlicher Vorschriften be-

darf, um sinnvolle Regelungen zur Geltung zu bringen (Schulpflicht, Straßenverkehrsordnung). Die genannte generelle Beweisumkehr erscheint daher zwar unzulässig, damit ist die Frage indes noch nicht beantwortet, ob mehr Freiwilligkeit das Ende der hiesigen Mitbestimmung bedeutet.

In der Tat werden eine Reihe von Gründen vorgebracht, warum Mitbestimmungsregelungen, selbst wenn sie für alle Beteiligten per saldo vorteilhaft wären, nicht implementiert würden.²⁵ Unbeschadet der noch zu überprüfenden Stichhaltigkeit der einzelnen diesbezüglichen Argumente, stellt sich die vorliegende Situation hierzulande anders dar. Es geht *nicht* um die Frage, ob die Mitbestimmung freiwillig *eingeführt* würde oder nicht, sondern darum, ob die bestehenden Regelungen ohne gesetzlichen Zwang vollumfänglich *aufrechterhalten* würden. Das macht einen beträchtlichen Unterschied und relativiert einschlägige Befürchtungen. Denn bezüglich der Mitbestimmung in Deutschland liegen jahrzehntelange Erfahrungen vor, positive wie negative, und wie die empirischen Resultate nahe legen, mögen entsprechende Einschätzungen in den jeweiligen Unternehmen sehr unterschiedlich ausfallen. Unternehmen mit guten Erfahrungen werden die Mitbestimmung nicht abschaffen, sondern gegebenenfalls etwas modifizieren, der konstruktiven Zusammenarbeit mit ihren Beschäftigten halber. Mehr noch, sie können die bei ihnen herrschende Mitbestimmung zur Attrahierung qualifizierter Mitarbeiter verwenden. Kleine und mittlere Unternehmen mögen auf kodifizierte Regelungen verzichten und sich stattdessen einer informellen Partizipation der Arbeitnehmer bedienen. Wieder andere Unternehmen streichen die Mitbestimmungsregelungen ersatzlos; ob dies dann der Produktivität der Mitarbeiter zuträglich ist, wird sich alsbald herausstellen. Noch einmal: Ebenso wenig wie es hier um die Einführung der Mitbestimmung geht, genauso wenig steht deren uneingeschränkte Abschaffung zur Diskussion. Warum sollten Unternehmen die Mitbestimmung ersatzlos über Bord werfen, wenn sie nach ihrer eigenen Kenntnis so vorteilhaft ist, wie das von den Verfechtern der Mitbestimmung stets proklamiert wird?

Diesen wichtigen Unterschied vorangestellt, vermögen selbst die Gründe nicht voll überzeugen, welche eine freiwillige Einführung der Mitbestimmung bezweifeln, so dass die Unternehmen seitens des Gesetzgebers zu ihrem „Glück“ gezwungen werden müssten. Auf die bereits vorhandenen langjährigen

²⁵ Vgl. dazu Sadowski, Junkes und Lindenthal (2001), S. 115ff. und die dort angeführte Literatur zu den einzelnen Thesen.

Erfahrungen mit der Mitbestimmung, die sich neu gegründete Unternehmen ebenfalls zunutze machen können, wurde bereits hingewiesen. Argumente, die Unternehmen würden ex ante die Vorteilhaftigkeit der Mitbestimmung verkennen und davon erst ex post überzeugt sein, laufen mithin ins Leere. Des Weiteren wird geltend gemacht, Unternehmen sperrten sich gegen die Mitbestimmung, weil sie befürchteten, im Vergleich zu mitbestimmungsfreien Unternehmen überproportional viele leistungsschwache Arbeitnehmer anzulocken, die sich dadurch Leistungen aneignen könnten, welche ihnen im Leistungswettbewerb auf Grund ihrer Arbeitsproduktivität schwerlich zuteil würden.²⁶ Abgesehen davon, dass diese Vermutung nicht gerade einen Hinweis auf hohe Erträge der Mitbestimmung darstellt, legt sie eher hinreichend lange Probezeiten und flexible Kündigungsvorschriften als einen gesetzlichen Zwang zur Mitbestimmung nahe. Schließlich wird gegen das Zustandekommen freiwilliger Regelungen dargelegt, Unternehmen gingen davon aus, ohne eine betriebliche Mitbestimmung ihren Arbeitnehmern leichter Krisensituationen vorzuspiegeln zu können, um sie zu Lohnzugeständnissen zu nötigen. Dies ist schon allein deshalb unwahrscheinlich, weil sich diese Strategie für ein solches Unternehmen bitter rächte, sobald die Täuschung bekannt wird, was kaum zu vermeiden ist.

Schließlich wird die These vertreten, die betriebliche Mitbestimmung führe dazu, dass trotz Produktivitätssteigerungen – etwa auf Grund von Weiterbildungsmaßnahmen und Sachkapitalinvestitionen – die Arbeitgeber sich auf Grund von anschließenden überzogenen Lohnzahlungen, zu denen sie sich seitens des Betriebsrats genötigt sähen, schlechter stellen, und deshalb eine betriebliche Mitbestimmung erst gar nicht einführen. Die Durchschlagskraft dieser Bedenken ist für Deutschland sehr zu relativieren, denn sie hängt davon ab, inwieweit das Unternehmen tarifgebunden ist oder ob dem Betriebsrat – anders als hierzulande – das Recht zur Mitbestimmung bei der Höhe der Arbeitsentgelte (einschließlich der Nebenleistungen) zugestanden wird und wie dieser den Verteilungsspielraum angesichts der (internationalen) Wettbewerbssituation beurteilt und ausschöpft. Schon eher mag dem Argument Gewicht beizumessen sein, ein Betriebsrat könne effektiver die Einhaltung von Arbeitnehmerschutzrechten kontrollieren, die weniger dem einzelnen Unternehmen, sondern eher der Gesellschaft allgemein von Nutzen sind. Das Argument mag für einen begrenzt erzwingbaren Betriebsrat, wie er hier vorgeschlagen wird, sprechen.

²⁶ Vgl. dazu auch Lesch (2004), S. 34.

Somit bleibt es bei der Feststellung, die Addison, Bellmann, Schnabel und Wagner (2004: 409) hinsichtlich der betrieblichen Mitbestimmung formuliert haben: „... the *economic* justification for stimulating works council formation through legislation is unclear for the majority of workplaces, although for larger establishments it may well be the case that legislation is not a constraint or even in accord with their organizational needs“ (Hervorhebung ebenda, W. F.). Was folgt daraus für eine Reform der Mitbestimmung?

4.2 Reform der unternehmerischen Mitbestimmung

Dem Gedanken, der Mitbestimmung mehr Vertragsfreiheit zuzugestehen, könnte bei der Unternehmensmitbestimmung durch den Vorschlag Rechnung getragen werden, der Hauptversammlung mehrere Optionen zur Abstimmung vorzulegen. Im Gegensatz zu anderen Reformvorschlägen, wie etwa seitens der von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und des Bundesverbands der Deutschen Industrie e.V. beauftragten „Kommission Mitbestimmung“, werden jedoch nicht nur den Anteilseignern keine „Leitplanken“ bezüglich dieser Optionen vorgegeben – insoweit ist das Vertrauen in die Urteilsfähigkeit der Hauptversammlung hier größer –, sondern die Option „keine Mitbestimmung“ wird ebenfalls als zulässig erachtet. Denn angesichts der Tatsache, dass zahlreiche Arbeitnehmer zugleich Aktionäre sind, sollte es den Mitbestimmungsverfechtern nicht schwer fallen, die Hauptversammlung davon zu überzeugen, dass die Abschaffung der unternehmerischen Mitbestimmung die geringste Priorität genießen sollte. Überdies lässt sich die Auffassung vertreten, dass die Institution der Mitbestimmung als Ganzes gesehen werden muss und Aufsichtsrat und Betriebsrat lediglich Durchführungswege sind (Rieble 2004). Von daher gesehen stellt sich die Frage, ob ein erzwingbarer Betriebsrat – wie in 4.3. vorgeschlagen – nicht hinreichend ist.

Nichts spricht dagegen, dass die Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer verschiedene Modelle ausarbeiten, damit nicht jedes Mal das Rad neu erfunden werden muss. Einer Klärung bedürfen dabei Fragen, etwa wer auf der Arbeitnehmerseite verhandlungsbefugt ist, welche materiellen Grenzen der Mitbestimmungsvereinbarung gezogen und welche Vorkehrungen für den Nichteinigungsfall getroffen werden.²⁷ Angesichts eines gewerkschaftlichen

²⁷ Vgl. dazu auch Rieble (2004).

Nettoorganisationsgrads von nur noch rund 23 vH liegt ein Vorschlagsmonopol der Gewerkschaften für zwei oder drei Sitze im Aufsichtsrat nicht auf der Hand. Gewerkschaftliche Kompetenz lässt sich als externer Sachverstand durch aktualitätsbezogene Anhörungen im Betriebsrat oder Wirtschaftsausschuss nutzen. Analoges gilt für die Mandatsreservierung für leitende Angestellte. Eine Urabstimmung der Belegschaft über sämtliche ihr zustehenden Aufsichtsratsmandate kommt der Grundidee der Mitbestimmung näher als eine Vorabreservierung.

Konkrete Vorschläge könnten unter anderen folgende Optionen beinhalten, die sich nicht notwendigerweise ausschließen und im Rahmen einer generellen Reform des Aufsichtsrates umgesetzt werden sollten:

- (i) Beibehaltung des Status quo.
- (ii) Modifikation der derzeit gültigen Regelungen etwa im Hinblick auf eine Verringerung der Anzahl der Aufsichtsratsmitglieder (unter Beibehaltung der Parität) und/oder eine (größere) Beteiligung von Mitarbeitern ausländischer Tochterunternehmen und Niederlassungen, also Aufhebung der „Territorialität der Mitbestimmung“ (Rieble 2004), sowie eine Streichung des faktischen Entsendungsrechts der Gewerkschaften gemäß §16 Absatz 2 Mitbestimmungsgesetz. Die spezifische, aus Gründen der politischen Kontrolle der Rüstungsindustrie eingeführte Form der Montanmitbestimmung aus dem Jahre 1951 hat sich überlebt und sollte abgeschafft werden.
- (iii) Einführung der Drittelparität statt der vollen Parität.
- (iv) Verlagerung der Unternehmensmitbestimmung auf einen „Konsultationsrat“ in Anlehnung an die Vorschläge des „Berliner Netzwerks Corporate Governance“, der außerhalb des Aufsichtsrates und als Ergänzung zu den Gremien der betrieblichen Mitbestimmung für unternehmerische Angelegenheiten zuständig ist, die im Aufsichtsrat behandelt werden.²⁸

Diese Vorschläge stellen lediglich eine Auswahl dar und besitzen jeweils spezifische Vorteile und Nachteile, zwischen denen die Anteilseigner sorgfältig

²⁸ Die Vorschläge des „Berliner Netzwerks Corporate Governance“ sind im Heft 4 (2004) der Zeitschrift „Die Aktiengesellschaft“ erschienen.

abwägen müssen. So wird beispielsweise mit dem „Konsultationsrat“ ein zusätzliches Gremium etabliert, ungeachtet seiner sonstigen Vorzüge im Hinblick auf die möglicherweise höhere Effizienz eines nicht mehr mitbestimmten Aufsichtsrats. Sicherlich werden die Anteilseigner auf mehr Einfluss auf die Auswahl von Persönlichkeiten Wert legen und dafür Sorge tragen wollen, dass sie auf Grund ihrer Qualifikation, Professionalität und Unabhängigkeit ihre Beratungs- und Kontrollfunktion gegenüber dem Vorstand voll zu erfüllen imstande sind, die eingangs thematisierten „kooperativen Absprachen“ zwischen Geschäftsführung und Aufsichtsrat möglichst unterbleiben und die genannten Interessenskollisionen vermieden werden. Dazu könnte des Weiteren beitragen, dass die Besetzungsvorschläge für den Aufsichtsrat rechtzeitig und ausführlich schriftlich zu begründen sind und die Beschlüsse der Hauptversammlung darüber getrennt für jeden Kandidaten erfolgen.

4.3 Reform der betrieblichen Mitbestimmung

Mehr Vertragsfreiheit bildet auch das Leitmotiv für die Reform der betrieblichen Mitbestimmung. Im Gegensatz zur Unternehmensmitbestimmung besitzen die Arbeitnehmer insoweit mehr Rechte, als sie unter bestimmten Voraussetzungen die Einrichtung eines Betriebsrats erzwingen können. Nicht nur sollte dieser in Befolgung von § 2 Absatz 1 BetrVG vertrauensvoll mit dem Arbeitgeber zum Wohl der Arbeitnehmer und des Betriebs zusammenarbeiten. Vielmehr nehmen seine Gestaltungsspielräume in dem Maße zu, wie die Flächentarifverträge flexibilisiert und damit Zuständigkeiten auf die betriebliche Ebene verlagert werden, etwa in Form von wirksamen Öffnungsklauseln in Tarifverträgen oder der bisher vergeblich angemahnten Erweiterung des „Günstigkeitsprinzips“ (§ 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz) um den Aspekt der Arbeitsplatzsicherheit. Damit verstärkt sich die Bedeutung der betrieblichen Mitbestimmung. Gleichzeitig sollte aber das Kostenbewusstsein der Arbeitnehmer durch ihre unmittelbare Übernahme (eines Teils) der Kosten des Betriebsrats gestärkt werden.

Die Entscheidung, ob in einem Unternehmen mit mindestens zwanzig Beschäftigten ein Betriebsrat eingerichtet wird, sollte der Belegschaft obliegen. Dazu bedarf es eines Votums mindestens eines Drittels aller Beschäftigten, wobei die Stimmen der Teilzeitarbeitnehmer anteilig gemäß ihrer Arbeitszeit Gewichtung finden. Die Anzahl der Auszubildenden bleibt bei der Berechnung außer Ansatz, um

mögliche Ausbildungshemmnisse zu vermeiden. Der Gesetzgeber stellt klar, dass diese Regelungen nicht gegen Antidiskriminierungsvorschriften verstoßen. Für Unternehmen mit einer Anzahl von analog berechneten Beschäftigten unter Zwanzig gibt es keinen erzwingbaren Betriebsrat, weil in kleinen Unternehmen die vertrauensvolle Zusammenarbeit und die Partizipation der Arbeitnehmer vielfach auf informellen Wegen sehr viel wirkungsvoller gestaltet werden können. Selbstverständlich gebietet es die Vertragsfreiheit, dass Unternehmensleitung und Belegschaft im Einvernehmen auch in kleinen Unternehmen die Einrichtung eines Betriebsrats vereinbaren können.

Über den Umfang der Mitbestimmungs-, Mitwirkungs- und Informationsrechte können die Vertragsparteien frei entscheiden, womit dann zugleich der richterrechtlichen Weiterentwicklung der Mitbestimmung Grenzen gesetzt werden. Dabei ist als Detailproblem zu lösen, wer auf Arbeitnehmerseite der Verhandlungspartner sein soll, da die gesamte Belegschaft in der Regel aus praktischen Erwägungen dafür nicht in Frage kommt. Benötigt wird mithin eine Repräsentation, vermutlich durch den Betriebsrat, der dann allerdings über seine eigenen Kompetenzen verhandelt. Wie auch immer, kommt keine Einigung zwischen den Vertragsparteien zustande, greift eine gesetzliche Auffanglösung, immer vorausgesetzt, die Einrichtung eines Betriebsrats erhält das notwendige Quorum. Auf die gesetzliche Regelung können sich die Vertragsparteien natürlich gleich verständigen und sie gegebenenfalls modifizieren.

Als Auffangregelung könnte nach seiner gründlichen Überarbeitung das Betriebsverfassungsgesetz dienen.²⁹ Leitgedanke muss eine Konzentration der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats auf zentrale soziale Angelegenheiten, eine deutliche Entbürokratisierung und eine Kostenreduktion sein. Zu den mitbestimmungspflichtigen Aspekten gehören beispielsweise die Lage der Arbeitszeit (nicht aber die Betriebsnutzungs- oder Ladenöffnungszeiten), Urlaubsregelungen und der Interessensausgleich. Außen vor bleiben allgemeinpolitische Elemente wie etwa Chancengleichheit oder die Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit ebenso wie konkrete Arbeitsschutzvorgaben, weil letztere Angelegenheit der Berufsgenossenschaft ist, die zu konsultieren dem Betriebsrat freisteht. Analoges gilt für den betrieblichen Umweltschutz.

Die eingeforderte Entbürokratisierung des Betriebsverfassungsgesetzes sollte unter anderem eine

²⁹ Vgl. dazu auch Kommission Mitbestimmung (2004), deren Vorschlägen hier zum Teil gefolgt wird.

Beschleunigung aller Vorgänge, wie etwa das Interessensausgleichs-, Sozialplan- und Einigungsstellenverfahren, und die Erleichterung von Eilentscheidungen der Geschäftsführung beispielsweise betreffs einer erforderlichen temporären Mehrarbeit beinhalten. Vorschriften zur detaillierten Ermittlung des Berufsbildungsbedarfs einschließlich des Initiativrechts des Betriebsrats im Hinblick auf die Einführung von Weiterbildungs- und Schulungsmöglichkeiten von Mitarbeitern sollten merklich abgemildert werden. Das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats bei technischen Einrichtungen sollte auf ein Informationsrecht zurückgestuft werden, außer das Verhalten oder die Leistung der Arbeitnehmer sollen gezielt überwacht werden.

Die angemahnte Kostenentlastung umfasst erstens die Heraufsetzung von Schwellenwerten, ab deren Erreichen Betriebsratsmitglieder von ihrer beruflichen Tätigkeit freizustellen sind (§ 38 Absatz 1 BetrVG). Zumindest sollte die Senkung dieser Schwellenwerte durch die Gesetzesänderung im Jahre 2001 wieder rückgängig gemacht werden. Bei der Ermittlung der Schwellenwerte werden Teilzeitbeschäftigte anteilig und Auszubildende nicht gezählt. Zweitens werden die Kosten des Betriebsrats – wie in Österreich – gänzlich oder zumindest hälftig auf die Arbeitnehmer umgelegt und direkt vom Arbeitsentgelt einbehalten. Zu beachten bleibt stets, dass die Vertragsparteien einvernehmlich Regelungen der gesetzlichen Auffanglösung ändern können, es mithin den Unternehmen unbenommen bleibt, die Zahllast der Belegschaft zu mildern.

5 Schlussbemerkung

Der Grundgedanke einer Mitbestimmung der Arbeitnehmer ist keineswegs überholt, aber das deutsche Modell bedarf einer Generalüberholung. Hierzu wurden einige Reformvorschläge unterbreitet. Sie stellen Orientierungshilfen dar, eine detaillierte (juristische) Ausarbeitung war in Ermangelung einer einschlägigen Kompetenz nicht beabsichtigt und hätte den Rahmen dieses Beitrags bei weitem gesprengt. Eine Neuausrichtung der Mitbestimmung heißt nicht deren Abschaffung, vielmehr soll sie „zukunftsfest“ gemacht werden, so wie es die Bundesregierung plant. Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit wird jedoch der Vorwurf folgen, Rechte der Arbeitnehmer würden preisgegeben, sie bezahlen die Zeche. Dem ist nicht so. Schon jetzt fällt die Traglast der Mitbestimmung zumindest teilweise auf die Arbeitnehmer, nämlich in Form von verminderten Realeinkommen und Arbeitsplatzchancen. Dann aber entspricht es markt-

wirtschaftlichen Prinzipien, die Arbeitnehmer mit darüber entscheiden zu lassen, wie viel sie gemäß ihren Präferenzen von dem Gut „Mitbestimmung“ in Anspruch zu nehmen wünschen. Dies steht in Einklang mit dem Postulat der Vertragsfreiheit: Wer bezahlt, der bestimmt (mit).

Literatur

- Adams, M.* (2004): Monstro Simile – Das Ende der Mitbestimmung. In: ifo-Schnelldienst 57 (1), 10–13.
- Addison, J. T./Teixeira, P.* (2004): The Effect of Worker Representation on Employment Behaviour in Germany: Another Case of –2.5%, Universität Wuppertal, Europäisches Institut für Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Diskussionsbeitrag Nr. 115, Wuppertal.
- Addison, J. T./Schnabel, C./Wagner, J.* (2004): The Course of Research into the Economic Consequences of German Works Councils. In: British Journal of Industrial Relations 42, 255–281.
- Addison, J. T./Schnabel, C./Wagner, J.* (2001): Works Councils in Germany: Their Effects on Firm Performance. In: Oxford Economic Papers 53 (4), 659–694.
- Addison, J. T./Bellmann, L./Kölling, A.* (2004): Works Councils and Plant Closings in Germany. In: British Journal of Industrial Relations 42 (1), 125–148.
- Addison, J. T./Bellmann, L./Schnabel, C./Wagner, J.* (2004): The Reform of the German Works Constitution Act: A Critical Assessment. In: Industrial Relations 43 (2), 392–420.
- Addison, J. T./Schank, T./Schnabel, C./Wagner, J.* (2005): Do Works Councils Inhibit Investment? Universität Erlangen-Nürnberg, Lehrstuhl für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik, Diskussionspapier No. 32, Nürnberg.
- Baums, T./Frick, B.* (1998): Co-determination in Germany: The Impact of Court Decisions on the Market Value of Firms. In: Economic Analysis 1, 143–161.
- Baums, T./Frick, B.* (1999): The Market Value of the Code-determined Firm. In: Blair, M. M./Roe, M. J. (Hrsg.): Employees and Corporate Governance, Washington D. C.: Brookings Institution, 206–235.
- Baums, T./Ulmer, P.* (Hrsg.) (2004): Unternehmens- Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Recht der EU-Mitgliedstaaten, Heidelberg: Verlag Recht und Wirtschaft.
- Beckmann, M./Bellmann, L.* (2002): Churning in deutschen Betrieben: Welche Rolle spielen technischer Fortschritt, organisatorische Änderungen und Personalstruktur? In: Bellmann, L./Kölling, A. (Hrsg.): Betrieblicher Wandel und Fachkräftebedarf, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 257, Nürnberg, 317–347.
- Blanchard, O./Philippon, T.* (2004): The Quality of Labor Relations and Unemployment. National Bureau of Economic Research, Working Paper 10590, Cambridge (Mass.).
- Boockmann, B./Hagen, T.* (2003): Works Councils and Fixed-Term Employment: Evidence from West German Establishments. In: Schmollers Jahrbuch 123, 359–382.
- Brox, H./Rüthers, B./Henssler, M.* (2004): Arbeitsrecht, 16. Auflage, Stuttgart: Kohlhammer.
- Dilger, A.* (2002): Ökonomik betrieblicher Mitbestimmung: Die wirtschaftlichen Folgen von Betriebsräten, München: Rainer Hampp.
- Fitzenberger, B./Speckesser, S.* (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 33 (3), 357–370.
- Franz, W.* (2003): Arbeitsmarktökonomik, 5. Aufl., Berlin: Springer.
- Franz, W./Rüthers, B.* (1999): Arbeitsrecht und Ökonomie. In: Recht der Arbeit 52 (1–2), 32–38.
- Freeman, R. B./Lazear, E. P.* (1995): An Economic Analysis of Works Councils. In: Rogers, J./Streeck, W. (Hrsg.): Works Councils-Consultations, Representation and Cooperation in Industrial Relations. Chicago: University Press, 27–52.
- Frick, B./Möller, I.* (2003), Mandated Works Councils and Firm Performance: Labor Productivity and Personnel Turnover in German Establishments. In: Schmollers Jahrbuch 123, 423–454.
- Furubotn, E. G.* (1988): Codetermination and the Modern Theory of the Firm: A Property-Rights Analysis. In: Journal of Business 61 (1), 165–181.
- Gerlach, K./Jirjahn, U.* (2001): Employer Provided Training: Evidence from German Establishment Data. In: Schmollers Jahrbuch 121, 139–164.
- Gerlach, K./Hübler, O./Meyer, W.* (2001): Betriebliche Flexibilisierung und Beschäftigungsstabilität – Ein Widerspruch? In: Bellmann, L./Gerlach, K./Hübler, O./Meyer, W. (Hrsg.): Beschäftigungseffekte betrieblicher Arbeitszeitgestaltung. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 251, Nürnberg, 141–176.
- Glaum, M.* (1998): Kapitalmarktorientierung deutscher Unternehmungen, Frankfurt/Main: Moderne Wirtschaft.
- Gorton, G./Schmid, F. A.* (2004): Capital, Labor, and the Firm: A Study of German Codetermination. In: Journal of the European Economic Association 2 (5), 863–905.
- Henssler, M.* (2005): Mitbestimmungsrechtliche Konsequenzen einer Sitzverlegung innerhalb der Europäischen Union – Inspirationen durch „Inspire Act“. In: Söllner, A. et al. (Hrsg.): Gedächtnisschrift für Meinhard Heinze, 333–355, München: Beck.
- Höpner, M.* (2004): Unternehmensmitbestimmung unter Beschuss. Die Mitbestimmungsdebatte im Licht der so-

- zialwissenschaftlichen Forschung. In: Industrielle Beziehungen 11 (4), 347–379.
- Hübler, O. (2003a): Fördern oder behindern Betriebsräte die Unternehmensentwicklung? In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4 (4), 379–397.
- Hübler, O. (2003b): Zum Einfluss des Betriebsrates in mittelgroßen Unternehmen auf Investitionen, Löhne, Produktivität und Renten – Empirische Befunde. In: Goldschmidt, N. (Hrsg.): Wunderbare Wirtschaftswelt – Die New Economy und ihre Herausforderungen, Baden-Baden: Nomos, 77–94.
- Hübler, O./Jirjahn, U. (2002): Arbeitsproduktivität, Reorganisationsmaßnahmen und Betriebsräte. In: Bellmann, L./Kölling, A. (Hrsg.): Betrieblicher Wandel und Fachkräftebedarf. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 257, Nürnberg, 1–45.
- Hübler, O./Jirjahn, U. (2003): Works Councils and Collective Bargaining in Germany: The Impact on Productivity and Wages. In: Scottish Journal of Political Economy 50 (4), 471–491.
- Hübler, O./Meyer, W. (2001): Industrial Relations and the Wage Differentials within Firms. In: Schmollers Jahrbuch 121, 285–312.
- Janssen, P. (2004): Arbeitsrecht und unternehmerische Einstellungsbereitschaft. In: iw-trends 2, 1–17.
- Jirjahn, U. (1998): Effizienzwirkungen von Erfolgsbeteiligung und Partizipation, Frankfurt/Main: Campus.
- Klodt, T. (2000): Produktmärkte, Rent Sharing und Lohnhöhe, Frankfurt/Main: Campus.
- Kommission Mitbestimmung (2004): Mitbestimmung Modernisierung, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) (Hrsg.), Berlin.
- Kraft, K./Stank, J. (2004): Die Auswirkungen der gesetzlichen Mitbestimmung auf die Innovationsaktivitäten deutscher Unternehmen. In: Schmollers Jahrbuch 124, 421–449.
- Lechner, M./Pfeiffer, F. (Hrsg.) (2001): Econometric Evaluation of Labour Market Policies. ZEW Economic Studies Band 13, Heidelberg: Physica.
- Lesch, H. (2004): Arbeitsbeziehungen im Wandel. Institut der deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Ordnungspolitik (IW-Positionen) 13, Köln.
- Meilicke, W. (2003): Die Niederlassungsfreiheit nach „Überseering“. Rückblick und Ausblick nach Handelsrecht und Steuerrecht. In: GmbHRundschau 94 (14), 793–809.
- Niedenhoff, H.-U. (2004): Die direkten Kosten der Anwendung des Betriebsverfassungsgesetzes. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung aus den Jahren 2003/2004. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW-Analysen 7, Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Paefgen, W. G. (2003): Auslandsgesellschaften und Durchsetzung deutscher Schutzinteressen nach „Überseering“. In: Der Betrieb 56 (9), 487–492.
- Rieble, V. (2004): Mitbestimmung zwischen Legitimationslast und Modernisierungsdruck. In: Rieble, V. (Hrsg.): Zukunft der Unternehmensmitbestimmung. Zentrum für Arbeitsbeziehungen und Arbeitsrecht, ZAAR-Schriftenreihe Band 1, 9–40, München.
- Sadowski, D. (1997): Mitbestimmung – Gewinne und Investitionen. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Sadowski, D. (2002): Personalökonomie und Arbeitspolitik. Stuttgart: Schaeffer Poeschel.
- Schank, T./Schnabel, C./Wagner, J. (2004): Works Councils – Sand or Grease in the Operation of German Firms? In: Applied Economics Letters 11, 159–161.
- Thüsing, G. (2004): Deutsche Unternehmensmitbestimmung und europäische Niederlassungsfreiheit. In: Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 25 (9), 381–388.
- v. Werder, A. (2003): Modernisierung der Mitbestimmung. Berlin Center of Corporate Governance, Manuskript, Berlin (www.bccg.tu-berlin.de).
- Vitols, S. (2001): Unternehmensführung und Arbeitsbeziehungen in deutschen Tochtergesellschaften großer ausländischer Unternehmen. Forum Mitbestimmung und Unternehmen, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Weller, M.-P. (2003): „Inspire Art“: Weitgehende Freiheiten beim Einsatz ausländischer Briefkastengesellschaften. In: Deutsches Steuerrecht 42, 1800–1804.
- Wooldridge, J. M. (2002): Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data, Cambridge/Mass.: MIT Press.
- Zwick, T. (2004a): Weiterbildungsintensität und betriebliche Produktivität. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 74 (7), 651–668.
- Zwick, T. (2004b): Employee Participation and Productivity. In: Labour Economics 11 (6), 715–740.