

Addison, John T.; Schnabel, Claus; Wagner, Joachim

**Article — Digitized Version**

## Die mitbestimmungsfreie Zone - ein Problemfeld?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Addison, John T.; Schnabel, Claus; Wagner, Joachim (2000) : Die mitbestimmungsfreie Zone - ein Problemfeld?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 6, pp. 361-365

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40533>

**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.*

John T. Addison, Claus Schnabel, Joachim Wagner\*

## Die mitbestimmungsfreie Zone – ein Problemfeld?

*Bis Herbst dieses Jahres soll ein Referentenentwurf für eine Novelle des Betriebsverfassungsgesetzes vorgelegt werden. Unter anderem soll damit die Verbreitung von Betriebsräten in Klein- und Mittelbetrieben gesteigert werden. Wie ist die Tatsache, dass Betriebsräte heute nur in wenigen kleineren Betrieben anzutreffen sind, aus ökonomischer Sicht einzuschätzen? Besteht Handlungsbedarf?*

Die Kommission Mitbestimmung unterscheidet in ihrem im Mai 1998 vorgelegten zusammenfassenden Endbericht für den privaten Sektor drei Bereiche unterschiedlicher Mitbestimmungsintensität:

- Eine Zone doppelter Mitbestimmung mit Belegschaftsvertretung sowohl durch Arbeitnehmer im Aufsichtsrat als auch durch Betriebsräte (mit rund einem Viertel aller Beschäftigten in der Mitte der neunziger Jahre),
- eine Zone einfacher Mitbestimmung, zu der alle Betriebe mit Betriebsräten und ohne Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat gerechnet werden (hier waren rund 15% der Beschäftigten tätig),
- und eine mitbestimmungsfreie Zone, in der es weder Aufsichtsrats- noch betriebliche Mitbestimmung gibt (und die 1994/95 rund 60% aller Beschäftigten umfasste).

Sie konstatiert ferner, dass die Bedeutung der mitbestimmungsfreien Zone in der jüngeren Vergangenheit gewachsen ist, wobei sie als Ursache auf die zunehmende Bedeutung von Klein- und Mittelbetrieben sowie den Rückgang der Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe und ihre Zunahme im Dienstleistungsbereich verweist<sup>1</sup>. Die Einschätzung dieser Befunde durch die Kommission wird in folgendem Zitat deutlich: „Eine allmähliche Erosion der institutionalisierten Mitbestimmung, wie sie im Wachstum der ‚mitbestimmungsfreien Zone‘ zum Ausdruck kommt (...), ist deshalb auch dann nicht hinzunehmen, wenn sie mit einer gleichzeitigen Herausbildung von gut

funktionierenden kooperativen Beteiligungsregimen in einzelnen, gut integrierten Großunternehmen einhergeht. Der Aufbau von Institutionen, die Konflikte zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern am Arbeitsplatz in wettbewerbsfähige Zusammenarbeit umsetzen, kann im öffentlichen Interesse nicht dem Zufall des Marktes überlassen werden.“<sup>2</sup>

Die wachsende mitbestimmungsfreie Zone wird damit von der Kommission Mitbestimmung als ein Übel angesehen, gegen das mit entsprechenden Mitteln im öffentlichen Interesse vorzugehen ist. Die Kommission verzichtet jedoch darauf, diese Mittel genauer zu spezifizieren oder gar eine gesetzliche Ausweitung der Mitbestimmung zu fordern.

### Die aktuelle Diskussion

Etwas weiter gehen hier Verlautbarungen aus der Bundesregierung. Im Koalitionsvertrag vom 20. Oktober 1998 findet sich die Formulierung: „Die neue Bundesregierung wird die Mitbestimmung am Arbeitsplatz sowie in Betrieb und Verwaltung im Interesse der Beteiligung und Motivation der Beschäftigten stärken und an die Veränderungen in der Arbeitswelt anpassen. Vorrangig ist dazu eine grundlegende Novelle des Betriebsverfassungsgesetzes (Betriebsbegriff, Arbeitnehmerbegriff, Telearbeit, Vereinfachung des Wahlverfahrens). Dazu kommen muss die Sicherung und Weiterentwicklung der qualifizierten Mitbestimmung in den Unternehmen und in Europa (Europäische Betriebsräte, Europäische Aktiengesellschaft).“<sup>3</sup>

---

*Prof. Dr. John T. Addison, 54, Department of Economics, University of South Carolina; Prof. Dr. Claus Schnabel, 39, Volkswirtschaftliches Institut, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg; Prof. Dr. Joachim Wagner, 45, Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität Lüneburg.*

\* Der Beitrag nutzt Daten aus dem Projekt „Das Hannoveraner Firmenpanel“, das von der Volkswagen-Stiftung finanziell gefördert wurde. Eine ausführlichere Fassung mit detaillierten empirischen Ergebnissen wird im Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 45. Jahr, 2000, erscheinen.

<sup>1</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen – Bilanz und Perspektiven, Bericht der Kommission Mitbestimmung, Gütersloh 1998, S. 52 f. und S. 40.

<sup>2</sup> Vgl. ebenda, S. 76.

Walter Riester, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, machte die Haltung der Bundesregierung hierzu im Februar 2000 sehr deutlich, als er die „Problemfelder“ identifizierte, in denen es gelte, die Betriebsverfassung zu modernisieren, und betonte: „Wenn wir das Betriebsverfassungsgesetz zukunftsfähig machen wollen, müssen wir dafür sorgen, dass die weißen Flecken auf der Landkarte der betrieblichen Mitbestimmung kleiner werden.“ Ein Referentenentwurf für ein novelliertes Betriebsverfassungsgesetz solle bis Herbst des Jahres vorliegen; das Gesetz solle bis Herbst 2001 verabschiedet sein, damit es noch vor den Betriebsratswahlen im Frühjahr 2002 in Kraft treten könne<sup>4</sup>.

Seit Februar 1998 liegt ferner ein Novellierungsvorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Betriebsverfassungsgesetz 1972 vor, der sicherlich nicht ohne Einfluss auf die Position der Bundesregierung sein dürfte. Hier wird vom DGB Bundesvorstand unter anderem vorgeschlagen, dass Betriebsräte bereits in Betrieben mit mindestens drei (statt bisher fünf) Beschäftigten, von denen mindestens einer (statt bisher drei) wählbar sein muss, errichtet werden können. Ferner sollen nach diesem Vorschlag alle Betriebe ohne Betriebsrat in einem öffentlich zugänglichen Register bei den Berufsgenossenschaften erfasst werden, um so die Gewerkschaften über den betriebsratslosen Zustand zu informieren und ihnen die Möglichkeit zur Einleitung von Betriebsratswahlen zu ermöglichen. Das Wahlverfahren für Betriebsräte soll in Kleinbetrieben mit bis zu 100 Beschäftigten stark vereinfacht werden, und seine Rechte sollen in vielerlei Hinsicht gestärkt werden<sup>5</sup>.

Diese breite aktuelle Diskussion um die mitbestimmungsfreie Zone legt es nahe, in einer Analyse aus ökonomischer Sicht folgende drei Fragen zu diskutieren:

- Was wissen wir über die Effekte von Betriebsräten in kleinen und mittleren Betrieben, die den Großteil der betriebsratsfreien Zone bilden? Gibt es gute ökonomische Gründe dafür, die Nicht-Existenz von Betriebsräten zu beklagen?
- Ist die mitbestimmungsfreie Zone auch eine partizipationsfreie Zone? Wie verbreitet sind andere, direkte Formen der Mitarbeiterbeteiligung in Betrieben verschiedener Größenklassen mit und ohne Betriebsrat?
- Was folgt hieraus für eine Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes?

<sup>3</sup> Vgl. o.V.: Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, 20. Oktober 1998 [http://www.bunderegierung.de:80/02/0203/020200/00.html].

### Auswirkungen von Betriebsräten

Betriebsräte können nach dem Betriebsverfassungsgesetz in allen Betrieben mit mindestens fünf Beschäftigten (von denen drei wählbar sein müssen) gewählt werden – sie werden es aber sehr oft nicht, und diese Firmen zählen dann zur mitbestimmungsfreien Zone. Aus ökonomischer Sicht stellt diese Nicht-Existenz von Betriebsräten in vielen kleinen und mittleren Betrieben nur dann ein Problem dar, wenn damit Effizienzverluste verbunden sind. Ob dies der Fall ist, ist aus theoretischer Sicht offen, denn hier hat ein Betriebsrat zwei Gesichter:

Einerseits wirkt der Betriebsrat als „collective voice“, indem er Informationen über die Präferenzen der Belegschaft sammelt und bündelt und dieser damit die Möglichkeit bietet, Missfallen über betriebliche Zustände zum Ausdruck zu bringen anstatt zu kündigen. Damit ermöglicht er der Unternehmensleitung eine bessere Gestaltung lohn- und personalpolitischer Maßnahmen, was zu einer verbesserten Arbeitsmoral, geringeren Fluktuationsraten und höherer Arbeitsproduktivität führen kann. Aufgrund des verbesserten Informationsaustausches sowie der Anhörungs- und Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates können nach Ansicht von Freeman und Lazear betriebliche Ineffizienzen abgebaut, die Arbeitnehmer konstruktiv und langfristig in die Unternehmensentwicklung einbezogen und positive Wohlfahrtseffekte erzielt werden<sup>6</sup>.

Andererseits kann ein Betriebsrat aufgrund seiner vielfältigen Rechte Entscheidungen verzögern oder modifizieren und einen Teil des betrieblichen Ertrages zu den Beschäftigten hin umverteilen.

Inwieweit derartige Betriebsratseffekte nach Betriebsgröße variieren, wird meist nicht näher erörtert. Allerdings kann man davon ausgehen, dass in kleineren, überschaubaren Firmen der Informationsaustausch zwischen Management und Belegschaft auch ohne Betriebsrat funktionieren dürfte und dass dort die Sorge um ihre Reputation die Betriebsleitung eher veranlassen dürfte, auch ohne Betriebsrat fair mit der Belegschaft umzugehen. In großen Firmen sind dagegen die Arbeitsbeziehungen meist unpersönlicher, das Human Resource Management ist komplexer, und es gibt mehrstufige Hierarchien, so dass Betriebsräte hier in stärkerem Maße zum Informationsaustausch und zur Überwindung opportunistischen Vorgehaltenverhaltens beitragen können. Zudem haben Betriebsräte in größeren Betrieben wesentlich mehr

<sup>4</sup> Vgl. W. Riester: Vortrag anlässlich einer Veranstaltung der SPD-Bundestagsfraktion zur „Reform der Betriebsverfassung“ am 16. Februar 2000, vervielfältigtes Manuskript in der Anlage zu einem Brief an die Mitglieder der Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 21. Februar 2000, S. 4.

gesetzliche Rechte und Möglichkeiten der Einflussnahme<sup>7</sup>.

Aufgrund der genannten Vor- und Nachteile ist der Nettoeffekt von real existierenden Betriebsräten theoretisch offen und nur in empirischen Untersuchungen zu ermitteln. Ökonometrische Studien zu den Effekten von Betriebsräten auf der Basis von deutschen Firmendaten sind allerdings selten. Eine Übersicht über Ansätze und Ergebnisse der zwischen 1985 und 1998 zu Effekten von Betriebsräten publizierten Arbeiten verdeutlicht insbesondere, dass die Folgerungen oft vom verwendeten Datensatz und den Modellspezifikationen abhängen, so dass kein einheitliches Bild erkennbar ist<sup>8</sup>.

Auf die für uns hier besonders interessante Frage, welche Effekte Betriebsräte in Klein- und Mittelbetrieben haben, geben die vorliegenden empirischen Untersuchungen keine Antwort. Um dieser Frage nachzugehen, haben wir mit Daten für eine repräsentative Stichprobe von rund 1000 niedersächsischen Industriebetrieben aus der ersten, im Herbst 1994 erhobenen Welle des Hannoveraner Firmenpanels ökonometrische Modelle geschätzt, in denen jeweils eine betriebliche Kenngröße (z.B. die Arbeitsproduktivität oder das Innovationsverhalten) erklärt wird. Diese Modelle enthalten neben einer ganzen Reihe von Kontrollvariablen (z.B. Angaben zur Belegschaftsstruktur, Produktionstechnologie und Industriezuordnung des Betriebes) auch eine Dummy-Variable, die die Existenz bzw. Nicht-Existenz eines Betriebsrates anzeigt; damit lässt sich überprüfen, ob und in welcher Richtung unter sonst gleichen Bedingungen ein Betriebsrat die betrachtete Kenngröße beeinflusst.

Um die Effekte von Betriebsräten in Klein- und Mittelbetrieben herauszuarbeiten und diese mit entsprechenden Wirkungen in größeren Betrieben vergleichen zu können, haben wir hierbei die Firmen in drei Größenklassen eingeteilt:

Kleinbetriebe hatten zum Zeitpunkt der Erhebung zwischen fünf und 20 Beschäftigten. Hier besteht ein Betriebsrat lediglich aus einem Betriebsobmann.

Mittelbetriebe haben 21 bis 100 Beschäftigte. Der Betriebsrat besteht hier aus drei (bei 21 bis 50) bzw. fünf (bei 51 bis 100) Mitgliedern; er hat gegenüber Betriebsräten in Kleinbetrieben unter anderem erheblich erweiterte Mitbestimmungsrechte bei personellen Einzelmaßnahmen (§ 99 BetrVG) und ein Informationsrecht über geplante Betriebsänderungen (§ 111 BetrVG).

Größere Betriebe umfassen hier alle Betriebe mit 101 und mehr Beschäftigten. In diesen Firmen wird bei Vorhandensein eines Betriebsrats ein Wirtschaftsausschuss gebildet, der über sehr weitgehende Informationsrechte verfügt (§ 106 BetrVG).

Die mitbestimmungsfreie Zone, in der es keinen Betriebsrat gibt, umfasst 91% aller kleinen, 48% aller mittleren und 9% aller größeren Betriebe unserer Stichprobe.

### Effizienzwirkungen von Betriebsräten

In den von uns mit diesen Daten geschätzten Modellen hat das Vorhandensein eines Betriebsrates bei den Klein- und Mittelbetrieben *ceteris paribus* keinerlei erkennbare Auswirkungen auf die Häufigkeit von Einstellungen oder Entlassungen bzw. auf die Personalfuktuation; bei den größeren Betrieben zeigt sich lediglich ein (wenn auch statistisch nur schwach gesicherter) dämpfender Einfluss des Betriebsrates auf die Einstellungsrate. Positive Auswirkungen von Betriebsräten auf die durch die Wertschöpfung pro Kopf gemessene Arbeitsproduktivität lassen sich in kleinen und mittleren Betrieben ebenfalls nicht feststellen – nur in den größeren Betrieben ist dies (wiederum statistisch allerdings nur bei einem Fehlerniveau von 10% gesichert) der Fall. Auf das Innovationsverhalten – abgebildet durch Dummy-Variablen, die anzeigen, ob ein Betrieb neue Produkte am Markt eingeführt bzw. neue Produktionsverfahren eingesetzt hat – haben Betriebsräte in keiner der betrachteten Größenklassen Einfluss.

Bezogen auf die bisher angesprochenen betrieblichen Kenngrößen ist es damit für kleine und mittlere Betriebe ohne Bedeutung, ob sie zur mitbestimmungsfreien Zone zählen oder nicht. Betrachtet man allerdings die anhand einer subjektiven Einschätzung des Managements auf einer von „sehr gut“ bis „sehr schlecht“ reichenden Fünfer-Skala gemessene Ertragslage eines Betriebes, dann wird deutlich, dass Betriebsräte in Klein- und Mittelbetrieben nicht wirkungslos bleiben: *Ceteris paribus* werden die Erträge in Betrieben mit Betriebsrat verglichen mit solchen aus der mitbestimmungsfreien Zone als schlechter eingeschätzt, was in größeren Betrieben nicht der Fall ist. In mittleren Betrieben (nicht aber in den Kleinbetrieben) ist dies nach unseren Schätzungen zumindest mit einer Folge davon, dass es dem Betriebsrat gelingt, höhere Löhne pro Kopf durchzusetzen. Nun darf der Betriebsrat zwar (außer bei Ermächtigung durch

<sup>5</sup> Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund – Bundesvorstand (Hrsg.): Novellierungsvorschläge des DGB zum Betriebsverfassungsgesetz 1972, Düsseldorf 1998.

<sup>6</sup> Vgl. R. B. Freeman, E. P. Lazear: An Economic Analysis of Works Councils, in: J. Rogers, Wolfgang Streeck (Hrsg.): Works Councils: Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations, Chicago 1995, S. 27 ff.

<sup>7</sup> Vgl. J. T. Addison, C. Schnabel, J. Wagner: On the Determinants of Mandatory Works Councils in Germany, in: Industrial Relations, Vol. 36 (1997), S. 419-445.

Tarifverträge) nicht direkt über die Lohnhöhe verhandeln. Er kann aber durch Mitwirkung bei Um- und Eingruppierungen und bei der über tariflichen Entlohnung die Höhe des für eine Person gezahlten Entgelts beeinflussen; darüber hinaus kann er zusätzliche geldwerte Vorteile für die Belegschaft wie etwa Betriebskantinen durchsetzen, die Kostenfaktoren darstellen und den Ertrag der Kapitaleigner verringern<sup>10</sup>.

Weder in Klein- noch in Mittelbetrieben zeigen sich demnach in unseren empirischen Modellen die nach den „collective voice“-Überlegungen zu erwartenden positiven Effizienzwirkungen von Betriebsräten. Betriebsräte haben hiernach lediglich Umverteilungswirkungen, die sich in einer ceteris paribus schlechteren Ertragslage in Betrieben mit Betriebsrat niederschlagen. Ob diese schlechtere Ertragslage langfristig zu geringeren Investitionen und damit zu Effizienzeinbußen führt, kann jedoch mit den zur Verfügung stehenden Daten leider nicht untersucht werden. Gleiches gilt für die Frage, ob sich ein Betriebsrat positiv auf die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten auswirkt.

Anders formuliert gibt es aus ökonomischer Sicht keinen Grund dafür, von einer Einführung von Betriebsräten in den Betrieben der mitbestimmungsfreien Zone positive Wirkungen zu erwarten. In diesen Betrieben überschaubarer Größe gibt es offensichtlich informelle Formen der Mitarbeiterbeteiligung und Mechanismen der direkten, persönlichen Kommunikation und Kooperation zwischen Firmenleitung und Belegschaft, die die „collective voice“-Funktion eines Betriebsrates überflüssig machen. Die größeren Betriebe ab 101 Mitarbeitern haben in unserer Stichprobe fast alle einen Betriebsrat. Der Verzicht auf einen Betriebsrat bewirkt in diesen Firmen in unseren empirischen Modellen eine ceteris paribus geringere Arbeitsproduktivität (wobei dieser Befund allerdings statistisch nur schwach gesichert ist), ohne dass weitere Auswirkungen erkennbar sind.

Nach den hier vorgelegten Befunden aus ökonomischen Modellschätzungen mit einem umfangreichen Firmendatensatz gibt es damit aus ökonomischer Sicht keinen Grund, die Existenz und die Größe einer mitbestimmungsfreien Zone zu beklagen und gesetzliche Maßnahmen zu einer verstärkten Einführung von Betriebsräten zu fordern.

<sup>10</sup> Vgl. J. T. Addison, C. Schnabel, J. Wagner: Non-Union Representation in Germany, in: B. E. Kaufman, D. G. Taras (Hrsg.): Nonunion Forms of Employee Representation – History, Contemporary Practice, and Policy, Armonk, N.Y. 2000, S. 365 f.

<sup>9</sup> Vgl. zum Hannoveraner Firmenpanel T. Klodt: Vier Jahre Hannoveraner Firmenpanel, in: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Neue Produkte – Neue Märkte – Neue Strategien, NIW-Workshop 1998, Hannover 1998, S. 1 ff.

### Eine partizipationsfreie Zone?

Partizipation der Beschäftigten im Unternehmen hat viele Facetten, wovon die institutionalisierte Mitbestimmung in Form von Betriebsräten und mitbestimmten Aufsichtsräten nur einen Ausschnitt bildet. Daneben existieren zahlreiche weitere Formen, wobei der Gruppenarbeit in teilautonomen, flexiblen Teams mit erweiterter Entscheidungsbefugnissen und erhöhter Verantwortung für Arbeitsablauforganisation und Arbeitsergebnisse in einem mehr „mitarbeiterzentrierten“ und weniger „technikzentrierten“ Leitbild eine wichtige Rolle zukommt.

Gruppenarbeit ist nach Angaben aus dem Hannoveraner Firmenpanel deutlich weiter verbreitet als Betriebsräte – sie findet sich hochgerechnet in rund 48% aller niedersächsischen Industriebetriebe, in denen über 60% aller Beschäftigten arbeiten. Dagegen haben nur etwa 21% aller Betriebe mit fast drei Vierteln der Beschäftigten einen Betriebsrat. Gruppenarbeit ist hierbei in Klein- und Mittelbetrieben sehr häufig anzutreffen – über 40% der kleinen und 60% der mittleren Betriebe geben an, dass in ihrem gewerblichen Bereich in solchen Teams gearbeitet wird. Damit gibt es eine mitbestimmungs- und gruppenarbeitsfreie Zone, die aus 43% aller Betriebe besteht, in der aber lediglich 12% aller Beschäftigten arbeiten. Die Ergebnisse machen deutlich, dass ein erheblicher Teil der mitbestimmungsfreien Zone nicht auch zur gruppenarbeitsfreien Zone gehört, denn 43% aller Kleinbetriebe und 61% aller Mittelbetriebe ohne Betriebsrat hatten Gruppenarbeit.

Das Hannoveraner Firmenpanel enthält ferner Angaben über das Vorliegen einer weiteren Form der direkten Mitarbeiterpartizipation an betrieblichen Entscheidungen: Es wurde erfragt, welche Informationsquellen üblicherweise genutzt werden, wenn größere Investitionen im Produktionsbereich anstehen. Eine der Vorgaben hierbei lautete „Informationsgespräche mit den Mitarbeitern, die mit den Investitionen (z.B. Maschinen) unmittelbar arbeiten werden“, und als Antwortkategorien waren „In der Regel“, „Manchmal auch“ sowie „Nie“ möglich. Betriebe, in denen solche Informationsgespräche die Regel sind, nutzen eine Form der Partizipation. Es zeigt sich, dass diese Art von Informationsgesprächen sehr weit – und deutlich weiter als Betriebsräte – verbreitet ist, denn man findet sie hochgerechnet in fast 60% aller niedersächsischen Industriebetriebe, darunter auch in über der Hälfte aller Kleinbetriebe und mehr als zwei Drittel aller Mittelbetriebe. Anders formuliert gibt es lediglich in jedem dritten Industriebetrieb weder einen Betriebsrat noch solche Informationsgespräche, und nur jeder zehnte Industriebeschäftigte arbeitet in einem Betrieb dieses Typs.

Zusammenfassend machen die empirischen Befunde über die Verbreitung von Gruppenarbeit und Informationsgesprächen mit Mitarbeitern über geplante Investitionen in neue Produktionsanlagen vor allem eines sehr deutlich: eine mitbestimmungsfreie Zone ist keineswegs gleichbedeutend mit einer partizipationsfreien Zone!

### Besteht Handlungsbedarf?

Der empirische Befund der Kommission Mitbestimmung zum Ausmaß einer mitbestimmungsfreien Zone in der deutschen Wirtschaft ist unstrittig – fast alle kleinen und rund die Hälfte der mittleren Betriebe, in denen es nach dem geltenden Betriebsverfassungsgesetz einen Betriebsrat geben könnte, haben keinen, und sie haben damit keine institutionalisierte Form der Arbeitnehmermitbestimmung. Strittig ist jedoch, ob dieser Befund einen Handlungsbedarf begründen kann – ob also, mit den Worten der Kommission Mitbestimmung aus ihrem Endbericht, tatsächlich der „Aufbau von Institutionen, die Konflikte zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern am Arbeitsplatz in wettbewerbsfähige Zusammenarbeit umsetzen, ... im öffentlichen Interesse nicht dem Zufall des Marktes überlassen werden (kann)“<sup>11</sup>.

Lassen wir einmal dahingestellt sein, was hier mit „Zufall des Marktes“ gemeint sein könnte, und gehen wir davon aus, dass dies eine Situation beschreiben soll, wie wir sie heute haben: Die Beschäftigten eines Betriebes, der die gesetzlich fixierte Mindestgröße hat, entscheiden eigenständig darüber, ob sie einen Betriebsrat wollen oder nicht. Entscheiden sie sich dafür, so ist die Errichtung zwar nicht automatisch, aber die Hürden sind so gering, dass man von einem Quasi-Automatismus sprechen kann. Warum sollte es „im öffentlichen Interesse“ sein, über diese gesetzlich garantierte Möglichkeit zur Errichtung von Betriebsräten hinausgehende Regelungen – beispielsweise eine Verpflichtung zur Einführung von Betriebsräten – zu erlassen?

Die vorgestellten Ergebnisse ökonomischer Untersuchungen zu Effekten von Betriebsräten in Klein- und Mittelbetrieben haben keine Hinweise dafür geliefert, dass die Existenz von Betriebsräten mit Effizienzvorteilen verbunden ist. Die Befunde sprechen aber für eine Umverteilung betrieblicher Ertragsbestandteile hin zu den Beschäftigten durch Betriebsräte, was die verbreitete Skepsis vieler mittelständischer Unternehmer gegen diese Form von Arbeitnehmermitbestimmung verständlich werden lässt.

Hier ist allerdings durchaus eine gewisse Zurückhaltung bei der Interpretation der Ergebnisse geboten: Zum einen können wir mit den verwendeten Querschnittsdaten zwar empirische Regelmäßigkeiten identifizieren, für eine eindeutigere kausale Interpretation und für eine Kontrolle der Auswirkungen unbeobachteter betrieblicher Heterogenität wären jedoch Längsschnittsdaten von Betrieben erforderlich, in denen Betriebsräte errichtet bzw. abgeschafft wurden. Solche Daten stehen uns bisher nicht zur Verfügung. Zum anderen verwenden wir in unseren Modellen zur Abbildung des Einflusses eines Betriebsrates lediglich eine Dummy-Variable, und dies wird sicherlich den sehr unterschiedlichen in der Realität anzutreffenden Typen von Betriebsräten und den von Fall zu Fall stark variierenden Formen der Zusammenarbeit zwischen Betriebsleitung und Betriebsrat nicht gerecht. Entsprechende Informationen sind jedoch in den verfügbaren Datensätzen nicht enthalten. Es bleibt aber trotz dieser Einschränkungen festzuhalten, dass es bisher keine empirische Evidenz für positive Effizienzwirkungen von Betriebsräten in Klein- und Mittelbetrieben und damit auch aus ökonomischer Sicht kein Argument für eine verpflichtende Einführung von Betriebsräten gibt.

Sieht man Partizipation der Mitarbeiter als ein Ziel an, das aus übergeordneten Überlegungen heraus auch unabhängig von den damit verbundenen ökonomischen Effekten im engeren Sinne erstrebenswert ist, so zeigen die vorgestellten Befunde zur Verbreitung von Gruppenarbeit und Informationsgesprächen bei geplanten Investitionen in neue Maschinen, dass ein erheblicher Teil der mitbestimmungsfreien Zone durchaus zur Zone mit Partizipation am Arbeitsplatz (wenn auch nicht zur Zone mit Partizipation am finanziellen Unternehmenserfolg) zu zählen ist. Bedenkt man, dass es darüber hinaus noch weitere formelle und informelle Kanäle einer Mitarbeiterpartizipation gibt, die von Fall zu Fall – bzw. durch den „Zufall des Marktes“ – eingeführt und genutzt werden, dann ist auch hier ein Handlungsbedarf seitens des Gesetzgebers „im öffentlichen Interesse“ nicht begründbar.

Es sei abschließend ausdrücklich betont, dass wir keineswegs verkennen, welche wichtige Rolle Betriebsräten als einer tragenden Säule des Systems der Arbeitsbeziehungen in Deutschland z.B. bei der Umsetzung gesetzlicher und tariflicher Regelungen zukommt. Ihre Bedeutung dürfte in Folge der Dezentralisierungstendenzen im deutschen Lohnfindungssystem und der verstärkten Einführung tarifvertraglicher Öffnungsklauseln wahrscheinlich sogar noch zunehmen. Angesichts der bisherigen empirischen Evidenz sehen wir jedoch für Sollvorschriften bezüglich der Errichtung von Betriebsräten keinen Anlass – das gesetzlich garantierte Recht hierzu reicht völlig aus.

<sup>10</sup> Vgl. J. T. Addison, C. Schnabel, J. Wagner: Betriebsräte in der deutschen Industrie – Verbreitung, Bestimmungsgründe und Effekte, in: K. Gerlach, O. Hübler, W. Meyer (Hrsg.): Ökonomische Analysen betrieblicher Strukturen und Entwicklungen, Frankfurt, New York 1998, S. 59 ff.

<sup>11</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen ..., a.a.O., S. 76.