



Kölner Impulse zur Wirtschaftspolitik

Nr. 3/2021 | 04. Mai 2021

In dieser Ausgabe

...In dieser Ausgabe schaut Theresa Markefke auf das geplante Betriebsrätemodernisierungsgesetz. Sie diskutiert die ökonomischen Argumente für und gegen eine effizienzsteigernde Wirkung von Betriebsräten sowie die Frage, ob eine staatliche Regelung wohlfahrtssteigernde Effekte hat. Ein Blick in aktuelle Daten einer Umfrage unter Führungskräften legt nahe, dass Partizipation mit und ohne formale Institution der Mitbestimmung zur unternehmerischen Praxis in deutschen Betrieben gehört.



Aktuelles aus dem iwp

Im Sommersemester 2021 laden wir Sie herzlich zu digitalen Kölner wirtschaftspolitischen Dialogen ein, die über Zoom stattfinden werden. Den ersten digitalen Dialog veranstalten wir am 15. Juni 2021 von 12:00 bis 13:30 Uhr gemeinsam mit der Otto Wolff Stiftung, dem Exzellenzcluster ECONtribute und dem EWI der Universität zu Köln zum Thema „Strommarkt 3.0 – Welches Marktdesign für das Zieldreieck?“. Prof. Dr. Marc Oliver Bettzüge, Direktor des EWI, und Andreas Feicht, Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, werden darüber diskutieren, wie der Strommarkt den Zielen der Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Umweltverträglichkeit gerecht werden kann.

Zur Anmeldung folgen Sie bitte folgendem Link: <https://iwp.uni-koeln.de/veranstaltungen/wirtschaftspolitischer-dialog/aktuelle-veranstaltungen>

Was bringt das Betriebsrätemodernisierungsgesetz?

Von Theresa Markefke

Die betriebliche Mitbestimmung hat eine lange Tradition in Deutschland – im letzten Jahr feierte die Verabschiedung des ersten Betriebsrätegesetzes ihr 100-jähriges Jubiläum – und gehört zu den wichtigsten Institutionen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Neben den Gewerkschaften sind Betriebsräte zentrales Organ für den Interessenausgleich zwischen Beschäftigten und Unternehmerinnen und Unternehmern, welches auch international Anerkennung findet. Die Politik sieht die Mitbestimmung vielerlei Herausforderungen ausgesetzt und möchte diesen nun begegnen. Am 31. März hat die Bundesregierung einen Entwurf zum „Betriebsrätemodernisierungsgesetz“ verabschiedet. Das Gesetz soll die Verbreitung von Betriebsräten sowie deren Arbeit in einer digitalen Arbeitswelt fördern. Kernpunkte des Entwurfs sind die erleichterte Einrichtung eines Betriebsrats, stärkere Kompetenzen der Betriebsräte bei der beruflichen Weiterbildung, Einführung eines Mitbestimmungsrechts für Betriebsräte bei mobiler Arbeit sowie die explizite Einbindung von Betriebsräten beim Einsatz von künstlicher Intelligenz.

Der vorliegende Beitrag gibt zunächst einen Überblick über die vorgeschlagenen Maßnahmen. Anschließend wird anhand der ökonomischen Theorie zur Effizienz von betrieblicher Mitbestimmung die Notwendigkeit eines staatlichen Eingriffs diskutiert. Darauf folgend werden die empirischen Erkenntnisse zu den Wirkungen von Betriebsräten betrachtet. Hier steht die Reform von 2001 besonders im Fokus, da mit der Gesetzesänderung vor 20 Jahren in weiten Teilen ähnliche Ziele verfolgt wurden wie mit dem aktuellen

Gesetzesentwurf. Zuletzt wird ein Blick in eine aktuelle Umfrage unter Managerinnen und Managern geworfen. Die Umfrage gewährt einen Einblick in die Praktiken der Mitbestimmung in Deutschland. Reformrelevante Aspekte werden dabei näher beleuchtet. Ein Vergleich zwischen mitbestimmten Betrieben und nicht mitbestimmten Betrieben zeigt, dass Partizipation in Betrieben ohne formale Mitbestimmung nicht minderbedeutend ist, sich jedoch die Praktiken zwischen den beiden Gruppen unterscheiden.

Der Gesetzesentwurf im Detail¹

Zwar haben derzeit nur 9 Prozent der betriebsratsfähigen Betriebe in Westdeutschland und 10 Prozent in Ostdeutschland einen Betriebsrat. Aber da diese vor allem bei größeren Betrieben stark verbreitet sind, werden damit circa 41 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Westdeutschland sowie 36 Prozent in Ostdeutschland von Betriebsräten vertreten. Die Regierungsparteien bewerten dies als zu gering und möchten die Gründung und Wahl von Betriebsräten fördern, indem die Anwendung der vereinfachten Wahlverfahren ausgeweitet wird und weniger Stützunterschriften für einen Wahlvorschlag notwendig sein sollen. Des Weiteren gebe es eine Häufung von Berichten über aktive Behinderungsversuche bei der Einrichtung eines Betriebsrats durch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Vor diesem Hintergrund sollen nun Initiatoren auch schon im Vorfeld Kündigungsschutz genießen, und nicht erst mit der Einladung zur Wahlversammlung.

¹ Gesetzesentwurf der Bundesregierung (2021).

Die Bundesregierung erwartet aufgrund der allgemeinen gesellschaftlichen Trends der Digitalisierung sowie des ökologischen und demografischen Wandels eine steigende Bedeutung der Qualifizierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die einen Beitrag zur Fachkräftesicherung leisten könne. Betriebsräte haben schon weitreichende Kompetenzen in diesem Bereich, welche noch weiter ausgebaut werden sollen, indem nun die Möglichkeit geschaffen werden soll, die Einigungsstelle um Vermittlung anzurufen.

Im Bereich der Digitalisierung wird der Künstlichen Intelligenz (KI) besondere Relevanz beigegeben. Umwälzungen durch vermehrten Einsatz von KI sollen durch Betriebsräte begleitet werden, um eine positive Haltung der Mitarbeiter demgegenüber zu erreichen und KI erfolgreich in Betrieben anwenden zu können. Hierzu wird im Gesetzesentwurf klargestellt, dass die Rechte des Betriebsrats bei der Planung von Arbeitsverfahren und -abläufen auch dann gelten, wenn der Einsatz von KI im Betrieb vorgesehen ist. Explizit deutlich gemacht wird dies in Bezug auf die Festlegung von Richtlinien zur Personalauswahl. Hier fänden die grundsätzlichen Rechte des Betriebsrats „auch dann Anwendung, wenn diese [...] ausschließlich oder mit Unterstützung von KI erstellt werden“ (S. 2). Ferner sollen Betriebsräte leichter einen externen Sachverständigen hinzuziehen können, wenn sie die Einführung oder Anwendung von KI beurteilen müssen. Hierzu soll die Prüfung der Erforderlichkeit entfallen, so dass sich Betriebsräte und Arbeitgeberseite nur noch über die Person und Kosten einig werden müssen. Diese Person soll dann auch als dauerhafter Sachverständiger zur Verfügung stehen.

Der wachsenden Bedeutung von mobiler Arbeit soll ebenfalls Rechnung getragen werden. Zum einen ist ein neues Mitbestimmungsrecht der Betriebsräte in Bezug auf die Gestaltung mobilen Arbeitens der Beschäftigten vorgesehen. Zum anderen soll die Betriebsratsarbeit selbst über Video- und Telefonkonferenzen ermöglicht werden, was zurzeit nur für einen befristeten Zeitraum zugelassen wurde.

Zusammenfassend sollen also sowohl die Verbreitung der Betriebsräte positiv beeinflusst werden

als auch deren Kompetenzen in bestimmten, als besonders wichtig erachteten Bereichen, gestärkt werden.

Ökonomische Theorie zur Effizienz von betrieblicher Mitbestimmung

Aus Sicht der Regierung ist der in den letzten Jahren beobachtbare Rückgang der Verbreitung von Betriebsräten ein Anlass zum Handeln. Betriebsräte nähmen wichtige Funktionen in den Betrieben wahr, indem sie die Interessen der Beschäftigten vertreten würden und eine demokratische Teilhabe an den sie betreffenden Entscheidungen der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers ermöglichen (Gesetzesentwurf, 2021). Auch aus ökonomischer Sicht gibt es Argumente für betriebliche Mitbestimmung, da mit ihr Effizienzgewinne verbunden sein können. Diesen stehen Argumente gegenüber, die in die andere Richtung deuten. Ein staatlicher Eingriff kann sinnvoll sein, wenn sich betriebliche Mitbestimmung systematisch nicht einstellt, obwohl sich dadurch Effizienzgewinne ergeben würden.

So wie die betriebliche Mitbestimmung selbst auf eine lange Tradition zurückblickt, so ist dies bei der Forschung zu ihren Wirkungen nicht weniger der Fall. Die ökonomische und soziologische Literatur hierzu ist sehr umfangreich und wird in diversen Überblicksartikeln zusammengefasst (siehe zum Beispiel Addison und Schnabel, 2004; Jirjahn und Smith, 2018 sowie Schnabel, 2020). Auch die internationale Forschung bezieht sich vor allem auf Deutschland, da Mitbestimmungsrechte hier am stärksten ausgeprägt sind (Schnabel, 2020). Obwohl die theoretischen Argumente bereits in den 1980er und 1990er Jahren diskutiert wurden, geben neuere Forschungsarbeiten, die auf neueren, besseren Datenquellen beruhen, stets neue Erkenntnisse. In diesem Abschnitt werden zunächst die zwei wichtigsten theoretischen Argumente für und gegen eine effizienzsteigernde Wirkung von betrieblicher Mitbestimmung erörtert.

Argumente für eine effizienzsteigernde Wirkung von Betriebsräten

Ein Argument für die effizienzsteigernde Wirkung ist das der kollektiven Stimme: Betriebsräte aggregieren die Präferenzen der Belegschaft und kommunizieren diese dem Management. Falls es relativ homogene Präferenzen unter den Beschäftigten gibt, kann die Unternehmensführung durch die so gewonnene Intervention präferenzgerechtere Vergütungs- und Personaleinsatzmethoden verwenden und Kündigungen verhindern. Ohne eine solche vermittelnde Institution wäre die individuelle Aussprache über die Unzufriedenheit ein Kollektivgut, da auch diejenigen Beschäftigten davon profitieren würden, die sich nicht an den Kosten beteiligen. Je nach Höhe der individuell zu schulternden Kosten, kann es für den Einzelnen rational sein, bei Unzufriedenheit zu kündigen, wodurch aber gegebenenfalls wichtige betriebsspezifische Kenntnisse verloren gehen (Jirjahn und Smith, 2018). Somit bleiben die Ineffizienzen im Betrieb bestehen. Eine Reaktion auf (kollektiv) geäußerte Vorschläge dahingegen könnte die Arbeitsmoral heben, Fluktuationen verringern und sich positiv auf die Produktivität auswirken (Schnabel, 2020). Ob es dazu eine formale Institution mit festgeschriebenen Rechten benötigt, hängt dabei von der Qualität der Unternehmensführung ab. FitzRoy und Kraft (1987) unterscheiden deshalb zwischen kompetenten und inkompetenten Managern. Während kompetente Manager auch ohne Betriebsräte effektive Kommunikations- und Partizipationsstrukturen etablierten, würden inkompetente Manager durch Mitarbeiterbeteiligung zum Dialog gezwungen und zu effizienteren Entscheidungen gedrängt. Formale Mitbestimmung hat nur in letzterem Fall eine effizienzsteigernde Wirkung.

Ein weiteres Argument liegt darin begründet, dass Arbeitsverträge typischerweise unvollständig sind, das heißt, nicht alle arbeitsrelevanten Aspekte sind im Vertrag explizit niedergeschrieben. So könnte eine Arbeitgeberin oder ein Arbeitgeber den implizit darüber hinaus geschlossenen Vertrag brechen und Versprechungen bezüglich Arbeitsbedingungen oder Aufstiegschancen nicht einhalten. Die theoretisch rationale Konsequenz aus diesem potenziell opportunistischen

Verhalten ist, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht ihre volle Leistung zeigen und Informationen über Verbesserungspotenzial zurückhalten, wenn für sie nicht absehbar ist, ob sich die Unternehmensführung an die Versprechungen hält. Die Unsicherheit darüber, ob höherer Einsatz tatsächlich belohnt wird, könnte also dazu führen, dass man ihn gar nicht erst zeigt. Dies schadet sowohl dem Betrieb als auch den Beschäftigten, wenn sie deswegen geringere Löhne erhalten. Eine Institution der Mitbestimmung, die sich für die Interessen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einsetzt, kann helfen, dieses Verbindlichkeitsproblem zu überwinden (Jirjahn und Smith, 2018; Schnabel, 2020).

Beide Argumente zeigen, dass es im Interesse der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie der Beschäftigten sein kann, einen Betriebsrat einzurichten. Warum sich diese Institution möglicherweise nicht ohne staatlichen Eingriff bildet, wird an späterer Stelle diskutiert. Zunächst wird vor dem Hintergrund des geplanten Gesetzes auf den Zusammenhang von Mitbestimmung und betrieblicher Weiterbildung geschaut.

Warum Betriebsräte mehr betriebliche Weiterbildung ermöglichen

Aus ökonomischer Sicht sollte immer dann in Weiterbildung investiert werden, wenn die Erträge die entstehenden Kosten übersteigen. Bildung wird in der theoretischen Betrachtung als Investition in Humankapital modelliert. Hierbei ist die Unterscheidung zwischen Weiterbildung zur Ausweitung von allgemeinem und von betriebsspezifischem Humankapital relevant.

Im Fall von betriebsspezifischer Weiterbildung kann eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer durch die Investition keinen höheren Lohn außerhalb des Unternehmens erreichen. Die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber haben einen Anreiz, in Weiterbildung zu investieren, wenn die Kosten geringer sind als die erwartete Produktivitätssteigerung. Selbst wenn das Unternehmen die monetären Kosten für die Weiterbildung übernimmt, haben die Beschäftigten die möglichen nicht-monetären Kosten wie Stress, Angst vor Versagen oder Angst vorm Lernen zu tragen (Bellmann et

al., 2019). Die Arbeitgeberseite ist also auch hier auf die Kooperationsbereitschaft der Beschäftigten angewiesen, um die vollen Erträge von Weiterbildung ausschöpfen zu können.

Betriebliche Mitbestimmung kann Humankapitalinvestitionen für beide Seiten lohnender machen. Dies liegt zum einen daran, dass Betriebsräte interne Arbeitsmärkte fördern, das heißt die Arbeitsbeziehungen sind von längerer Dauer. Zum anderen gilt auch in diesem Kontext, dass Betriebsräte das opportunistische Verhalten von Managerinnen und Managern eindämmen können. Das heißt, sie können sich dafür einsetzen, dass sich Weiterbildung auch in höheren Löhnen widerspiegelt oder in einer Beförderung. Dies erhöht die Bereitschaft der Beschäftigten, in Humankapitalausstattung zu investieren. Auch für das Unternehmen ist eine längere Arbeitsbeziehung von Vorteil, da diese die Grundlage für Amortisation der Investitionen ist (Bellmann und Ellguth, 2006).

Für den Fall allgemeiner Weiterbildungsaktivitäten gibt es ebenfalls Argumente, warum Mitbestimmung diese positiv beeinflussen kann. Grundsätzlich besagt die Humankapitaltheorie, dass in einem kompetitiven Markt jegliche Kosten für allgemeine Weiterbildung von den Beschäftigten getragen werden, da diese transferierbar sind und den Lohn auch bei einer alternativen Anstellung erhöhen. Weicht man dahingegen vom Modell des vollständigen Wettbewerbs ab, lässt sich eine positive Wirkung von Betriebsräten auch auf allgemeine Weiterbildung plausibilisieren. Das Argument geht auf eine Theorie von Acemoglu und Pischke (1999) zurück, die zeigen, dass bei Vorliegen von zwei Marktperfektionen die Investition in die allgemeinen Fähigkeiten der Beschäftigten für Betriebe lohnend sein kann. Dies ist der Fall, wenn in einem Markt sowohl Lohnkompression als auch Kosten des Arbeitsplatzwechsels vorherrschen. Dann können Hochqualifizierte unterhalb ihrer Grenzproduktivität entlohnt werden, sind aber durch die Wechselkosten stärker an die Firma gebunden als im kompetitiven Fall. Wenn die Produktivitätssteigerung durch Weiterbildung dann größer ist als der Lohnzuwachs, der nötig wird, um einen Wechsel zu verhindern, ha-

ben Betriebe einen Anreiz, diese Investition zu tätigen. Empirisch ist zu beobachten, dass mitbestimmte Betriebe dazu tendieren, eine größere Lohngleichheit herbeizuführen (Levine, 1995; Schnabel, 2020). Durch die Förderung von internen Arbeitsmärkten erhöhen sie zudem die Bindung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern an den Betrieb und erhöhen damit auch die Wechselkosten. Empirisch sind Betriebsräte also positiv mit den zwei Marktperfektionen korreliert, die eine Investition in die allgemeine Weiterbildung lohnend machen. Dies ist ein theoretischer Erklärungsansatz für die positive Wirkung von Betriebsräten auf allgemeine Weiterbildung.

Beiderseitig lohnende Weiterbildungsaktivitäten können also durch Betriebsräte begünstigt werden, da sie langlebige Beschäftigungsbeziehungen fördern sowie mehr Lohngleichheit und höhere Wechselkosten bewirken.

Argumente gegen eine effizienzsteigernde Wirkung von Betriebsräten

Gegen die Erwartung einer effizienzsteigernden Wirkung von betrieblicher Mitbestimmung wirkt die Verteuerung des Faktors Arbeit. Betriebsräte haben vielfältige Konsultations- und Mitbestimmungsrechte, welche das Management bei seiner Entscheidungsfindung berücksichtigen muss. Die dem Betriebsrat gewährten Informationen und Rechte ermöglichen es, profitmaximierende Entscheidungen zu verzögern und zu verändern (Freeman und Lazear, 1995). Diese Macht der Arbeitnehmervertretung kann nicht nur dazu genutzt werden, den gemeinsamen Überschuss zu vergrößern, sondern auch dazu, diesen zugunsten der Beschäftigten umzuverteilen (Schnabel, 2020). Dadurch könnte sich das grundsätzlich bestehende Hold-up Problem verschärfen. Ein Hold-up Problem entsteht, wenn Unternehmenseigner für eine gewinnbringende Investition in das Unternehmen auf die Kooperation der Beschäftigten angewiesen sind. Die Beschäftigten haben dann einen Anreiz, sich nach getätigter Investition opportunistisch zu verhalten und höhere Löhne zu fordern. Die Antizipation dieses Verhaltens kann wiederum dazu führen, dass ineffizient wenig investiert wird (Grout, 1984; Franz, 2005). Diese möglichen Verteilungskonflikte können

noch verschärft werden, wenn Unternehmenseigentümer und Manager divergierende Interessen haben. Manager haben geringere diskretionäre Macht in mitbestimmten Unternehmen und könnten daher einen Anreiz haben, Partizipationsrechte abzulehnen (Jirjahn und Smith, 2018). Die Tatsache, dass Löhne in Deutschland nicht vom Betriebsrat ausgehandelt werden, sondern auf der industrieweiten oder sogar regionalen Ebene verhandelt werden, ermöglicht eine teilweise Entkopplung von Produktions- und Verteilungsfragen (Addison et al., 2004).

Es gibt also Argumente sowohl für als auch gegen die effizienzsteigernde Wirkung von Mitbestimmung. So resümiert Schnabel (2020), dass die Wirkung von Betriebsräten theoretisch offen ist, jedoch einzelne erwartete Wirkungszusammenhänge wie zum Beispiel eine potenziell geringere Investitionsbereitschaft empirisch überprüft werden können.

Warum könnte ein staatlicher Eingriff gerechtfertigt sein?

Wenn es so wäre, dass der Nutzen der Mitbestimmung dessen Kosten übersteigt, würden Unternehmen freiwillig Betriebsräte einrichten, um einen wettbewerblichen Vorteil am Markt zu haben. Es bräuchte also keine gesetzlichen Regelungen (Jensen und Meckling, 1979). Tatsächlich gibt es Argumente, warum betriebliche Mitbestimmung ohne staatlichen Eingriff nicht zustande kommt, obwohl sie im Interesse aller Beteiligten wäre.

In ihrer wegweisenden Arbeit von 1995 zeigen Freeman und Lazear in einem theoretischen Modell, dass die gegenläufigen Interessen von Arbeitnehmerseite und Management dazu führen, dass in den Verhandlungen über die Ausgestaltung der Partizipationsrechte nicht das sozial optimale Niveau von Mitbestimmung gewählt wird. Unternehmerinnen und Unternehmer möchten zwar vom höheren Überschuss profitieren, aber die Umverteilung zugunsten der Beschäftigten möglichst geringhalten. Die Beschäftigten ihrerseits fordern ein Maß an Mitbestimmung, welches oberhalb des sozialen Optimums liegt und

ihren Anteil am Gewinn maximiert. Eine gesetzliche Regelung kann eine effizientere Lösung herbeiführen. Voraussetzung hierfür ist, dass der Gesetzgeber das gesamtwirtschaftlich effiziente Niveau an Mitbestimmung kennt und die Rechte entsprechend ausgestalten kann. Ob das in der Realität der Fall ist, ist eine offene Frage, wie auch die Autoren anmerken.

Ein weiteres Argument sind prohibitiv hohe Transaktionskosten der Einrichtung eines Betriebsrats. Die Verhandlungen über die Ausgestaltung der Mitbestimmungsrechte können für das einzelne Unternehmen so aufwendig und teuer sein, dass sich die Einrichtung nicht lohnt. Eine gesetzliche Regelung, die für alle Betriebe die gleichen Mitbestimmungsregeln festlegt, senkt diese Kosten (Schnabel 2020, Jirjahn und Smith, 2018).

Unabhängig von der potenziell effizienzsteigernden Wirkung von Betriebsräten kann eine höhere Verbreitung aus staatlicher Sicht befürwortet werden, weil man einen Wert in der Interessenvertretung an sich sieht. So sieht auch die Bundesregierung in Betriebsräten eine Möglichkeit der demokratischen Teilhabe (Gesetzesentwurf, 2021).

Empirische Erkenntnisse zu den Wirkungen von betrieblicher Mitbestimmung in Deutschland

Laut Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) besteht in Deutschland das Recht auf die Errichtung eines Betriebsrats, wenn ein Unternehmen mindestens 5 Mitarbeitende hat. Die Errichtung muss jedoch von den Beschäftigten initiiert werden. Die Anzahl der Mitglieder, die von der Arbeitgeberin oder vom Arbeitgeber für die Betriebsratsarbeit freigestellt werden müssen, sowie deren Rechte steigen mit der Größe des Unternehmens. Mit den zunehmenden Einflussmöglichkeiten steigt auch die Wahrscheinlichkeit der Errichtung eines Betriebsrats (Addison et al., 2004). Das spiegelt sich auch in der Verbreitung von Betriebsräten nach Unternehmensgröße wider (siehe Tabelle 1). Während betriebliche Mitbestimmung in kleinen und mittleren Betrieben eher die Ausnahme ist, sind nahezu alle Beschäftigten in einem Betrieb mit mindestens 500 Mitarbeitenden durch einen Betriebsrat vertreten.

Tabelle 1 Verbreitung betrieblicher Mitbestimmung in Deutschland

Zahl der Beschäftigten	Betriebe mit BR in % ¹	Beschäftigte in Betrieben mit BR in % ¹
5-50	6	9
51-100	31	32
101-199	50	52
>= 500	86	90

¹ Anteilig an privatwirtschaftlichen Betrieben ab 5 Beschäftigten ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck
Quelle: Ellguth (2020)

Die empirische Literatur zu den Wirkungen von betrieblicher Mitbestimmung auf firmenspezifische Resultate ist sehr umfangreich und wird hier nur kurz zusammengefasst. Die Ausführungen beziehen sich überwiegend auf Schnabel (2020) sowie Jirjahn und Smith (2018). Insgesamt deuten die Ergebnisse auf neutrale oder positive Wirkungen hin. So weisen mitbestimmte Betriebe eine höhere Produktivität auf, welche sich manchmal erst im Laufe der Zeit realisiert. Auch Löhne sind höher als in vergleichbaren Betrieben ohne Mitbestimmung. Es gibt also Hinweise auf einen Umverteilungseffekt. Dieser scheint jedoch weniger stark ausgeprägt als der Produktivitätseffekt, so dass die Profitabilität insgesamt positiv beeinflusst wird. Hier kommt es allerdings auf das gewählte Produktivitätsmaß an.

In Bezug auf Weiterbildung bestätigt sich die theoretisch erwartete positive Beziehung zum Vorhandensein eines Betriebsrats ebenfalls. Betriebe mit partizipativen Strukturen sind mit häufigeren Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen assoziiert, wobei die Kosten dafür häufiger vom Unternehmen übernommen sowie Mitarbeitende dafür freigestellt werden (siehe zum Beispiel Gerlach und Smith, 2001 und Stegmaier, 2012).

Die Befürchtung, Investitionen könnten zurückgehalten werden, lässt sich empirisch nicht bestätigen. Eine geringere Beschäftigungsfluktuation durch weniger Einstellungen wie auch Entlassungen und die Förderung von internen Arbeitsmärkten hingegen sind zu beobachten.

Nicht eindeutig sind die Ergebnisse in Bezug auf die Beschäftigungsentwicklung und Schließungswahrscheinlichkeit. Betriebsräte werden öfter errichtet, wenn es dem Betrieb schlecht geht, was zu einer Verzerrung der gemessenen Effekte führen kann.

Studien, die sich diesem Problem annehmen, kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Mehrere Autoren betonen, dass die positiven Effekte von Betriebsräten von der ökonomischen Situation der Unternehmen sowie der Kooperationsbereitschaft der Manager abhängen und sich zum Teil erst im Laufe der Zeit realisieren. Auch sind die Kosten einer formalen Institution der betrieblichen Mitbestimmung für kleinere Betriebe höher und informelle Lösungen eine bessere Option (Addison et al., 2004).

In Bezug auf die anstehende Reform ist ein Blick auf die letzte Reform vor 20 Jahren aufschlussreich. Mit der Reform von 2001 wurden sehr ähnliche Ziele verfolgt wie mit dem aktuellen Gesetzesentwurf: die Errichtung von Betriebsräten sollte durch Absenkung der formalen Anforderungen an die Wahl erleichtert werden, ihr Einfluss durch die Anhebung der Anzahl der Mitglieder erweitert werden sowie ihre Kompetenzen in bestimmten Bereichen gestärkt werden. Unter anderem wurden den Betriebsräten Initiations- und Mitbestimmungsrechte bei der betrieblichen Weiterbildung eingeräumt, um die Interessen derjenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu stärken, deren Fähigkeiten drohen, überflüssig zu werden (Siehe Addison et al., 2004 für eine ausführliche Beschreibung). In einer empirischen Studie zu den Auswirkungen der Reform können Bellmann und Ellguth (2006) weder einen signifikanten Einfluss der Reform auf die Verbreitung von Betriebsräten noch auf die Weiterbildungsbeteiligung der Beschäftigten feststellen. Vor dem Hintergrund dieser empirischen Erkenntnisse zeigen sich einige Autoren skeptisch gegenüber den geplanten Neuerungen. So weisen Lesch, 2020 und Schnabel, 2020, daraufhin dass es neben der formal institutionalisierten Form von Partizipation auch flexiblere Instrumente gebe, die bei Bedarf von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und Beschäftigten gemeinsam eingerichtet werden.

Im internationalen Vergleich werden die Mitbestimmungsrechte von Betriebsräten in Deutschland als hoch angesehen. Speziell im Bereich Bildung sind die Kompetenzen schon weit ausgeprägt. Es ist daher fraglich, ob es einer weiteren gesetzgeberischen Anpassung bedarf, um wie

beabsichtigt die Qualifikationen der Beschäftigten zu sichern. In einer Studie untersuchen Erol et al. (2021) die Aktivitäten von Betriebsräten im Bereich betrieblicher Weiterbildung mittels einer repräsentativen Umfrage unter Betriebsräten. Sie stellen fest, dass Weiterbildung ein wichtiger Bestandteil der Betriebsratsarbeit ist, die Rechte jedoch häufig nicht voll ausgeschöpft werden. Zum Beispiel werden weniger oft neue Maßnahmen eingebracht als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für eine bestehende Maßnahme vorgeschlagen. Betriebsräte reagieren also eher auf das Angebot, anstatt es weiterzuentwickeln. Das Autorenteam plausibilisiert dies mit der hohen Komplexität des Themas. In der Tat engagieren sich Betriebsräte häufiger im Bereich Bildung, wenn sie selbst besser ausgebildet sind. Betriebsräte mit der nötigen Expertise auszustatten, damit sie kompetent mitbestimmen können, scheint sich auszuzahlen.

Die Studie von Erol et al. (2021) gibt vor allem die Sicht der Arbeitnehmervvertretungen innerhalb von mitbestimmten Betrieben wieder. Wie aber sieht es in Betrieben aus, in denen keine formale Institution der Mitbestimmung existiert? Ein Blick in aktuelle Daten gibt hier Anhaltspunkte.

Mitbestimmung in Betrieben in Deutschland aus Managementperspektive

Die Europäische Unternehmenserhebung ist eine regelmäßige repräsentative Umfrage von Führungskräften und Arbeitnehmervvertreterinnen und -vertretern in Betrieben in Europa, die zuletzt 2019 durchgeführt wurde. Ein Fokus der Befragung ist die Arbeitnehmerbeteiligung, daher werden vielfältige Fragen rund um die Partizipation von Mitarbeitenden gestellt. Dies ermöglicht einen Einblick in die Praxis der Mitbestimmung in Betrieben in Deutschland: Welche Methoden der Beteiligung werden eingesetzt? Wie oft werden

Entscheidungen des Managements durch Beschäftigte beeinflusst? Gibt es unterschiedliche Weiterbildungsstrategien?

Die folgenden Ergebnisse beziehen sich auf die Antworten von Führungskräften in Unternehmen in Deutschland 2019. Diese sind subjektiv und können von der Einschätzung der Beschäftigten abweichen.² Nichtsdestoweniger geben sie interessante Einschätzungen zu Aspekten, die mit den Zielen der geplanten Reform unmittelbar zusammenhängen. Bei der Auswertung werden Stichprobengewichte genutzt, um für Stichprobenauswahl und Nicht-Antwort zu korrigieren.

Die geringe Verbreitung von formaler Mitbestimmung zeigt sich auch in diesen Daten: weniger als 10% der befragten Unternehmen haben einen Betriebsrat, in weiteren wenigen Betrieben gibt es einen Vertrauenskörper, der die offizielle Vertretung der Gewerkschaft im Betrieb ist, oder die Kombination aus diesen Institutionen. Ein Vergleich der Charakteristika mit und ohne Betriebsrat bestätigt zudem bekannte Korrelationen: mitbestimmte Betriebe sind in der Regel größer, relativ häufiger in der Produktion als im Dienstleistungssektor zu finden, haben einen höheren Anteil an unbefristeten sowie in Vollzeit tätigen Beschäftigten.³

Praktiken der Mitarbeiterbeteiligung und deren Bewertung

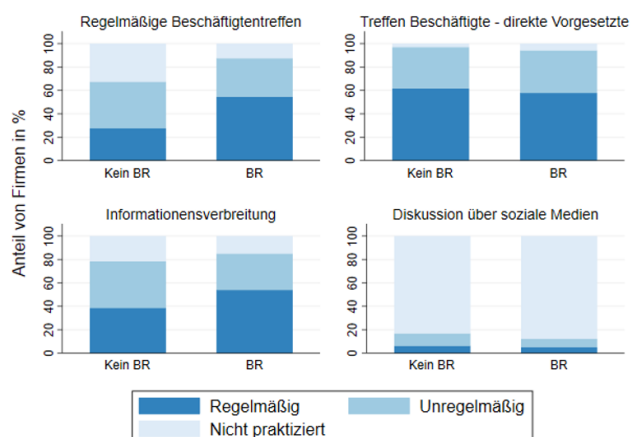
Abbildung 1 zeigt, wie sich die Nutzung verschiedener Praktiken der Mitarbeiterbeteiligung zwischen den Unternehmen mit und ohne Betriebsrat unterscheidet. Während es in der Hälfte der mitbestimmten Betriebe regelmäßige Treffen mit Beschäftigten sowie Informationsverbreitung über Newsletter, die Firmenwebsite, E-Mails oder Aushänge gibt, ist dies bei nicht mitbestimmten Betrieben nur bei der Minderheit der Fall. Dafür ist der Anteil der Unternehmen, in denen es regel-

² Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitnehmerseite sind leider nur in den Betrieben durchgeführt worden, in denen es eine formale Institution der Mitbestimmung gibt. Ein Vergleich der Antworten von Beschäftigten in mitbestimmten und nicht mitbestimmten Betrieben ist daher nicht möglich.

³ Auswertungen auf Anfrage bei der Autorin erhältlich.

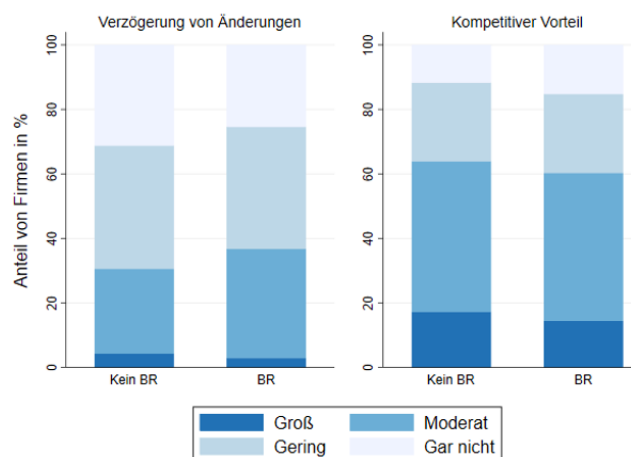
mäßige Treffen zwischen Beschäftigten und direkten Vorgesetzten gibt, dort etwas höher. Diskussionen über soziale Medien sind in allen Betrieben eine selten genutzte Praktik.

Abbildung 1: Praktiken der Mitarbeiterbeteiligung



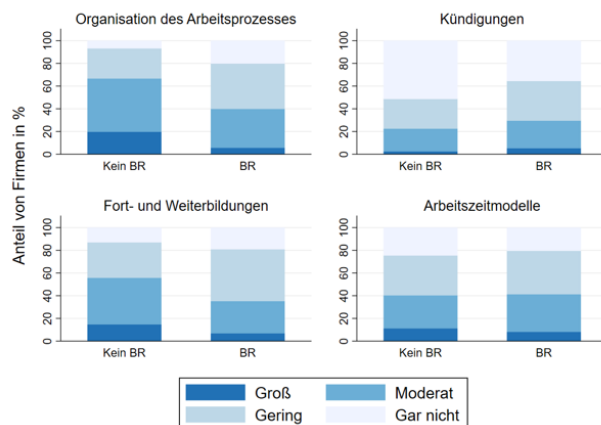
In beiden Gruppen von Betrieben gibt es nur wenige Managerinnen und Manager, die eine große Verzögerung von Änderungen durch Mitarbeiterbeteiligung feststellen. Moderate oder geringfügige Verzögerungen kommen häufiger in Unternehmen mit Betriebsrat vor. Interessanterweise ist der Anteil der Führungspersonen, die angeben, dass Partizipation einen großen oder moderaten kompetitiven Vorteil schafft, höher in nicht mitbestimmten Firmen (siehe Abbildung 2). Das deutet daraufhin, dass Mitarbeiterpartizipation von Arbeitgeberseite grundsätzlich geschätzt wird, dass sich jedoch die Praktiken unterscheiden, je nachdem ob es eine formale Partizipationsstruktur gibt oder nicht.

Abbildung 2: Bewertung von Mitarbeiterbeteiligung



Tatsächlich ist der Einfluss von Mitarbeitenden in nicht mitbestimmten Betrieben auf Managemententscheidungen aus Sicht der Manager nicht geringer als der Einfluss der Arbeitnehmervertretung in Unternehmen mit Betriebsräten, die Themenbereiche unterscheiden sich jedoch (siehe Abbildung 3). Die Organisation des Arbeitsprozesses wird deutlich öfter in Firmen ohne Betriebsrat durch Beschäftigte beeinflusst. Kündigungsentscheidungen werden in der Mehrheit dieser Betriebe ohne Beteiligung der Mitarbeitenden getroffen, während der Einfluss von Betriebsräten in mitbestimmten Betrieben eindeutig größer ist. Arbeitszeitmodelle werden in beiden Gruppen ungefähr gleich stark von Beschäftigten mit ausgestaltet. Im Bereich Fort- und Weiterbildung gibt es deutliche Unterschiede. Der Anteil an Firmen, in denen nach Einschätzung der Führungskräfte Mitarbeitende einen großen oder moderaten Einfluss haben, ist hier mit 56% in der Gruppe ohne Betriebsräte deutlich größer als in der mit Betriebsräten in Höhe von 35%. Dies ist vor dem Hintergrund der theoretischen und empirischen Erkenntnisse überraschend. Eine nähere Betrachtung der Ausgestaltung von Weiterbildung hilft, den Widerspruch ein Stück weit aufzulösen.

Abbildung 3: Einfluss von Partizipation auf Managemententscheidungen

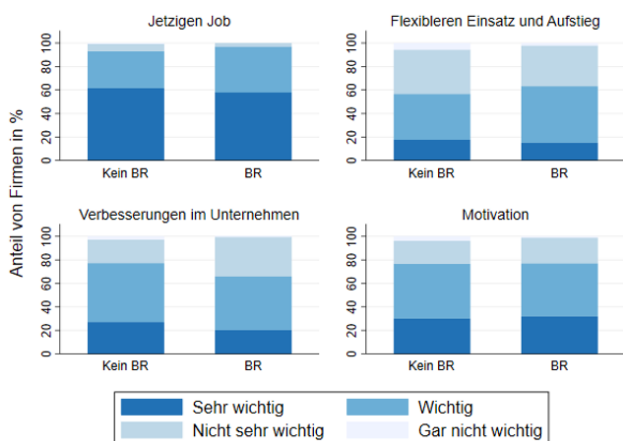


Weiterbildung

Die Managerinnen und Manager wurden unter anderem nach den Gründen für die Bereitstellung von betrieblicher Weiterbildung gefragt. Die Gewichtung der verschiedenen Motivationen ist über die beiden Gruppen von Betrieben sehr ähn-

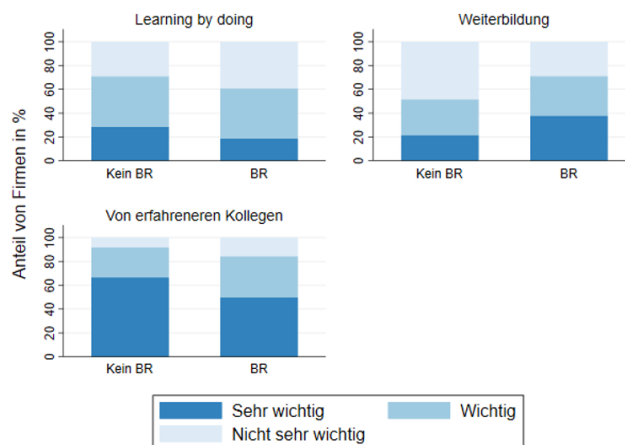
lich, wie Abbildung 4 verdeutlicht. Die Fähigkeiten der Beschäftigten aufrecht zu erhalten, so dass sie ihre aktuelle Tätigkeit ausführen können, ist mit Abstand der wichtigste Grund für Betriebe, in die Weiterbildung ihrer Beschäftigten zu investieren. Aber auch die Förderung eines flexibleren Einsatzes von Personal und individuelle Aufstiegsmöglichkeiten sowie die Motivation der Mitarbeitenden sind großen Teilen der Führungskräfte sehr wichtig oder wichtig. Durch Weiterbildung Beschäftigte dazu zu befähigen, Verbesserungen im Unternehmen herbeizuführen, ist in nicht mitbestimmten Unternehmen nicht minder wichtig als in solchen mit einer Arbeitnehmervertretung, wird dort sogar als etwas wichtiger angesehen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass auch Firmen ohne Betriebsrat die Investition in die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als wichtigen Faktor für den betrieblichen Erfolg ansehen. Die Abwesenheit von formalen partizipativen Strukturen bedeutet nicht, dass keine Weiterbildung stattfindet.

Abbildung 4: Gründe für die Bereitstellung von Weiterbildung



Die gewählten Methoden zur Weiterbildung unterscheiden sich dahingegen durchaus, wie Abbildung 5 sehr deutlich erkennen lässt: In Betrieben ohne Arbeitnehmervertretung wird das Lernen von erfahreneren Kolleginnen und Kollegen sowie das Praxislernen als deutlich wichtiger angesehen als formale Weiterbildung. Das kann natürlich zu einem Unterschied in der messbaren Weiterbildungsaktivität zwischen den beiden Gruppen führen, da die ersten beiden informellen Formen schwieriger zu erfassen sind.

Abbildung 5: Formen der Weiterbildung



Einsatz von Technologie

Der Trend zur Digitalisierung spielt für die aktuelle Gesetzesinitiative eine bedeutende Rolle. Die Daten zeigen eine Korrelation zwischen Technologieeinsatz und der Existenz eines Betriebsrats. Technologieeinsatz wird mit den in Tabelle 2 gezeigten Charakteristika approximiert. In allen drei Kategorien ist der Anteil der Firmen, die moderne Technologie einsetzen größer in der Gruppe der mitbestimmten Unternehmen. Beides, die Existenz eines Betriebsrats als auch der Einsatz von Technologie ist positiv mit der Unternehmensgröße korreliert. Eine Aussage über die Kausalität darüber hinaus lässt sich nicht ableiten.

Tabelle 2: Einsatz von Technologie

	Ohne BR	BR
Unternehmen setzt Roboter ein:		
Nein	0.94	0.87
Ja	0.06	0.13
Kauf spezieller Software in letzten 3 Jahren:		
Nein	0.50	0.38
Ja	0.50	0.62
Nutzung von Data Analytics:		
Nein	0.62	0.45
Ja	0.38	0.55

Erkenntnisse aus der Unternehmensbefragung

Die Mehrheit der befragten Managerinnen und Manager bewertet Mitarbeiterpartizipation als vorteilhaft – unabhängig davon, ob es einen Betriebsrat gibt oder nicht. So haben Beschäftigte auch in Betrieben ohne formale Mitbestimmung ein Einfluss auf die Entscheidungen des Managements. Die gewählten Formen der Partizipation unterscheiden sich jedoch zwischen den beiden Gruppen von Betrieben. Dies zeigt sich auch in Bezug auf Weiterbildungsaktivitäten. Während in Unternehmen mit Betriebsrat mehr formale Weiterbildung stattfindet, ist das Lernen von erfahreneren Kolleginnen und Kollegen sowie das Praxislernen in nicht mitbestimmten Unternehmen deutlich mehr verbreitet. Da die hier präsentierte Sicht die Managementperspektive widerspiegelt, wäre es sehr interessant, diese mit der Sicht der Beschäftigten abzugleichen. Hier besteht Potenzial für weitere Forschung.

Fazit

Der Gesetzesentwurf zur Stärkung von Betriebsräten gibt Anlass dazu, die ökonomischen Argumente für eine staatliche Regelung von Partizipationsrechten zu reflektieren. Hierzu wurde zunächst dargestellt, dass theoretisch sowohl effizienzsteigernde als auch mindernde Effekte von Mitbestimmung ausgehen können. Trotz der potenziellen Vorteilhaftigkeit von Mitbestimmung kann das gesamtwirtschaftlich effiziente Niveau von Mitbestimmung verfehlt werden. Eine gesetzliche Regelung kann hier wohlfahrtssteigernd wirken, wenn der Staat die Partizipationsrechte so definiert, dass das damit das effiziente Niveau erreicht wird.

Die Partizipationsrechte von Betriebsräten in Deutschland sind im internationalen Vergleich sehr ausgeprägt. Auch sind die in empirischen Studien gemessenen Wirkungen dieser Institution auf verschiedene firmenspezifische Größen neutral oder positiv. Trotzdem geht die Verbreitung von Betriebsräten zurück. Dieser Trend soll mit dem Betriebsrätemodernisierungsgesetz umgekehrt werden. Ein Blick in die Literatur legt nahe, dass die geplante Reform – wie auch schon ihr Vorgänger vor 20 Jahren – wenig zielführend

sein wird. Dort, wo die Vorteile einer formalen Institution der Mitbestimmung aufgrund der Größe der vertretenen Belegschaft größer sind, sind diese gut etabliert. In kleineren Betrieben, für die die Einrichtung eines Betriebsrats durch das Gesetz erleichtert werden soll, werden häufig andere Formen der Mitbestimmung praktiziert. Dies zeigt auch die Auswertung neuerer Daten der Europäischen Unternehmensbefragung. Führungskräfte in Betrieben ohne formale Institution der Partizipation wissen den Beitrag der Beschäftigten zu schätzen und möchten sie mit den Fähigkeiten ausstatten, die sie in einer sich wandelnden Arbeitswelt benötigen. Sie setzen dabei aber mehr auf informelle Formen der Weiterbildung als auf formales Training. Es muss also nicht befürchtet werden, dass durch den Rückgang der Betriebsräte nicht mehr in die Qualifikation von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern investiert wird.

Literaturhinweise

Acemoglu, Daron, and Jörn-Steffen Pischke. "The structure of wages and investment in general training." *Journal of Political Economy* 107.3 (1999): 539-572.

Addison, John T., et al. "The reform of the German works constitution act: A critical assessment." *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 43.2 (2004): 392-420.

Bellmann, Lutz, and Peter Ellguth. "Verbreitung von Betriebsräten und ihr Einfluss auf die betriebliche Weiterbildung". *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik Bd. (Vol.)* 226/5 (2006): 487-504.

Bellmann, Lutz, Olaf Hübler, and Ute Leber. "Works councils, training and employee satisfaction." *SOEPpapers* 1020 (2019).

Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG). Online abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/betrvg/> (zuletzt abgerufen am 03.05.2021).

Ellguth, P. "Ost-und Westdeutschland nähern sich bei der Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung an." *IaB-Forum*, 2020.

Erol, Serife, Elke Ahlers, and Sergej Schleicher. „Betriebliche Weiterbildung als Handlungsfeld der Betriebsräte.“ No. 51. WSI Policy Brief, 2021.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. (2020). European Company Survey, 2019. [data collection]. UK Data Service. SN: 8691, <http://doi.org/10.5255/UKDA-SN-8691-1>

FitzRoy, Felix R., and Kornelius Kraft. "Efficiency and internal organization: Works councils in West German firms." *Economica* (1987): 493-504.

Franz, Wolfgang. "Die deutsche Mitbestimmung auf dem Prüfstand: Bilanz und Vorschläge für eine Neuausrichtung." *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung-Journal for Labour Market Research* 38.2/3 (2005): 268-283.

Freeman, Richard B., and Edward P. Lazear. "An economic analysis of works councils." No. w4918. National Bureau of Economic Research, 1994.

Gerlach, Knut, and Uwe Jirjahn. "Employer provided further training: Evidence from German establishment data." *Schmollers Jahrbuch* 121.2 (2001): 139-164.

Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Betriebsratswahlen und der Betriebsratsarbeit in einer digitalen Arbeitswelt (Betriebsrätemodernisierungsgesetz). Online abrufbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/GesetzeundGesetzesvorhaben/betriebsraetemodernisierungsgesetz.html> (abgerufen am 04.05.2021)

Grout, P., "Investment and Wages in the Absence of Binding Contracts: A Nash Bargaining Approach" *Econometrica*, Vol.52 (1984): 449-460.

Jensen, Michael C., and William H. Meckling. "Rights and production functions: An application to labor-managed firms and codetermination." *Journal of Business* (1979): 469-506.

Jirjahn, Uwe, and Stephen C. Smith. "Nonunion employee representation: Theory and the German experience with mandated works councils." *Annals of Public and Cooperative Economics* 89.1 (2018): 201-233.

Levine, David I. "Reinventing the workplace: How business and employees can both win". Brookings Inst Press, 1995.

Lesch, Hagen. "100 Jahre Betriebsrätegesetz und aktuelle Partizipation von Beschäftigten in Deutschland." *Wirtschaftsdienst* 100.7 (2020): 550-555.

Schnabel, Claus. "Betriebliche Mitbestimmung in Deutschland: Verbreitung, Auswirkungen und Implikationen." *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 21.4 (2020): 361-378.

Stegmaier, Jens. "Effects of works councils on firm-provided further training in Germany." *British Journal of Industrial Relations* 50.4 (2012): 667-689

IMPRESSUM

Autorenkontakt:

Theresa Markefke
Institut für Wirtschaftspolitik
Pohligstr. 1
50969 Köln
Tel.: +49 (0)221 470-5355
Fax: +49 (0)221 470-5350
markefke@wiso.uni-koeln.de

Herausgeber:

Institut für Wirtschaftspolitik
an der Universität zu Köln
Pohligstraße 1
50969 Köln
Tel. 0221 / 470-5347
Fax 0221 / 470-5350
iwp@wiso.uni-koeln.de

Redaktion und V.i.S.d.P.:

Prof. Dr. Steffen J. Roth
Tel. 0221 / 470-5348
steffen.roth@wiso.uni-koeln.de

Abbildung S. 1: <https://www.pexels.com/de-de/foto/frau-im-weissen-langarmhemd-das-weisses-druckerpapier-halt-5922329/>