

**Gesetzliche Mitbestimmung in Deutschland:
Idee, Erfahrungen und
Perspektiven aus ökonomischer Sicht**

Dieter Sadowski, Joachim Junkes und Sabine Lindenthal

Quint-Essenzen Nr. 61, April 2000

Adressen der Autoren:

Prof. Dr. Dieter Sadowski, Dipl.-Vw. Sabine Lindenthal
Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Gemeinschaft
Postfach 18 12 30
54263 Trier

Dipl.-Kfm. Joachim Junkes
Universität Trier
Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, insb. Services Administration & Management
54286 Trier

Gesetzliche Mitbestimmung in Deutschland: Idee, Erfahrungen und Perspektiven aus ökonomischer Sicht

von

Professor Dr. DIETER SADOWSKI, Dipl.-Kfm. JOACHIM JUNKES,
Dipl.-Vw. SABINE LINDENTHAL, Trier

Zusammenfassung

Die Effizienz der Mitbestimmung auf Betriebs- und Unternehmensebene wird in diesem Beitrag aus einer mikroökonomischer Perspektive betrachtet. Unser Augenmerk liegt hierbei auf der Frage, ob aus dem nicht oder zumindest nur seltenen freiwilligen Zustandekommen von Mitbestimmungsregelungen auf deren Ineffizienz geschlossen werden kann. Die in der Literatur hierzu angeführten Argumente werden anhand einer Plausibilitätsprüfung auf ihre Robustheit hin überprüft: Wenn eine gesetzliche Einführung auch für Arbeitgeber effizient wäre, wie kann dann deren Klageverhalten gegen die verschiedenen Mitbestimmungsregelungen durch diese Argumente erklärt werden? Darüber hinaus erörtern wir die Schwierigkeiten der empirischen Überprüfung der vorgetragenen Argumente. Es werden sowohl die Anforderungen an ein angemessenes statistisches Messdesign als auch vorliegende empirische Studien zur Wirkungsanalyse von Arbeitnehmermitbestimmung dargestellt. In einem letzten Schritt fragen wir, inwiefern die bislang erzielten empirischen Ergebnisse Rückschlüsse auf die Quellen möglicher Effizienzvorteile gesetzlicher Mitbestimmung bzw. auf die weitere Entwicklung von Mitbestimmungsregelungen zulassen.

Inhaltsübersicht

I.	Neuere Entwicklungen der Arbeitnehmermitbestimmung	2
II.	Ökonomische Diskussion der Effizienz von Mitbestimmungsregelungen.....	4
1.	<i>Ökonomische Wirkungen der Arbeitnehmermitbestimmung</i>	4
2.	<i>Können Gesetze effizienter sein als Marktlösungen?</i>	5
III.	Wohlfahrtswirkungen der Mitbestimmung auf Firmenebene: Empirische Befunde	10
1.	<i>Methodische Überlegungen</i>	10
2.	<i>Empirische Studien zur Wirkungsanalyse der Arbeitnehmermitbestimmung</i>	13
3.	<i>Worin beruht die Wirkung der Mitbestimmungsrechte?</i>	22
IV.	Mitbestimmung in Deutschland: Bewertung rechtsökonomischer Befunde und Perspektiven	24

I. Neuere Entwicklungen der Arbeitnehmermitbestimmung

Die gesetzliche Mitbestimmung ist seit jeher kontrovers, sei es auf Betriebs- oder auf Unternehmensebene, und zwar seit geraumer Zeit nicht nur auf nationaler, sondern auch auf supranationaler Ebene.

Als Ergebnis eines „langen und dornenreichen Aushandlungsprozesses“¹ wurde im Herbst 1994 die Richtlinie über *Europäische Betriebsräte* verabschiedet² und somit „zum ersten Mal auf dem Feld der Arbeitsbeziehungen eine originär europäische Institution eingeführt und real ausgestaltet“³. Man verzichtete auf ein einheitliches Mitbestimmungsmodell für alle Mitgliedsländer, vielmehr legen prozedurale Vorgaben fest, in welchem Rahmen die jeweilige Ausgestaltung ausgehandelt werden soll. Falls es zu keiner Einigung kommt, greift eine Auffangregel, die der „Arbeitnehmerseite als Drohpotential in den Verhandlungen“⁴ dient.

Die Schaffung einer Europäischen Aktiengesellschaft scheidet seit fast 30 Jahren an der Arbeitnehmermitbestimmung. Die zur Abstimmung gestellten Anträge der vergangenen zwei Jahre zu einer einheitlichen *Europäischen Aktiengesellschaft* gestalten sich nahezu parallel zur Richtlinie über Europäische Betriebsräte.⁵ Individuelle Aushandlungen sollten einer starren einheitlichen Regelung vorgezogen werden. Der Vorschlag der britischen Regierung aus dem Herbst 1997 sah sogar von einer einheitlichen Auffangregel ab, im Falle von Nichteinigung der Verhandlungspartner sollte die jeweils strengere nationale Mitbestimmungsregel der an dem entsprechenden Unternehmen beteiligten Länder gelten. Vorschläge dieser Art scheiterten in den vergangenen anderthalb Jahren insbesondere an dem Widerstand der spanischen Regierung.

Auf nationaler Ebene ist in jüngster Zeit ebenfalls eine neue Mitbestimmungsdiskussion entfacht, was etwa auf das Gesetz zur Kleinen AG, die Diskussion zur Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes und das Mitbestimmungsgutachten der Hans-Böckler- und Bertelsmann-Stiftung zurückzuführen ist. Die neue Bundesregierung hat sich 1998 in ihrem Koalitionsvertrag die Anpassung der Mitbestimmung an die Veränderungen in der Arbeitswelt vorgenommen; die Auflösung der Betriebe als örtliche Einheiten und die Flexibilitätsanforderungen der Unternehmen im internationalen Wettbewerb sind die Merkmale.

Das „Gesetz für *Kleine Aktiengesellschaften* und zur Deregulierung des Aktienrechts“ trat am 10. August 1994 mit dem Ziel in Kraft, die AG als Rechtsform für mittelständische Unternehmen attraktiver zu machen. Danach sind Aktiengesellschaften, die nach dem 10.8.1994 gegründet wurden und weniger als 500 Beschäftigte haben, von der Mitbestimmung auf Unternehmensebene ausgenommen. Für Unternehmen, die vor diesem Stichtag gegründet wurden und keine Familiengesellschaften sind, gilt weiterhin, dass ein Drittel der Aufsichtsratssitze mit Arbeitnehmervertretern zu besetzen ist (vgl. § 76 Abs. 6 BetrVG 1952). Durch den Wegfall der Arbeitnehmermitbestimmung im Aufsichtsrat, die auf „star-

1 WEISS, Gewerkschaftliche Monatshefte 1999, S. 188.

2 Um diese Richtlinie umzusetzen, wurde in Deutschland das BetrVG nicht angepasst, sondern mit Wirkung zum 1.11.1996 ein „Gesetz über Europäische Betriebsräte“ verabschiedet.

3 LECHER, WSI Mitteilungen 1998, S. 691.

4 WEISS, aaO (Fn. 1), S. 189.

5 Gemeint sind hier die zur Abstimmung eingereichten Anträge der luxemburgischen, britischen, österreichischen und deutschen Regierung unter ihrer jeweiligen Ratspräsidentschaft.

ke Vorbehalte“ seitens der mittelständischen Unternehmer traf,⁶ soll ein für viele Mittelständler „starkes psychologisches Hindernis“⁷ beseitigt werden.

Während das am 5. März 1998 vom Bundestag verabschiedete „Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich“ (KonTraG) zur Reform des Aktienrechts keine Änderungen der Mitbestimmung beinhaltet,⁸ wird in der Diskussion zur Novellierung des BetrVG häufig gefordert, die Mitbestimmung auf Betriebsebene an die neuen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen.⁹ So wird beispielsweise vorgeschlagen, „neben den betriebsverfassungsrechtlichen Grundmodellen – Betriebsrat, Gesamtbetriebsrat und Konzernbetriebsrat – Vereinbarungsmodelle zuzulassen, denen dann die gesetzlichen Mitwirkungsrechte nach dem Betriebsverfassungsgesetz zu übertragen wären.“¹⁰ Auch die Gewerkschaften fordern in der sogenannten „Bonner Erklärung für eine moderne Betriebsverfassung“ eine Novellierung des BetrVG, um eine „Modernisierung“ der Mitbestimmungsrechte, aber auch eine Neudefinition des Betriebs- und Arbeitnehmerbegriffes zu erreichen. Eine größere Gestaltungsfreiheit bei der Organisation der Betriebsverfassung empfiehlt auch die Kommission Mitbestimmung.¹¹

Die Auswirkungen der verschiedenen Mitbestimmungsregelungen können natürlich aus ganz verschiedenen Perspektiven betrachtet werden. So kann Mitbestimmung beispielsweise aus dem Blickwinkel der Durchsetzung von Arbeitsschutzrechten untersucht werden. So kommen *Sadowski/Frick*¹² in einer empirischen Untersuchung zu dem Schluss, dass der Betriebsrat als „Organ der Rechtspflege“ effizienter sein kann als staatliche Kontrollinstanzen.¹³

Wir werden uns hier jedoch auf eine mikroökonomische Analyse der Effizienz der Mitbestimmung konzentrieren, da diese besonders kontrovers ist. Eine solche Beschränkung auf die einzelwirtschaftlichen Effekte vernachlässigt einerseits die überbetrieblichen Wirkungen, die sich aus der Ämterverflechtung der Arbeitnehmervertreter in Gewerkschaften und Unternehmensorganen ergeben können, gleichwohl ist die Bilanzierung noch schwierig genug. Andererseits werden wir nicht versuchen, den gesellschaftlichen Gewinn durch die Sicherung des sozialen Friedens gegen mögliche betriebliche Kosten der Mitbestimmung aufzuwiegen.

In Kapitel II geben wir die theoretische ökonomische Diskussion zur Mitbestimmung auf Betriebs- und Unternehmensebene kurz wieder.¹⁴ Unser Augenmerk liegt hierbei auf der Frage, ob aus dem nicht oder zumindest nur seltenen freiwilligen Zustandekommen von Mitbestimmungsregelungen auf deren Ineffizienz geschlossen werden kann. Anders aus-

6 Siehe BIHR, BB 1999, S. 920-923.

7 PRIESTER, BB 1996, S. 335.

8 Ursprünglich wurde eine Verkleinerung des gesamten Aufsichtsrats diskutiert, was natürlich auch die Arbeitnehmervertreter betroffen hätte. Dies stieß insbesondere bei den Gewerkschaften auf starken Widerstand.

9 Vgl. FÖRSCHLE ET AL., DB 1998, S. 889-895.

10 KREBEL, AuA 1998, S. 148.

11 Vgl. HANAU, AuA 1999, S. 203.

12 Siehe SADOWSKI/FRICK, ZfP 1990, S. 165-178.

13 Auch STREECK, Gewerkschaftliche Monatshefte 1999, S. 158, betont, dass Betriebsräte, die ihre Arbeit richtig tun, „gute Wächter über die Rechte von Arbeitnehmern an ihrem Arbeitsplatz sein können.“ Ohne Betriebsräte würden häufiger Zivilgerichte angerufen, was teuer sei.

14 Wir werden zwischen den verschiedenen Ausprägungen der Mitbestimmung allerdings nur dann unterscheiden, wenn ein Argument nicht allgemein gilt.

gedrückt: unter welchen Bedingungen kann eine gesetzliche Lösung effizienter als eine freiwillige Marktlösung sein? Wir fragen auch nach der Robustheit der in der Literatur angeführten Argumente. Im III. Kapitel erörtern wir die Schwierigkeiten der empirischen Überprüfung der vorgetragenen Argumente und würdigen die vorliegenden empirischen Studien.

II. *Ökonomische Diskussion der Effizienz von Mitbestimmungsregelungen*

1. *Ökonomische Wirkungen der Arbeitnehmermitbestimmung*

Als Effizienzmaß nutzen Ökonomen typischerweise zwei verschiedene Kriterien: Ein Zustand wird als „Pareto-effizient“ bezeichnet, wenn niemand durch das Abweichen von diesem Zustand seinen Nutzen erhöhen kann, ohne dass sich dadurch gleichzeitig der Nutzen eines anderen verringert. Als „Kaldor-Hicks-effizient“ gilt dagegen ein Zustand, der die Nutzensumme aller Beteiligten maximiert – ohne auf die Verteilung der einzelnen Nutzen zu achten. Um die Effizienzwirkung von Mitbestimmungsregelungen beurteilen zu können, müssen daher die hieraus resultierenden Kosten und Nutzen für die betroffenen Gruppen abgeschätzt werden.¹⁵

Mitbestimmungsregelungen verursachen sowohl direkte Kosten, etwa durch die Freistellung von Arbeitnehmern, Bereitstellung von Büros, Kosten für Wahlen und Sitzungen, als auch indirekte Kosten, so z.B. durch eine erschwerte Entscheidungsfindung und damit verbundene Verzögerungen. Viele Ökonomen gehen noch weiter: Sie argumentieren, dass durch die Trennung von residualen Entscheidungsrechten¹⁶ und residualen Einkommensansprüchen¹⁷ nicht mehr diejenigen, die eine Entscheidung treffen, die damit verbundenen Konsequenzen trügen. Es käme zu einer Verwässerung der Verfügungsrechte. Die Arbeitnehmer könnten daher ihre Mitwirkungsrechte benutzen, um an den Unternehmensgewinnen zu partizipieren – und zwar ohne einen Teil des hiermit verbundenen Risikos zu übernehmen.¹⁸

Ein positiver Effekt der Mitbestimmung resultiere dagegen daher, dass unzufriedene Arbeitnehmer nun statt der Option „exit“, also dem Verlassen der Unternehmung, häufiger die Artikulation von Unzufriedenheit („voice“) wählen.¹⁹ Die so erzielte Verringerung der Fluktuationsrate führe zu erheblichen Kosteneinsparungen beider Parteien. Für den Arbeitgeber verringerten sich etwa die Ausgaben für Neueinstellungen, insbesondere die hiermit verbundenen Kosten der Einarbeitung neuer Mitarbeiter. Die Höhe dieser Kosten hänge vor allem von den erforderlichen betriebspezifischen Kenntnissen des entsprechenden

15 Betrachtet werden nicht nur Auswirkungen auf die Unternehmensgewinne und den Shareholder Value, sondern diese sollen in Relation zu dem Nutzenzuwachs der Beschäftigten gesetzt werden.

16 Unter residualen Entscheidungsrechten versteht man die Rechte auf die Allokation der im Unternehmen eingesetzten Produktionsfaktoren; vgl. z.B. HART, *Firms, Contracts and Financial Structure*, 1995, S. 63 ff.

17 Als residuale Einkommensansprüche bezeichnet man die finanziellen Ansprüche, die sich als Restgröße nach Befriedigung der Ansprüche der Beschäftigten, Lieferanten, Fremdkapitalgeber und des Staates ergeben; vgl. z.B. HART, aaO (Fn. 16), S. 63 ff.

18 Vgl. z.B. FURUBOTN, *JoB* 1988, 178.

19 Die Unterscheidung von „exit“ und „voice“ geht ursprünglich auf HIRSHMAN, *Exit, Voice, and Loyalty*, 1970, zurück und wurde später von FREEMAN/MEDOFF, *What Do Unions Do?*, 1984, zur Analyse der Wirkungen von US-Betriebsgewerkschaften benutzt.

Arbeitsplatzes ab. Neben einer Senkung der Fluktuationsrate und den damit verbundenen Kosten könne durch die Option „voice“ die Arbeitszufriedenheit und damit die Produktivität gesteigert werden.

Positive Produktivitätswirkungen der Mitbestimmung seien auch von einer Verbesserung der Informationsversorgung der Unternehmensführung und dem damit einher gehenden Abbau betrieblicher Ineffizienzen sowie einer konstruktiveren Konfliktbewältigung zu erwarten.²⁰ Größenordnungen und Nettoeffekte abzuschätzen ist gewiss nicht einfach.

2. Können Gesetze effizienter sein als Marktlösungen?

Wenn Mitbestimmungsregelungen für alle Beteiligten per saldo vorteilhaft wären – was ihre ökonomischen Befürworter behaupten – warum kommen sie dann nicht freiwillig in den Unternehmen zustande, sondern müssen gesetzlich erzwungen werden? Für *Jensen/Meckling* ist die Antwort eindeutig: Erzwungene Mitbestimmungsregelungen können nicht effizient sein.²¹ Mit der Stichhaltigkeit dieses indirekten Arguments eines negativen Nettoeffekts von Betriebsräten und mitbestimmten Aufsichtsräten haben sich verschiedene Autoren kritisch befasst. Sie versuchen zu zeigen, weshalb man aus der Tatsache, dass Mitbestimmung nicht freiwillig vereinbart wird, ökonomisch nicht zwingend auf die Ineffizienz der Mitbestimmungsgesetze schließen kann.²²

Wir erörtern im folgenden die Versuche, *Jensen/Mecklings* einfache Überlegungen zu entkräften und fragen insbesondere, ob sie mit den gerichtlichen Klagen einiger Unternehmen und Arbeitgeberverbände gegen verschiedene Mitbestimmungsregelungen vereinbar sind.²³

a) Transaktionskostensenkung durch Mitbestimmung

Die Vertreter der Transaktionskostentheorie argumentieren, dass *Jensen/Meckling* in einer Welt ohne Verhandlungskosten durchaus Recht hätten und es dann tatsächlich effizient wäre, alle Ansprüche von Arbeitnehmern individuell auszuhandeln. Wo Verhandlungen kostspielig seien, könnten kollektive Verhandlungen mit Arbeitnehmervertretern lohnend sein. Verhandlungen über die Verfahren müssten ihrerseits individuell geführt werden, und die Kosten eines solchen prinzipiell infiniten Regresses lassen bezweifeln, dass es freiwillig zur Einführung entsprechender Organe käme. Gesetzliche Regelungen ermöglichten

20 Vgl. z.B. FREEMAN/LAZEAR, in Rogers/Streeck (Hg.), *Works Councils – Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations*, 1996, S. 27-49.

21 Siehe JENSEN/MECKLING, *JoB* 1979, 474-475. Ähnlich argumentieren z.B. auch PEJOVICH, in: Pejovich/Svetozar (Hg.), *The Codetermination Movement in the West: Labor Participation in the Management of Business Firms*, 1978, S. 3-21, und VON WEIZSÄCKER, in: Neuman (Hg.), *Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte*, 1984.

22 Für einen schönen Überblick hierzu siehe auch DILGER, in: Egger et al. (Hg.), *Managementinstrumente und -konzepte: Entstehung, Verbreitung und Bedeutung für die Betriebswirtschaftslehre*, 1999, S. 209-224.

23 Laut BAUMS/FRICK, *Economic Analysis* 1998, S. 143-161, wurden zwischen dem 01.01.54 und dem 31.12.95 vor deutschen Gerichten in 46 Fällen über „the application of the Co-Determination Act and the Act regulating co-determination in the mining and steel industry“ verhandelt. Eine gute Übersicht über die Rechtsprechung zur Unternehmensmitbestimmung geben KÖSTLER/PAULUS, in: Hans-Böckler Stiftung (Hg.), *Arbeitshilfen für Arbeitnehmer im Aufsichtsrat*, 1999.

dagegen ohne solchen Koordinationsaufwand kollektive Verhandlungen und sollten insofern von Arbeitgebern begrüßt werden.²⁴

Mit diesem Argument kann jedenfalls *nicht* erklärt werden, warum verschiedene Unternehmen gegen die gesetzliche Mitbestimmung geklagt haben.

b) Die Sicherung von Investitionen in spezifisches Humankapital

Die Bedeutung von Investitionen in unternehmensspezifisches Humankapital, verbunden mit den Schwierigkeiten der vollständigen Kontrahierbarkeit der aus einem solchen Arbeitsverhältnis entstehenden Quasi-Renten, sei ein weiterer Grund, staatliches Eingreifen zu rechtfertigen.²⁵ Durch spezifische Investitionen würden die Arbeitnehmer von ihrem Arbeitgeber abhängig. „Nachvertraglich“ könne der Arbeitgeber die entstehende Abhängigkeit nutzen, um die Arbeitnehmer ihres Anteils an der in einem solchen Beschäftigungsverhältnis entstehenden Quasi-Rente „zu berauben“. Da rationale Arbeitnehmer diese Gefahr antizipierten, würden sie nicht oder nur auf einem ineffizienten Niveau in unternehmensspezifisches Humankapital investieren. Durch gesetzlich zwingende Beteiligung der Arbeitnehmer in Entscheidungs- und Kontrollgremien könnten die spezifischen Investitionen jedoch geschützt werden. Arbeitnehmermitbestimmung wäre in dieser Hinsicht insbesondere für Unternehmen mit einem hohen Anteil an solch spezifischem Humankapital profitabel.

Da die deutschen Mitbestimmungsregelungen nicht nach diesem – schwierig zu operationalisierenden – Kriterium differenzieren, sondern alle Unternehmen die mit der Mitbestimmung verbundenen Kosten zu tragen haben, könnte dies dazu führen, dass Unternehmer der Industriezweige mit einem geringen Anteil an spezifischem Humankapital versuchten, gegen die Mitbestimmung gerichtlich vorzugehen. Es müsste insofern also überprüft werden, aus welchen Unternehmen bzw. Branchen die Kläger kamen und wie groß der entsprechende Anteil an spezifischem Humankapital dort war, um die Gültigkeit dieses Arguments abzuschätzen.²⁶

²⁴ Vgl. auch GERUM/WAGNER, in: Hopt et al. (Hg.), Comparative Corporate Governance – The State of the Art and Emerging Research, 1998, 344 ff.

²⁵ Vertreter dieses Ansatzes betrachten auch Arbeitnehmer als Investoren – sie investieren in ihr Humankapital. Hierbei müssen jedoch Investitionen in *allgemeines* Humankapital, dessen Nutzen für alle potentiellen Arbeitgeber gleich ist, von solchen in *unternehmensspezifisches*, welches für andere potentielle Arbeitgeber nutzlos oder zumindest weniger wert ist, unterschieden werden. Unternehmensspezifische Investitionen führen zu Quasi-Renten, die lediglich in dem betrachteten Unternehmen selbst realisiert werden können, folglich nicht marktgängig sind. Vgl. hierzu etwa SMITH, JoEB&O 1991, S. 261-281, FRICK, Mitbestimmung und Personalfluktuationsrate, 1997, JUNKES/SADOWSKI, in: Frick/Kluge/Streeck (Hg.), Die wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung, 1999, S. 53-88, sowie SADOWSKI/JUNKES/LINDENTHAL, Universität Trier, IAAEG, Quint-Essenz Nr. 60, 1999.

²⁶ Es ist schwierig, den Anteil des spezifischen Humankapitals in verschiedenen Unternehmen und Branchen genau zu bestimmen. BLAIR, Ownership and Control, 1995, 263-267, sieht in drei stilisierten Fakten, die für nahezu alle entwickelten Arbeitsmärkte zutreffen, indirekte Evidenz dafür, dass spezifisches Humankapital insgesamt von großer Bedeutung sein könnte: Zum einen nimmt der Lohn der Beschäftigten mit der Dauer der Firmenzugehörigkeit stärker zu, als dies durch die Zunahme von allgemeinem Humankapital erklärt werden kann. Zweitens sinkt die Fluktuationsrate – sowohl aufgrund von Entlassungen als auch von freiwilligen Kündigungen – mit der Dauer der Firmenzugehörigkeit der Arbeitnehmer. Schließlich ist festzustellen, dass der Einkommensverlust der Arbeitnehmer nach betriebsbedingten Kündigungen sehr viel

c) *Simultanes Auftreten von allokativen und distributiven Effekten*

Freeman/Lazear²⁷ argumentieren, dass Arbeitnehmermitbestimmung sowohl allokativ als auch distributive Effekte habe und diese nicht unabhängig voneinander seien. Höhe und Verteilung der gemeinsamen Wertschöpfung beeinflussten sich dann gegenseitig. Einerseits seien die Beschäftigten aufgrund von Beteiligungsrechten produktiver, was auf die gestiegene Motivation, aber auch auf eine bessere Absicherung ihrer spezifischen Humankapitalinvestitionen zurückzuführen sei, andererseits würde auch ihre Verhandlungsmacht steigen, so dass sie von dem nun größeren erwirtschafteten Ertrag einen überproportional großen Anteil verlangten. Wenn dies dazu führe, dass die Arbeitgeber trotz der gestiegenen Produktivität ihrer Beschäftigten danach absolut schlechter gestellt sein können, würden sie freiwillig keine Mitbestimmungsregelungen implementieren. Ökonomisch ausgedrückt: Mitbestimmung könne wohlfahrtsoptimal im Sinne von Kaldor-Hicks sein, gleichzeitig aber eine Pareto-Verschlechterung gegenüber dem mitbestimmungsfreien Zustand darstellen. Dann wäre eine gesetzliche Regelung notwendig, um Kaldor-Hicks-Effizienz zu erreichen.

Da in diesem Modell alle Arbeitgeber durch die Einführung der gesetzlichen Mitbestimmung Einbußen hinnehmen müssen, wäre es nicht verwunderlich, wenn diese geschlossen auf dem Gerichtsweg gegen Mitbestimmungsgesetze vorgehen.

d) *Adverse Selektion mitbestimmungsfreudiger Arbeitnehmer*

Ein viertes Argument zur Begründung der Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung geht auf Levine/Tyson²⁸ zurück. Es beruht auf der Annahme einer vorvertraglichen asymmetrischen Informationsverteilung zwischen Unternehmensleitung und Beschäftigten. Wenn der Arbeitgeber vor Abschluss des Arbeitsvertrages nicht in ausreichendem Maße die Produktivität eines potentiellen Arbeitnehmers beurteilen könne, bestehe die Gefahr, dass durch Mitwirkungsrechte gerade die weniger produktiven Arbeitnehmer angezogen würden. Levine/Tyson nehmen weiter an, dass dem freiwillig initiativen Unternehmen hierdurch Verluste entstehen, obwohl durch die Einführung von Mitbestimmungsregelungen die Produktivität jedes Arbeitnehmers steige. Wenn dagegen für alle Unternehmen Mitbestimmungsregelungen gelten würden, wäre die Verteilung der produktiven und weniger produktiven Arbeitnehmer identisch zu der Situation ohne Mitbestimmung, allerdings mit gesteigerter Produktivität eines jeden einzelnen. Da aber kein Unternehmen aufgrund der angenommenen adversen Selektion den ersten Schritt machte, käme es zu einem Koordinationsproblem

höher für solche Beschäftigten ist, die lange im jeweiligen Unternehmen gearbeitet haben. Die Frage nach der Höhe der Kosten betriebsbedingter Kündigungen analysiert TOPEL, in: Meltzer/Plosser (Hg.), *Studies in Labor Economics in Honor of Walter Y. Oi*, 1990, 181 ff., in einer Untersuchung von Arbeitsplatzverlusten von US-Arbeitnehmer in den 80er Jahren. Er schätzt, dass diese im Durchschnitt zu einem 14 % niedrigeren Einkommen in deren nächstem Arbeitsplatz führten. Wenn – so BLAIR, aaO – dieses Ergebnis verallgemeinert werden kann, lasse dies folgende Aussage zu: 1993 zahlten US-Unternehmen Löhne und Gehälter in Höhe von insgesamt 2,26 Billionen US-\$, während sich Vor-Steuer-Gewinne auf 293 Milliarden US-\$ beliefen. Wenn Vor-Steuer-Gewinne die Rendite der Finanzkapitalgeber darstellen, jedoch lediglich 10 % der Lohnzahlungen als Rendite aus spezifischem Humankapital interpretiert wird (gegeben TOPELS Analyse ist dies eine vorsichtige Schätzung), dann machten Bilanzgewinne lediglich 57 % der Gesamrendite aus unternehmerischer Tätigkeit aus. Die verbleibenden 43 % flossen an Arbeitnehmer als Quasi-Renten aus spezifischem Humankapital.

²⁷ Siehe FREEMAN/LAZEAR, aaO (Fn. 20).

²⁸ Siehe LEVINE/TYSON, in: Blinder (Hg.), *Paying for Productivity*, 1990, S. 182 ff.

zwischen den Unternehmen, und die effiziente Situation werde nicht erreicht. Es läge also ein sogenanntes Gefangenendilemma vor mit dem Resultat, dass „(...) under certain conditions, the market system may be systematically biased against participatory workplaces. (...) As a result the economy can be trapped in a socially suboptimal position“²⁹. Eine gesetzliche Regelung könne dem entgegenwirken und alle Beteiligten besser stellen.

In dem Modell von *Levine/Tyson* profitieren alle Unternehmen von den Mitbestimmungsregelungen, dennoch hat aufgrund der adversen Selektion der Arbeitnehmer jedes Unternehmen ein Klageinteresse. Dies wäre ein Gefangenendilemma: Angenommen, für kein Unternehmen würden Mitbestimmungsregelungen gelten – für jedes einzelne würde es sich dann *nicht* lohnen, Mitbestimmung einzuführen, da alle weniger produktiven Arbeitnehmer eine Anstellung bei diesem Unternehmen suchten.³⁰ Wenn dagegen für alle Unternehmen Mitbestimmungsregelungen gelten würden, wäre dies zwar für jedes Unternehmen besser als der Zustand, in dem kein Unternehmen mitbestimmt ist, aber es lohnte sich trotzdem für jedes einzelne Unternehmen zu versuchen, von dieser Regelung ausgenommen zu werden. Der Grund hierfür ist, dass sich bei diesem Unternehmen dann keiner der weniger produktiven Arbeitnehmer bewerben würde. Der Nutzengewinn des Unternehmens dadurch wäre in diesem Modell größer als der Produktivitätsverlust aufgrund des Wegfalls der Mitbestimmung.

Für eine Situation mit nur zwei Unternehmen kann eine solche Situation einfach illustriert werden:

Tabelle 1: Beispiel eines Gefangenendilemmas

	Mitbestimmung für Unternehmen B	keine Mitbestimmung für Unternehmen B
Mitbestimmung für Unternehmen A	500 [*] , 500	200 , 600
Keine Mitbestimmung für Unternehmen A	600 , 200	300 , 300

* Der erste Eintrag entspricht dem Unternehmensgewinn von Unternehmen A, der zweite dem von Unternehmen B.

Durch dieses Argument könnte erklärt werden, dass ein Unternehmen klagt, um selbst von der Mitbestimmung ausgenommen zu werden, oder versucht, durch Änderung des Produktionsschwerpunktes einer solchen Regelung zu entkommen. Es kann allerdings nicht erklärt werden, warum z.B. durch Verfassungsbeschwerde eine generelle Abschaffung der Mitbestimmungsregelungen angestrebt wird,³¹ da dadurch auch das beantragende Unternehmen schlechter gestellt wäre.³²

29 LEVINE/THYSEN, aaO (Fn. 28), S. 235-236.

30 Zwar ist durch die Mitbestimmung deren Produktivität größer als in einem anderen Unternehmen, aber dadurch kann nicht kompensiert werden, dass keine oder weniger der „guten“ Arbeitnehmer nun in diesem Unternehmen sind.

31 Ein Beispiel hierfür ist die Verfassungsbeschwerde von 29 Arbeitgeberverbänden, neun Unternehmen und einem Aktionärsverband nach Einführung des MitbestG 1976; vgl. BVerfGE 50/1979, S. 290-381.

32 In unserem Beispiel mit zwei Unternehmen würden bei Erfolg der Klage *beide* Unternehmen dadurch „300“ statt „500“ bekommen – durch eine erfolgreiche individuelle Klage würde sich das klagende Unternehmen auf „600“ verbessern, das andere auf „200“ verschlechtern.

e) Die Beseitigung nachvertraglicher Informationsasymmetrie

Ein weiteres theoretisches Argument geht erneut auf *Freeman/Lazear* zurück.³³ Unter den Annahmen, dass Arbeitnehmer weniger gut über die wirtschaftliche Situation des Unternehmens informiert seien als die Arbeitgeber, aber bei Vorliegen einer Unternehmenskrise bereit wären, Zugeständnisse hinzunehmen, existiere für die Arbeitgeber ein Anreiz, eine solche Krise vorzutäuschen. Die Arbeitnehmer könnten dies allerdings antizipieren, weshalb sie auch in tatsächlichen Krisensituationen eine entsprechende Mitteilung nicht glaubten und zu keinerlei Einbußen bereit seien. Dies hätte für beide Seiten starke negative Auswirkungen. Durch gesetzliche Mitbestimmung werde eine Institution geschaffen, die durch den verbesserten Informationszugang den Wahrheitsgehalt einer solchen Krisenmitteilung glaubhaft machen könne. Wodurch könnte aber eine freiwillige Einführung von Mitbestimmungsregelungen verhindert werden? Um dies zu erklären, werden zwei weitere stark stilisierte Annahmen von *Freeman/Lazear* über das Verhalten bzw. die Informationen der Beteiligten getroffen. Zum einen gehen sie davon aus, dass zwei Arten von Arbeitnehmern existieren, solche, die nur bei einer glaubhaften, z.B. durch ein Arbeitnehmervertretungsorgan bestätigten Krisenankündigung Zugeständnisse machten und andere, die immer hierzu bereit wären. Des Weiteren wird angenommen, die Arbeitgeber könnten diese beiden Gruppen nicht unterscheiden. Dies könne nun dazu führen, dass sich einige Unternehmen gegen Mitbestimmung entschieden, weil sie glaubten, dass die Arbeitnehmer auch ohne ein entsprechendes Vertretungsorgan Zugeständnisse machten. Abhängig davon, ob Arbeitgeber das Verhalten der Arbeitnehmer richtig einschätzten, seien nun vier Situationen zu unterscheiden. Zur besseren Übersicht sind sie in folgender Tabelle 2 zusammengefasst.

Tabelle 2: Zusammenfassung der Effekte des Modells von *Freeman/Lazear*

	richtige Einschätzung des Arbeitgebers über die Arbeitnehmer	falsche Einschätzung des Arbeitgebers über die Arbeitnehmer
Arbeitnehmer stets zu Zugeständnissen bereit	- keine freiwillige Mitbestimmung - kein Konkurs bei Unternehmenskrise - Arbeitgeber verdient Rente	- freiwillige Mitbestimmung - kein Konkurs bei Unternehmenskrise - Arbeitgeber erhält keine Rente
Zugeständnisse der Arbeitnehmer nur bei glaubhafter Krisenankündigung	- freiwillige Mitbestimmung - kein Konkurs bei Unternehmenskrise - Arbeitgeber erhält keine Rente	- keine freiwillige Mitbestimmung - Konkurs bei Unternehmenskrise - Arbeitgeber erhält keine Rente

In einem der vier Fälle könne durch die gesetzliche Mitbestimmung ein Konkurs abgewandt werden, da freiwillig keine Mitbestimmung eingeführt worden wäre, aber ohne diese die Arbeitnehmer keine Zugeständnisse in Kauf genommen hätten. Dadurch würden sich sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber besser stellen.

Kann das Klageverhalten der Arbeitgeber durch dieses Modell erklärt werden? In zwei der vier resultierenden Fälle ändert sich für die Unternehmer durch die gesetzliche Mitbestimmung nichts, da die Unternehmen diese auch freiwillig eingeführt hätten. In dem zuvor angesprochenen Fall stellen sich beide Parteien besser. Es existiert aber auch ein Fall, in

³³ FREEMAN/LAZEAR, aaO (Fn. 20). Ähnlich argumentieren auch SCHNEIDER, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaftslehre und Statistik, 1983, S. 337-355 und FURUBOTN/WIGGINS, JITE, 1984, S. 176-192.

dem die Unternehmen durch die gesetzliche Regelung schlechter gestellt werden, da die Arbeitnehmer auch ohne eine glaubhafte Krisenankündigung Einbußen hingenommen hätten und die Arbeitgeber dadurch auch in Nicht-Krisenzeiten z.B. Lohnkürzungen hätten durchsetzen können. Unternehmen, für die dies zutrifft, hätten daher einen Anreiz, gegen die gesetzlichen Regelungen gerichtlich vorzugehen.

Wir haben bisher gesehen, dass durchaus einige ökonomische Argumente für eine gesetzliche Mitbestimmung sprechen. Da ihre Stichhaltigkeit nicht in Gedankenexperimenten zu entscheiden ist, wenden wir uns ihrer empirischen Prüfung zu.

III. Wohlfahrtswirkungen der Mitbestimmung auf Firmenebene: *Empirische Befunde*

Leider ist auch die empirische Analyse der Effizienzfolgen gesetzlicher Arbeitnehmermitbestimmung auf Firmenebene nicht unproblematisch. In einem ersten Abschnitt stellen wir die Anforderungen an ein angemessenes statistisches Messdesign dar. Der zweite Teil fasst die vorliegenden empirischen Studien zur Analyse der Wirkungen von Arbeitnehmermitbestimmung zusammen – getrennt nach den Gegenstandsfeldern *Unternehmensmitbestimmung* und *betriebliche Mitbestimmung*. Abschließend fragen wir, ob man daraus auch etwas über die Wirkungsursachen lernen kann.

1. Methodische Überlegungen

Statistische Untersuchungen verlangen eine geeignete Datenbasis, ökonometrische Schätzmethoden, um von Stichproben auf die Grundgesamtheit zu schließen und – wiederum – Theorien, um beobachtete Korrelationen zwischen Indikatoren des Unternehmenserfolgs und Mitbestimmung als kausal interpretieren zu können.

Alle empirischen Analysen zur Wirkung der Mitbestimmung nutzen Stichproben als *Datenbasis*. Die Grundgesamtheit der Firmen, die der Unternehmensmitbestimmung im Aufsichtsrat unterliegen, ist wesentlich kleiner als die Zahl von Firmen mit Betriebsräten.³⁴ Weder das BetrVG noch das MontanmitbestG noch das MitbestG räumen Firmeneignern oder Arbeitnehmern eine wie auch immer geartete Wahlfreiheit ein, vielmehr *muss* der Aufsichtsrat ab einer bestimmten Beschäftigungsschwelle auch von Arbeitnehmern besetzt werden.³⁵ Die Zahl der Unternehmen, die einen mitbestimmten Aufsichtsrat gemäß BetrVG haben, lag 1997 bei 2.602, durch das MitbestG waren 1996 728 Firmen betroffen, die Zahl der dem MontanmitbestG unterliegenden Unternehmen lag im Jahr 1997 lediglich bei 44.³⁶

Die Anzahl von Betriebsräten als zentralem Organ der betrieblichen Mitbestimmung ist sehr viel höher – und zwar nicht nur, weil große Mehrbetriebsunternehmen viele Betriebs-

³⁴ Dies ist nicht überraschend, da die schwächste Form der Unternehmensmitbestimmung nach dem BetrVG – die Drittelmitbestimmung im Aufsichtsrat – erst in Unternehmen ab einer Zahl von 500 Beschäftigten greift, jedoch 99,8% aller durch die gewerblichen Berufsgenossenschaften erfassten Firmen unter 500 Beschäftigte aufweisen. In Unternehmen mit 500 und mehr Beschäftigten arbeiten jedoch 27,1% aller Vollzeitbeschäftigten (BMWi, Bilanz der Mittelstandspolitik in der laufenden Legislaturperiode, 1998).

³⁵ Vgl. zur detaillierten Darstellung und Kommentierung der Regelungen etwa NIEDENHOFF, Mitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland, 1997.

³⁶ KOMMISSION MITBESTIMMUNG, Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen – Bilanz und Perspektiven, in: Bertelsmann-Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung (Hg.), 1998, S. 43,45.

räte, jedoch lediglich einen Aufsichtsrat aufweisen können: Der Deutsche Gewerkschaftsbund schätzt, dass im Jahr 1994 etwa 40.000 Betriebe einen Betriebsrat hatten.³⁷

Die Einrichtung eines Betriebsrats ist nach § 1 BetrVG nicht einfach an die Größenschwelle von „fünf ständigen wahlberechtigten Arbeitnehmern“ im Betrieb gekoppelt, „von denen drei wählbar sind.“ Vielmehr muss sich die Arbeitnehmerschaft betriebsratstauglicher Betriebe aktiv dazu entscheiden, einen solchen einzurichten.³⁸ Offizielle Daten zur relativen Häufigkeit von Betriebsräten liegen nicht vor, jedoch schätzen verschiedene Studien auf der Grundlage großer Stichproben, dass in lediglich 17 % bis 24 % der betriebsratstauglichen Betriebe von diesem Recht Gebrauch gemacht wird. Allerdings werden durch sie zwischen 55 % und 70 % der Beschäftigten in betriebsratstauglichen Betrieben abgedeckt.³⁹ Diese Studien decken ebenso auf, dass die wichtigste Determinante der Einrichtung eines Betriebsrats die Betriebsgröße ist. Addison/Schnabel/Wagner⁴⁰ zeigen, dass in ihrer Stichprobe lediglich 5% der Betriebe mit 5 bis 20 Beschäftigten einen Betriebsrat haben, jedoch alle Betriebe mit über 1.000 Beschäftigten dieses Organ der betrieblichen Mitbestimmung aufweisen. Positiv auf die Wahrscheinlichkeit des Vorhandenseins eines Betriebsrats wirken sich weiterhin das Alter des Betriebs, die Anzahl der Schichtarbeiter sowie der Anteil der nicht nach Zeit entlohnten Arbeitnehmer aus. Ebenso trifft man in Filialbetrieben häufiger auf Betriebsräte. Der Frauen- sowie der Teilzeitanteil der Belegschaft hingegen senkt die Wahrscheinlichkeit, einen Betriebsrat anzutreffen.⁴¹ Die institutionellen Ausgestaltungen der Unternehmensmitbestimmung und der betrieblichen Mitbestimmung haben wichtige Konsequenzen für die Wahl der ökonomischen Methode im Rahmen einer empirischen Untersuchung. Wird die Wirkung des MitbestG anhand eines Querschnittvergleichs paritätisch mitbestimmter Firmen und solcher mit drittelmitbestimmten Aufsichtsräten nach dem BetrVG untersucht, so vergleicht man nolens volens große mit kleinen Unternehmen, was bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden muss. Eine Längsschnittanalyse – d.h. eine Untersuchung der betroffenen Firmen vor und nach Inkrafttreten des MitbestG – kann dieses Problem zu einem gewissen Grad entschärfen. Eine besondere Form einer solchen Längsschnittanalyse ist die *Event Study*⁴²: Die Wirkung eines Ereignisses – etwa das Inkrafttreten des MitbestG 1976

37 KOMMISSION MITBESTIMMUNG, aaO (Fn. 36), S. 43,45.

38 Zur genauen Darstellung der Möglichkeiten des Zustandekommens eines Betriebsrats und des wahltechnischen Prozederes vgl. etwa STEGE/WEINSBACH, Betriebsverfassungsgesetz, 1999.

39 FRICK/SADOWSKI, in: Buttler et al. (Hg.), Institutional Frameworks and Labor Market Performance, 1995, S. 46-81, schätzen anhand einer Stichprobe von 2.392 Firmen mit fünf und mehr Beschäftigten aus dem Jahr 1987, dass 24% aller Betriebe einen Betriebsrat aufweisen, jedoch 60% aller Beschäftigten davon abgedeckt werden. ADDISON/SCHNABEL/WAGNER, Non-Union Representation in Germany, Universität Lüneburg, Arbeitsbericht Nr. 206, 1999 zeigen mit Hilfe von Daten aus etwa 1.000 Firmen aus dem Hannoveraner Firmenpanel des Jahres 1994, dass lediglich 20,1% aller Firmen Betriebsräte haben, jedoch 73,4% der Beschäftigten in diesen Firmen angestellt sind. Anhand von Daten des IAB-Firmenpanels aus dem Jahr 1996, das mehr als 7.000 Firmen erfasst, lässt sich zeigen, dass der Prozentsatz der Betriebsratshäufigkeit in den alten im Vergleich zu den neuen Bundesländern 17% bzw. 15% beträgt, wobei 58% bzw. 53% der Beschäftigten dadurch betroffen sind, DIESELBEN, S. 9.

40 ADDISON/SCHNABEL/WAGNER, aaO (Fn. 39).

41 ADDISON/SCHNABEL/WAGNER, in: Gerlach/Hübler/Meyer (Hg.), Ökonomische Strukturen und Entwicklungen, 1998, S. 59 ff.

42 Vgl. zur Methode CAMPBELL/LO/MACKINLEY, The Econometrics of Financial Markets, 1997, S. 149 ff.

– wird anhand der relativen Kursentwicklung von Wertpapieren betroffener börsennotierter Firmen untersucht.

Eindeutige Aussagen lässt die differentielle Reaktion der Anleger allerdings auch nicht zu, da ein Ereignis wie die Verabschiedung des MitbestG am 22. Mai 1976 nur selten als singuläre Maßnahme geschieht. So hat der Deutsche Bundestag am 31. August 1976 ein in wesentlichen Bereichen neugefasstes Körperschaftsteuergesetz auf den Weg gebracht. Sollten beide Gesetze Auswirkungen auf Gewinne und Dividenden börsennotierter Kapitalgesellschaften haben, so ließe sich mit Hilfe von Jahresdaten aus dem Jahr 1976 lediglich der kombinierte Effekt messen, die Einzeleffekte wären in Bezug auf das jeweilige Gesetz nicht kausal zuzuschreiben. Auch Event Studies mit Monats- oder Tagesdaten können diese Schwierigkeit nicht vollständig umgehen: Gesetzesänderungen fallen in der Regel nicht vom Himmel, sondern durchlaufen ein langwieriges Entwurfs-, Diskussions- und Verabschiedungsprozedere. Wenn sich die Wirkung im Laufe dieses Prozesses bereits abzeichnet, sollte sie auf informationseffizienten Kapitalmärkten antizipiert werden. Der Ereignistag selbst wäre dann ohne jede Kursrelevanz.⁴³

Die Daten zur Häufigkeit von Betriebsräten lassen vermuten, dass es kleine und mittlere Betriebe gibt, die sich in vieler Hinsicht ähnlich sind, aber zum einen Teil einen Betriebsrat haben, zum anderen Teil indes gerade nicht. Wenn die Stichprobe einer empirischen Untersuchung relativ klein ist und auf einer nicht-zufälligen Auswahl beruht⁴⁴ (weil etwa keinerlei kleine Betriebe vertreten sind), besteht auch hier die Gefahr, unachtsam „Äpfel mit Birnen“⁴⁵ zu vergleichen. Interpretiert man die Einrichtung bzw. den Verzicht auf einen Betriebsrat als implizite Wahlentscheidung der Belegschaft,⁴⁶ so können bei mittelgroßen Firmen Probleme in Bezug auf die *kausale Wirkung* des Betriebsrats entstehen. Die Annahme der Exogenität⁴⁷ des Vorhandenseins bzw. Fehlens eines Betriebsrats ist für die Validität der Ergebnisse zwingend, jedoch möglicherweise falsch. Beispielsweise könnte eine distributive Wirkung von Mitbestimmung in Firmenkrisen – in denen Verteilungskonflikte womöglich heftiger werden – dazu führen, dass der Nutzen des Betriebsrats für die Belegschaft steigt. Dies wiederum könnte bedeuten, dass Belegschaften in Krisenzeiten häufiger Betriebsräte einrichten, während die Arbeitnehmer in prosperierenden Phasen aufgrund des geringeren Nutzens möglicherweise auf den Betriebsrat verzichten. Die Existenz eines Betriebsrats wäre dann endogen – und nicht, wie für die Interpretation angenommen, exogen. Unter einer solchen Fehlannahme sieht der Analyst lediglich, dass die

43 SADOWSKI/JUNKES/LENT, Mitbestimmung – Gewinne und Investitionen, 1997, S. 42.

44 Wenn der Datenbasis etwa eine Befragung ohne Auskunftspflicht zugrunde liegt, besteht immer die Möglichkeit von systematischen Antwortverweigerungen, die sich verzerrend auf die Untersuchungsergebnisse auswirken können (vgl. etwa KRUG/NOURNEY/SCHMIDT, Wirtschafts- und Sozialstatistik, 1994, S. 109). Eine solche Datenbasis beruht im Prinzip nicht mehr auf einer reinen Zufallsauswahl, was problematisch, im Bereich von Firmendaten oft jedoch nicht vermeidbar ist.

45 FRICK/SPECKBACHER/WENTGES, ZfB 1999, S. 756.

46 Dies setzt voraus, dass Arbeitgeber nicht versuchen, das Zustandekommen eines Betriebsrats zu verhindern – auch wenn in der Presse häufig anekdotische Evidenz für solch gesetzwidriges Verhalten geliefert wird; vgl. etwa SCHUMACHER/BÖHMER, Wirtschaftswoche 14/1995, S. 80-93.

47 Die Annahme der Exogenität bedeutet, dass davon ausgegangen wird, dass die Existenz bzw. das Fehlen eines Betriebsrats auf die wirtschaftliche Entwicklung einer Firma wirkt, nicht jedoch die wirtschaftliche Entwicklung einen Einfluss auf das Vorhandensein des Betriebsrats hat.

Einführung eines Betriebsrats mit schlechten wirtschaftlichen Daten korreliert (die Firma ist in einer Krise) bzw. die Abschaffung mit einer positiven Firmenentwicklung einhergeht. Selbst wenn der Wohlfahrtssaldo aus Allokations- und Distributionswirkung insgesamt positiv wäre, würde der betrieblichen Mitbestimmung fälschlicherweise eine negative Wirkung angelastet.⁴⁸

Bei der Untersuchung von Wohlfahrtswirkungen auf Firmenebene ist schon der Erfolgsindikator problematisch. Aus ökonomischer Sicht ist die Wohlfahrt eines Unternehmens nicht äquivalent mit der Wohlfahrt der Eigentümer. Um zu messen, ob die verschiedenen Formen der Mitbestimmung Kaldor-Hicks-effizient sind, reicht es nicht aus, lediglich den Jahresabschlussgewinn als Indikator heranzuziehen.⁴⁹ Vielmehr müsste ein entsprechender Universalindikator für die Wohlfahrt der Belegschaft – der leider nicht existiert – in die Analyse mit einbezogen werden. Selbst wenn lediglich die Wohlfahrtsposition der Eigentümer als relevant erachtet wird und damit allenfalls die Hypothese getestet werden kann, ob Unternehmens- bzw. betriebliche Mitbestimmung eine Pareto-Verbesserung darstellt, gibt es keinen allseits anerkannten Erfolgsindikator. Jahresabschlussdaten beinhalten möglicherweise Verzerrungen aufgrund bilanzpolitischer Maßnahmen, während die Kapitalmarktpformance börsennotierter Aktiengesellschaften als Erfolgsindikator die einschneidende Annahme informationseffizienter Kapitalmärkte machen muss.⁵⁰

Vorsicht ist also geboten, wenn die statistische Evidenz der Wohlfahrtswirkungen von Arbeitnehmermitbestimmung zu würdigen ist.

2. Empirische Studien zur Wirkungsanalyse der Arbeitnehmermitbestimmung

Obwohl die verschiedenen Gesetze *de iure* eine Trennung vornehmen, vollzieht sich Arbeitnehmermitbestimmung *de facto* oftmals nicht getrennt nach den Bereichen der Aufsichtsrats- und der Betriebsratsmitbestimmung. Vielmehr zeigen die Ausführungen des letzten Abschnitts, dass zumindest für die paritätische Mitbestimmung im Aufsichtsrat nach dem MitbestG gilt, dass in solchen Firmen immer auch zumindest ein Betriebsrat vorhanden ist. Weiterhin zeigen Untersuchungen der personellen Verflechtungen in solchen Gremien, dass sehr häufig Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat eines Unternehmens auch gleichzeitig dem Betriebsrat der größten Betriebe desselben Unternehmens angehören. Die im Jahr 1996 von der Hans-Böckler-Stiftung und der Bertelsmann-Stiftung gebildete *Kommission Mitbestimmung* unterscheidet drei Zonen der Arbeitnehmermitbestimmung: Eine Zone doppelter Mitbestimmung, in der die Belegschaften sowohl durch Arbeitnehmervertreter in Aufsichtsräten als auch durch Betriebsräte vertreten sind. Eine weitere Zone einfacher Mitbestimmung, in der Arbeitnehmer ausschließlich durch Betriebsräte ein institutionelles Forum zur Artikulation ihrer Interessen haben, sowie eine mitbestimmungsfreie Zone, in der es weder Aufsichtsrats- noch betriebliche Mitbestimmung gibt.⁵¹ Gerade die Zone doppelter Mitbestimmung erschwert die ursächliche Zuweisung der je-

48 Bei dem umgekehrten Wirkungszusammenhang – wenn Firmen in prosperierenden Phasen tendenziell häufiger einen Betriebsrat einführen – würde analog unter Annahme der Exogenität der Betriebsratsexistenz eine scheinbar positive Wirkung von ihm ausgehen. Indizien für diese Richtung des Wirkungszusammenhangs anhand der Untersuchung von Statuswechslern findet DILGER, in: Bellmann et al. (Hg.), *Zur Entwicklung von Lohn und Beschäftigung auf der Basis von Betriebs- und Unternehmensdaten*, 1999, S. 62.

49 DILGER, aaO (Fn. 48), S. 55-76.

50 JUNKES/SADOWSKI, aaO (Fn. 25), S. 65 ff.

51 KOMMISSION MITBESTIMMUNG, aaO (Fn.36), S. 53.

weiligen Wohlfahrtseffekte, was bei der im folgenden dargestellten analytischen Trennung der Gegenstandsfelder *Unternehmensmitbestimmung* und *betriebliche Mitbestimmung* zu bedenken ist.

a) Unternehmensmitbestimmung im Aufsichtsrat

Es gibt sehr wenige neuere Studien, die nach empirisch messbaren Effekten der Aufsichtsratsmitbestimmung suchen. Wir greifen lediglich auf die Ergebnisse von fünf Untersuchungen zurück.⁵² Alle Studien versuchen, die Wirkungen der quasi-paritätischen Aufsichtsratsmitbestimmung nach dem Mitbestimmungsgesetz zu quantifizieren; sie sind überblicksartig in Tabelle 3 dargestellt.

Den Studien liegt folgende Idee zugrunde: Der mitbestimmte Aufsichtsrat nach dem MitbestG ist exogen. Sollte die Unternehmensmitbestimmung eine Wirkung haben, so müsste sich dies anhand von Änderungen der Wohlfahrt der Firmeneigner durch die Verabschiedung des MitbestG im Jahr 1976 messen lassen. Wäre quasi-paritätische Aufsichtsratsmitbestimmung Pareto-effizient, müsste die Wohlfahrt der Eigentümer zumindest nicht sinken, bei Pareto-Ineffizienz hingegen schrumpfen. (Die Wohlfahrt der Arbeitnehmer wird nicht beobachtet, aber als konstant angenommen!)

Die Drittelmitbestimmung im Aufsichtsrat von Kapitalgesellschaften ab 500 Beschäftigten wurde bereits durch das BetrVG von 1952 kodifiziert. Wenn in den Studien mit Kontrollgruppen gearbeitet wird, so sind darin meist Kapitalgesellschaften mit weniger als 2.000 Beschäftigten vertreten, die jedoch auch der Drittelmitbestimmung unterliegen und von denen anzunehmen ist, dass sie einen oder mehrere Betriebsräte besitzen. Die Unternehmensgruppe mit quasi-paritätischer Mitbestimmung und die Kontrollgruppe unterscheiden sich also in Bezug auf die institutionelle Arbeitnehmervertretung lediglich durch die Bindung bzw. Nichtbindung an das MitbestG. Auf diese Weise lässt sich der Einfluss der doppelten Mitbestimmung isolieren.

⁵² Zur detaillierten Darstellung der Datenauswahl, der Untersuchungsmethode, der Ergebnisse und methodischer Einschränkungen zu den dargestellten Studien vgl. JUNKES/SADOWSKI, aaO (FN.25), S. 65 ff.

Tabelle 3: Wirkung der Aufsichtsratsmitbestimmung auf die Unternehmensperformance

Studie	Datenbasis	Methode	Ergebnisse
<i>Benelli/Loderer/Lys</i> (1987)	58 börsennotierte Kapitalgesellschaften; 40 durch das MitbestG betroffen;* Aktienkurse auf Monatsbasis, Januar 1973 bis Juni 1983.	Event Study; Schätzung durch Marktmodell; Einfluss des MitbestG durch Dummyvariable.	Negative, aber insignifikante Kursreaktion bei durch das MitbestG betroffenen Firmen. Stärker negative und signifikante Kursreaktion des Kontrollportfolios.
<i>Gurdon/Rai</i> (1990)	63 Firmen; 37 durch das MitbestG betroffen; Firmendaten der Jahre 1970, 1975, 1980, 1985.	Nicht-parametrische Varianzanalyse; Einfluss des MitbestG durch Vergleich der Intervalle 1970-1975, 1975-1980, 1980-1985	Steigende Gewinne, jedoch sinkende Produktivität bei durch das MitbestG betroffenen Firmen; beides statistisch signifikant. Keine eindeutigen Reaktionen der Kontrollgruppen.
<i>FitzRoy/Kraft</i> (1993)	112 Firmen; 68 durch das MitbestG betroffen; Firmendaten der Jahre 1975 und 1983.	Regressionsschätzung von Produktionsfunktion und Arbeitskostenfunktion; Einfluss des MitbestG durch Dummyvariable; Längsschnittkontrolle durch Vergleich der beiden Jahrgänge.	Signifikante Produktivitäts- und Gewinneinbußen bei durch das MitbestG betroffenen Firmen; kein signifikanter Arbeitskosteneffekt.
<i>Schmid/Seeger</i> (1998)	160 Firmenbeobachtungen; Anzahl der Firmen wird nicht genannt; Firmendaten der Jahre 1976, 1987 und 1991.	Regressionsschätzung der Market-to-Book-Ratio; Einfluss des MitbestG durch Dummyvariable.	Signifikante Marktwerteinbußen bei durch das MitbestG betroffenen Firmen.
<i>Baums/Frick</i> (1998)	28 börsennotierte Kapitalgesellschaften, die durch 23 Gerichtsurteile zur Umsetzung des MitbestG betroffen waren; Aktienkurse auf Tagesbasis. 1. Januar 1974 bis 31. Dezember 1995.	Event Study; Schätzung durch Marktmodell; Messung des Einflusses des MitbestG anhand von Klassifikationen der Gerichtsurteile.	Keine signifikanten Kursreaktionen durch verschiedenste Typen von Gerichtsentscheidungen; zum Teil widersprüchliche Vorzeichen der Schätzkoeffizienten.

* *Benelli/Loderer/Lys* nehmen auch den Versuch einer Bewertung der Verabschiedung des MontanmitbestG 1951 vor, können jedoch dazu nur auf sektorale, daher ungenauere Daten zurückgreifen (vgl. *ebd.*, S. 562). Ebenso nehmen sie eine direkte Überprüfung der Wirkung anhand von Unternehmenskennzahlen vor, alles ohne empirisch signifikante Ergebnisse (vgl. *ebd.*, S. 566 ff.).

Die Ergebnisse der Studien liefern ein wenig einheitliches Bild. *Benelli/Loderer/Lys*⁵³ ermitteln im Rahmen ihrer Event Study eine negative, jedoch statistisch insignifikante Kursreaktion bei den durch die Verabschiedung des MitbestG betroffenen Firmen. Da jedoch die negative Kursreaktion der durch das MitbestG gerade nicht betroffenen Kontrollgruppe stärker negativ und auch statistisch signifikant ist, lässt dies keine Interpretation zu. *Gurdon/Rai*⁵⁴ stellen anhand der Untersuchung von Unternehmenskennzahlen fest, dass durch das MitbestG betroffene Firmen positive Gewinne verzeichnen, jedoch negative Produktivitätseffekte hinnehmen mussten. Auch dies lässt keine eindeutige Interpretation zu. *FitzRoy/Kraft*⁵⁵ ermitteln anhand der Untersuchung von Firmenkennzahlen sowohl negative Produktivitäts- als auch negative Gewinnwirkungen, beides auf statistisch signifikantem Niveau. Gestützt wird dieses Ergebnis durch die Studie von *Schmid/Seeger*⁵⁶, die mit Hilfe von Kapitalmarktdaten einen ähnlichen Effekt nachweist: gerade jene durch das MitbestG betroffenen Firmen müssen signifikante Marktwerteinbußen hinnehmen. Die Autoren behaupten zu „...zeigen, dass der Marktwert des Eigenkapitals um 21 - 24 v.H. gestiegen wäre, hätten die der paritätischen Mitbestimmung unterliegenden Unternehmen auf eine Drittelbeteiligung übergehen können“⁵⁷. Berücksichtigt man, dass es sich dabei um einen durchschnittlichen Wert in Bezug auf die untersuchte Stichprobe handelt, ist dies erstaunlich. Innerhalb dieser Stichprobe sollte es Firmen geben, die noch stärkere Verluste durch das MitbestG hinnehmen mussten, aber vermutlich auch solche, bei denen die negativen Auswirkungen geringer waren oder gänzlich ausblieben.

Die Studie von *Baums/Frick*⁵⁸ gilt gerade solchen Unternehmen, von denen vermutet werden kann, dass sie einen starken Verlust durch die Verabschiedung des MitbestG erwartet haben. Im Zeitraum vom 1. Januar 1974 bis zum 31. Dezember 1995 wurden insgesamt 23 Gerichtsurteile gefällt, welche die konkrete Umsetzung der Aufsichtsratsmitbestimmung in 28 börsennotierten Unternehmen betrafen. Da die Richtersprüche zum Teil „arbeitnehmerfreundlich“ waren, indem sie diesen weitergehende Mitbestimmungsregelungen in den betroffenen Unternehmen einräumten, zum Teil aber auch zu weit gehenden Mitbestimmungsregelungen Einhaltung geboten und somit als eher „arbeitgeberfreundlich“ zu kennzeichnen sind, bietet sich hier ein neuer Ansatzpunkt: Sollte Mitbestimmung sachlich relevant für die Aktienkurse der betroffenen Unternehmen sein, so müsste sich ein ökonomisch und empirisch signifikanter Unterschied in der abnormalen Kursreaktion der betroffenen Unternehmen – abhängig von „Vorzeichen“ der Gerichtsentscheidung – ausmachen lassen. Der Gegenstand der Untersuchung von *Baums/Frick* ist im allgemeinen das Inkrafttreten des MitbestG, im speziellen jedoch werden die Aktienkursreaktionen einzelner Firmen untersucht, deren konkrete Umsetzung des Gesetzes durch Gerichtsentscheidungen beeinflusst wurde. Erstaunlicherweise ergaben sich keine statistisch signifikanten Kursreaktionen durch die unterschiedlichen Typen von Gerichtsentscheidungen. So zeigt sich etwa ein positiver – jedoch statistisch nicht signifikanter – Schätzkoeffizient der abnormalen Rendite für den Fall, dass durch die Gerichtsentscheidung eine Ausdehnung der Mitbestimmungsrechte der Belegschaft herbeigeführt wurde – das genaue Gegenteil dessen, was anhand der Ergebnisse von *Schmid/Seeger* zu erwarten wäre.

53 BENELLI/LODERER/LYS, JoB 1987, S. 553-575.

54 GURDON/RAI, JoE&B 1990, S. 289-302.

55 FITZROY/KRAFT, ScanJoE 1993, S. 365-375.

56 SCHMID/SEGER, ZfB 1998, S. 453-473.

57 EBD., S. 468.

58 BAUMS/FRICK, aaO (Fn. 23).

Bei einigen der Studien sind deutliche methodische Vorbehalte angebracht. So dehnen *Benelli/Loderer/Lys*⁵⁹ das Ereignisfenster auf 18 Monate aus, d.h. sie suchen im Zeitraum von Januar 1975 bis Juni 1976 nach abnormalen Kursreaktionen, die sie der Verabschiedung des MitbestG zuschreiben, was zumindest methodisch umstritten ist.⁶⁰ *Baums/Frick* nutzen sehr viel kleinere Ereignisfenster, was wiederum – wie die beiden Autoren selbst einräumen – dazu führen kann, dass sie schlicht im falschen Zeitintervall suchen. Sowohl *Gurdon/Rai*⁶¹ als auch *FitzRoy/Kraft*⁶² haben mehrjährige Intervalle zwischen ihren Untersuchungszeitpunkten, was ihre diametral unterschiedlichen Ergebnisse in Bezug auf die Profitabilität von dem MitbestG unterliegenden Firmen erklären könnte.

Dem Problem mehrjähriger Zeitabstände sind auch die Ergebnisse von *Schmid/Seeger*⁶³ ausgesetzt; aus unserer Sicht sehr viel gravierender jedoch ist folgender Vorbehalt:⁶⁴ Querschnittanalysen basieren auf dem Gedanken, den Einfluss einer auf einen Teil des Querschnitts wirkenden Variablen – hier des MitbestG – anhand des Vergleichs mit dem davon unbeeinflussten Teil des Querschnitts – der Kontrollgruppe – zu erfassen. Idealerweise sollten sich Mitbestimmungs- und Kontrollgruppe ausschließlich durch den vorhandenen beziehungsweise ausbleibenden Einfluss der quasi-paritätischen Mitbestimmung unterscheiden. Dies ist im Grunde nur in einer experimentellen Situation zu erreichen, reale Unternehmensdaten zeichnen sich immer auch durch weitere systematische Einflüsse aus. Die beiden anderen in unserer Literaturübersicht genannten Querschnittstudien versuchen diesem Problem zu begegnen, indem sie nicht nur eine Querschnitt-, sondern auch eine Längsschnittkontrolle durchführen: Die zugrundeliegende Auswahl von Unternehmen wird in Zeitpunkten vor und nach Inkrafttreten des MitbestG analysiert. So untersuchen *Gurdon/Rai*⁶⁵ Unternehmenskennzahlen von 63 Firmen aus den Jahren 1970 und 1975 (vor Verabschiedung des MitbestG) sowie 1980 und 1985 (nach Verabschiedung des MitbestG), ebenso nutzen *FitzRoy/Kraft*⁶⁶ Jahresabschlussdaten von 112 Firmen aus dem Jahr 1975 (vorher) und 1983 (nachher). Der Gedanke dabei liegt auf der Hand: Wird in einem der Querschnitte nach Inkrafttreten des Gesetzes für die Mitbestimmung ein (positiver oder negativer) Einfluss ermittelt, kann mit Hilfe der früheren Querschnitte überprüft werden, ob dieser Zusammenhang zuvor anders war. Ist dies nicht der Fall, ist nicht auszuschließen, dass es sich bei dem gefundenen Zusammenhang lediglich um ein statistisches Artefakt handelt.

59 BENELLI/LORDERER/LYS, aaO (Fn. 53).

60 BROWN/WARNER, JoFE 1980, S. 205-258.

61 GURDON/RAI, aaO (Fn. 54).

62 FITZROY/KRAFT, aaO (Fn. 55).

63 SCHMID/SEGER, aaO (Fn. 56).

64 Um die Validität der Studie von SCHMID/SEGER, aaO (Fn. 56), hat sich ein Streit entfacht: FRICK/SPECKBACHER/WENTGES, aaO (Fn. 45), S. 745 ff. werfen SCHMID/SEGER nennenswerte methodische Defizite ihrer Untersuchung vor, die deren Ergebnisse stark verzerren können. In ihrer Replik versuchen SCHMID/SEGER, ZfB 1999, S. 765-776, die Vorwürfe im wesentlichen dadurch zu entkräften, dass sie weitere Evidenz vorlegen, die aus ihrer Sicht die Pareto-Ineffizienz der quasi-paritätischen Mitbestimmung untermauert. Dazu modifizieren sie ihre Methode und nutzen eine andere Datenbasis: Unternehmens- und Kapitalmarktdaten von 198 Firmen (126 fallen unter das MitbestG) der Jahre 1992 und 1993. Hierfür können sie wiederum stark negative Koeffizienten der Mitbestimmungsvariablen ermitteln.

65 GURDON/RAI, aaO (Fn. 54).

66 FITZROY/KRAFT, aaO (Fn. 55).

Sowohl in ihrer Analyse aus dem Jahr 1998 – hier werden Daten der Jahre 1976, 1987 und 1991 untersucht – als auch in ihrer Folgestudie⁶⁷ – die sich auf Daten der Jahre 1992 und 1993 stützt – untersuchen *Schmid/Seger* Querschnitte, die bereits die Wirkung des MitbestG enthalten müssen. Dem Leser stellt sich fast zwangsläufig die Frage, warum nicht zumindest ein Zeitpunkt aufgenommen wurde, bei dem davon auszugehen ist, dass die Wirkung des MitbestG nicht bereits in den Marktwerten kapitalisiert wurde. Damit wurde eine wichtige Chance vertan, die Aussagekraft dieser Studie zu erhöhen.

In der Summe legen die vorliegenden Studien nahe, dass die Frage nach den Effizienzwirkungen gesetzlicher Mitbestimmung im Aufsichtsrat bisher empirisch nicht geklärt ist.

b) Betriebliche Mitbestimmung durch den Betriebsrat

Durch das BetrVG, insbesondere durch die Änderung aus dem Jahr 1972, werden den Arbeitnehmern umfassende Rechte der betrieblichen Mitbestimmung zugesprochen; diese unterscheiden sich nach der Anzahl der im Betrieb tätigen Arbeitnehmer.⁶⁸ Zwar wird empirisch weniger die Wirkung dieser Rechte im einzelnen als vielmehr die Wirkung der Existenz eines Betriebsrates überhaupt untersucht. Dazu aber liegen mehr und aussagekräftigere Studien vor als zum mitbestimmten Aufsichtsrat. Es wird üblicherweise ein anderer methodischer Zugang gewählt: Um ein bestimmtes Firmenverhalten oder einen Firmenerfolg zu erklären, wird den übrigen für erklärungsmächtig gehaltenen Variablen eine Dummy-Variable hinzugefügt, die den Wert eins bei vorhandenem Betriebsrat, den Wert null ansonsten annimmt. Hinter dieser Variablen stehen die durch Betriebsräte entstehenden *direkten* Kosten, nämlich solche für die Durchführung der Betriebsversammlung, die Freistellung von Betriebsratsmitgliedern, die Einigungsstellen sowie besondere Vertretungen (etwa für Jugendliche und Auszubildende sowie Schwerbehinderte).⁶⁹ Aber diese Variable umfasst auch die indirekten Kosten, wie Zeitverzögerungen, oder Nutzen, wie Loyalitätsgewinne.

*FitzRoy/Kraft*⁷⁰ behaupten in ihren Untersuchungen, einen durchgängig negativen Einfluss der Existenz eines Betriebsrats auf ökonomische Indikatoren ermitteln zu können. So führt in ihren Stichproben mit etwa 60 Betrieben aus dem Maschinenbau der Jahre 1977 und 1979 ein Betriebsrat *ceteris paribus* zu niedrigeren Gewinnen, niedrigerer Arbeitsproduktivität und zurückgehender Innovationstätigkeit der Firma. Das letzte Ergebnis konnten *Schnabel/Wagner*⁷¹ anhand einer 31 Firmen des verarbeitenden Gewerbes enthaltenden Stichprobe des Jahres 1990 nicht bestätigen, sie haben einen positiven Zusammenhang zwischen der Existenz eines Betriebsrats und Aufwendungen für Forschung und Entwick-

67 SCHMID/SEGER, aaO (Fn. 64), ZfB 1999, S. 765-776.

68 Die Einrichtung eines Betriebsrats ist möglich ab 5 ständigen volljährigen Beschäftigten; ab 21 Beschäftigten kommen umfassendere Informationsrechte hinzu, ab 101 Beschäftigten ist die Einrichtung eines Wirtschaftsausschusses möglich; ab 300 Beschäftigten werden Arbeitnehmer zur ständigen Betriebsratsarbeit freigestellt; ab 1.001 Beschäftigte können vom Betriebsrat formale Personalauswahlrichtlinien verlangt werden. Vgl. zur genaueren Darstellung etwa STEGE/WEINSPACH, aaO (Fn. 38); NIEDENHOFF, aaO (Fn. 35).

69 NIEDENHOFF, Die Kosten der Anwendung des Betriebsverfassungsgesetzes, 1994, hat mit Hilfe einer Datenbasis von 495 Unternehmen mit 2.823 Betrieben versucht, diese zu quantifizieren. Er schätzt die direkten Gesamtkosten des BetrVG pro Mitarbeiter und Jahr auf 487 DM in den untersuchten Firmen.

70 FITZROY/KRAFT, Kyklos 1985, S. 537-554; DIESELBEN, *Economica* 1987, S. 493-504; DIESELBEN, SBE 1990, S. 95-103.

71 SCHNABEL/WAGNER, *Labour* 1994, S. 489-503.

lung gemessen. In einer erweiterten Stichprobe des gleichen Datensatzes (etwa 50 Firmen) konnten *Addison/Kraft/Wagner*⁷² lediglich uneindeutige und empirisch nicht signifikante Einflüsse von Betriebsräten ausmachen. Auch die genauere Spezifikation von drei Betriebsratsvariablen und einer Stichprobe von 74 Betrieben des Jahres 1993 bietet kein klareres Bild.⁷³ Ob dies eine uneindeutige Realität widerspiegelt oder nur auf zu kleine Stichproben zurückzuführen ist, ist eine berechtigte Furcht.

Ausführlicher wollen wir die Ergebnisse von vier neueren Studien darstellen, denen jeweils Stichproben von 1.000 und mehr Betrieben zugrunde liegen.⁷⁴ Eine Überprüfung der Frage, ob Betriebsräte als „Collective Voice“-Institutionen fungieren und eine Ordnungsfunktion haben, nehmen *Frick/Sadowski*⁷⁵ vor. Damit positive Allokationseffekte überhaupt erzielt werden können, sollten Betriebsräte die Interessen der Belegschaft bündeln und an die Geschäftsleitung weitergeben. Dies wiederum sollte dazu führen, dass die freiwillige Personalfuktuation in Firmen mit Betriebsrat niedriger ist. Genau dieser Effekt konnte gemessen werden. Zwar sank mit Betriebsräten auch die Entlassungsrate durch die Arbeitgeber, jedoch konnte gezeigt werden, dass ein Betriebsrat in wirtschaftlichen Krisenzeiten betriebsbedingte Kündigungen erleichterte und in Aufschwungsphasen dafür sorgte, dass mehr neue Arbeitsplätze geschaffen wurden. Dies wurde zum Teil durch den Abbau von Überstunden realisiert.

Den Befund einer niedrigeren Fluktuationsrate bei Existenz eines Betriebsrats bestätigen *Addison/Wagner/Schnabel*⁷⁶, außerdem eine höhere Arbeitsproduktivität. In deren neueren Untersuchungen hat der Betriebsrat keine Auswirkungen auf die Innovationstätigkeit und tendiert dazu, mit höheren Löhnen und niedrigeren Unternehmergewinnen einher zu gehen. Ebenso interessant ist die Feststellung, dass Unternehmensleitungen in Betrieben mit Betriebsrat häufiger über einen zu hohen Beschäftigungsstand und zu hohe Entlassungskosten klagen.

Dieser Befund widerspricht den Ergebnissen von *Frick/Sadowski*⁷⁷, die den Einfluss des Betriebsrats auf die Entlassungskosten allerdings lediglich anhand höher aggregierter Daten abschätzen konnten und den Saldo aus Entlassungsmehrkosten und Einsparungen aufgrund vermiedener ungewollter freiwilliger Kündigungen als für Betriebsratsfirmen positiv erachten. Die Ergebnisse von *Addison/Wagner/Schnabel*⁷⁸ jedenfalls stellen die Pareto-Effizienz der Institution Betriebsrat in Frage.

72 ADDISON/KRAFT/WAGNER, in: Kaufmann/Kleiner (Hg.), *Employee Representation: Alternatives and Future Directions*, 1993.

73 ADDISON/WAGNER, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 1997, S. 1-20. Zunächst wird wie in allen anderen Studien eine Dummyvariable gebildet, die das Vorhandensein eines Betriebsrats anzeigt. Um dem Endogenitätsproblem entgegenzuwirken, wird diese Dummyvariable auf verschiedene Arten instrumentiert. Um schließlich die qualitativen Unterschiede zwischen Betriebsräten zu erfassen, bilden die Autoren einen Voice-Index, der den tatsächlichen Einfluss des Betriebsrats abbilden soll; vgl. EBD., S. 11-13.

74 Vgl. Tabelle 4; siehe auch ADDISON/SCHNABEL/WAGNER, aaO (Fn. 39).

75 FRICK/SADOWSKI, aaO (Fn. 39), S. 46 ff.

76 ADDISON/SCHNABEL/WAGNER, *Kyklos* 1996, S. 555-582.; DIESELBEN, in Gerlach et al. (Hg.), *Ökonomische Analysen betrieblicher Strukturen und Entwicklungen*, 1998, S. 59-90.

77 FRICK/SADOWSKI, aaO (Fn. 39).

78 ADDISON/SCHNABEL/WAGNER, aaO (Fn. 76); DIESELBEN aaO (Fn. 41), S. 59 ff.

Tabelle 4: Neuere Studien zur Messung des Betriebsratseinflusses

Studie	Datenbasis	Methode	Ergebnisse
<i>Frick/Sadowski</i> (1995)*	1.616 Firmen (gezogen aus einer repräsentativen Stichprobe von 2.392 Industrie- und Dienstleistungsfirmen); Daten des Jahres 1987.	Regressionsschätzungen; Entlassungs-, Kündigungs- und Einstellungsrate pro Betrieb als abhängige Variablen.	Betriebsratspräsenz geht mit niedrigerer Entlassungs- und Kündigungsrate einher; Bei Firmenkrisen bzw. prosperierenden Phasen geht Betriebsratspräsenz mit höheren Entlassungs- bzw. Einstellungsrate einher.
<i>Addison/Schnabel/Wagner</i> (1996/1998)**	Etwa 1.000 Firmen (prod. Gewerbe) einer geschichteten Stichprobe; Daten des Jahres 1994 aus Niedersachsen.	Regressionsschätzungen; Pro-Kopf-Wertschöpfung, subj. Profitabilitäts-einschätzung, Fluktuations-, Lohn- und Umsatzmaße als abhängige Variablen.	Betriebsratspräsenz geht mit höherer Arbeitsproduktivität und höheren Löhnen einher; Fluktuationsrate und Gewinne sind niedriger; keine Auswirkungen auf Innovationsverhalten; z.T. unterschiedliche Ergebnisse für Mittelbetriebe.
<i>Dilger</i> (1999)	1.020 Firmen aus dem Maschinenbau; Daten der Jahre 1994 und 1996.	Regressionsschätzungen; subj. Ertragseinschätzung als abhängige Variable; Unterscheidung verschiedener Typen von Betriebsräten.	Betriebsratspräsenz geht mit negativer subj. Ertragseinschätzung der Geschäftsführung einher; je konfliktreicher das Verhältnis zum Betriebsrat, desto negativer ist die Ertragseinschätzung.
<i>Addison/Schnabel/Wagner</i> (1999)	Etwa 1.000 Firmen (prod. Gewerbe) einer geschichteten Stichprobe; Daten des Jahres 1994 aus Niedersachsen.	Regressionsschätzungen; Pro-Kopf-Wertschöpfung, subj. Profitabilitäts-einschätzung, Fluktuations-, Lohn- und Umsatzmaße als abhängige Variablen; Separate Schätzungen für kleine (5-20 Beschäftigte), mittlere (21-100 Besch.) und große (>100 Besch.) Betriebe.	Speziell in Klein- und Mittelbetrieben: Keine erkennbare Wirkung der Betriebsratspräsenz auf Pro-Kopf-Arbeitsproduktivität, Fluktuationsrate, Innovationsverhalten; Negative Wirkung auf subj. Ertragseinschätzung.

* Vgl. auch die Ergebnisse von *Frick* und *Sadowski/Backes-Gellner/Frick*.⁷⁹

** Ergebnisse werden gestützt durch *Jirjahn*.⁸⁰

79 FRICK, Mitbestimmung und Personalfluktuat: Zur Wirtschaftlichkeit der bundesdeutschen Betriebsverfassung im internationalen Vergleich, 1997; SADOWSKI/BACKES-GELLNER/FRICK, IJoHRM 1997, S. 328-347.

80 JIRJAHN, Effizienzwirkungen von Erfolgsbeteiligung und Partizipation: Eine mikroökonomische Analyse, 1998.

Anzunehmen, dass Betriebsräte, wo immer sie existieren, eine gleichartige Wirkung entfalten, ist heroisch und nur bei unzureichendem Datenmaterial zu rechtfertigen. Im Hinblick auf qualitative soziologische Fallstudien hat *Kotthoff*⁸¹ einen analytischen Rahmen aufgespannt, in dem er grundsätzlich zwei Typen von Betriebsräten definiert: den *defizitären* und den *kooperativen* Betriebsrat. Jener Betriebsratstyp ist dadurch charakterisiert, dass er entweder von der Geschäftsführung isoliert ist, schlicht ignoriert wird oder kritiklos alle Entscheidungen hinnimmt. Der kooperative Betriebsratstyp hingegen verfügt über einen eigenen Standpunkt und stellt eine kooperative Gegenmacht zur Firmenleitung dar. Wenn die Ausgestaltung der Betriebsratsarbeit im Ermessen der beteiligten Akteure im Betrieb liegt, dann ist ihre unterschiedslose Codierung in den vorgestellten Studien sicher irreführend.

*Dilger*⁸² nutzt in einer neueren ökonomischen Studie unter Bezug auf *Kotthoff*⁸³ sogar fünf in der Wahrnehmung der Firmenleitung unterschiedliche Ausprägungen von Betriebsratsarbeit: Die Kooperation zwischen Betriebsleitung und Betriebsrat sei entweder konfliktär, eher schwierig oder kooperativ; weiterhin könne es sein, dass ein Betriebsrat initiativlos sei oder von der Geschäftsführung nicht beteiligt werde. Im Rahmen von Regressions-schätzungen mit der subjektiv durch das Management wahrgenommenen Ertragslage als zu erklärender Variable stellt *Dilger*⁸⁴ fest, dass zwar alle Typen von Betriebsräten mit negativeren Ertragswahrnehmungen einher gehen, diese Wirkung jedoch keineswegs gleichförmig ist. Während ein passiver Betriebsrat mit geringen und nicht signifikanten Ertragsrückgängen korreliert, scheinen häufige Konflikte zu signifikant starken Wohlfahrtsminderungen auf Firmeneigenseite zu führen. Der Autor zieht daraus die Schlussfolgerung, dass Betriebsräte nicht Pareto-effizient, sondern allenfalls Kaldor-Hicks-effizient sein könnten. Der den Betriebsräten zugeschriebene Wohlfahrtsverlust der Arbeitgeber könne jedoch nennenswert durch eine gute Zusammenarbeit zwischen Betriebsrat und Firmenleitung minimiert werden. Allerdings kann der Betriebsratstyp auch endogen sein: Wenn auf hochkompetitiven Produktmärkten agierende Firmen häufiger dazu gezwungen sind, bei ihrer Belegschaft unpopuläre Entscheidungen zu treffen und *deshalb* Konflikte mit dem Betriebsrat entstehen, würde dies das Untersuchungsergebnis verzerren. Daher sollte eine solche intervenierende Variable auch explizit berücksichtigt werden.

Die differenzierte Codierung der Betriebsgröße, also des Kontextes, in dem Betriebsräte ihre Wirkung entfalten, hat in der Tat überraschende Konsequenzen. *Addison/Schnabel/Wagner*⁸⁵ replizierten ihre Studien von 1996 und 1998, unterschieden jedoch Betriebsratsregimes in kleinen (5 bis 20 Beschäftigte), mittleren (21 bis 100 Beschäftigte) und großen Betrieben (mehr als 100 Beschäftigte). Erstaunlicherweise zeigt sich für kleine und mittlere Betriebe, dass sich keine erkennbare Wirkung der Betriebsratspräsenz auf die Pro-Kopf-Arbeitsproduktivität, die Fluktuationsrate sowie das Innovationsverhalten solcher Firmen ausmachen lässt, während die subjektive Ertragseinschätzung des Managements der Firmen mit Betriebsrat tendenziell schlechter ist. Aus mikroökonomischer Sicht

81 KOTTHOFF, Betriebsräte und betriebliche Herrschaft; eine Typologie von Partizipationsmustern im Industriebetrieb, 1981; DERSELBE, Betriebsräte und Bürgerstatus: Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung, 1994.

82 DILGER, aaO (Fn. 48).

83 KOTTHOFF, aaO (Fn. 81).

84 DILGER, aaO (Fn. 48).

85 ADDISON/SCHNABEL/WAGNER, Zur ökonomischen Analyse der mitbestimmungsfreien Zone, Universität Lüneburg, Arbeitspapier, 1999.

– so Addison/Schnabel/Wagner⁸⁶ – gibt es gerade „in Klein- und Mittelbetrieben (...) keine Hinweise (...), dass die Existenz von Betriebsräten mit Effizienzvorteilen verbunden ist.“ Vielleicht können Betriebsräte in Firmen mit 100 und weniger Arbeitnehmern keine effiziente „Collective Voice“-Institution sein. Die Autoren vermuten, dass in kleineren Betrieben direkte Formen der Arbeitnehmerpartizipation – Gruppenarbeit oder Qualitätszirkel, oder auch Erfolgsbeteiligungssysteme – besser als Betriebsräte funktionieren. Diese Überlegung stellt auch die Schlussfolgerung der *Kommission Mitbestimmung* in Frage, dass die unstrittig diagnostizierte Ausdehnung der mitbestimmungsfreien Zone im deutschen privaten Sektor ein Übel darstelle, dem durch die Änderung des BetrVG Rechnung getragen werden sollte.⁸⁷

Leider erlauben auch die empirischen Studien über die einzelwirtschaftliche Effizienz von Betriebsräten kein definitives Urteil. Defizite in den Datenbasen lassen das Endogenitäts- und, damit verbunden, das Kausalitätsproblem noch nicht ausreichend lösen. Bislang deuten die mikroökonomischen Untersuchungsergebnisse darauf hin, „dass Betriebsräte weder der Fluch noch der Segen sind, als die sie von ihren Gegnern bzw. Befürwortern gelegentlich hingestellt werden“⁸⁸.

3. *Worin beruht die Wirkung der Mitbestimmungsrechte?*

Über die genaueren Ursachen dieser Wirkungen Aussagen zu machen, ist angesichts ihrer Ambivalenz sehr schwierig. Wir wollen immerhin fragen, inwiefern die Studien Rückschlüsse auf die Quellen möglicher Effizienzvorteile gesetzlicher Mitbestimmung zulassen, die wir in Abschnitt 2.2 skizziert haben.

a) *Transaktionskosten*

Das Argument (zu) hoher Transaktionskosten von auf freiwilliger Basis ausgehandelten Mitbestimmungsrechten allein kann nicht erklären, dass Firmen gegen gesetzliche Regelungen klagen, es ist mithin nicht sehr robust. Die empirische Untersuchung von Schmid/Seeger⁸⁹ hat zudem den Einfluss der Eigentümerkonzentration überprüft. Die Idee dabei ist, dass die Transaktionskosten freiwilliger Vereinbarungen mit der Eigentümerkonzentration sinken sollten: Wenn etwa ein einzelner Eigner drei Viertel des stimmberechtigten Kapitals einer AG hält, sollten für ihn Transaktionskosten kein großes Hindernis darstellen, einer freiwilligen Regelung zuzustimmen, sollte diese wirklich Pareto-effizient sein. Jedoch konnten die Autoren lediglich bei einem Unternehmen – das mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand steht – über die gesetzlichen Bestimmungen hinausgehende Mitbestimmungsrechte feststellen. Insofern liefert die Empirie bislang keine Indizien für die besondere Bedeutung von Transaktionskosten.

b) *Adverse Selektion der Arbeitnehmer*

Um zu überprüfen, ob und inwiefern mitbestimmungspflichtige Firmen gerade die weniger leistungsfähigen und daher mitbestimmungsfreudigen Arbeitnehmer anziehen – also Informationsasymmetrien vor Abschluss eines Arbeitsvertrags zu adverser Selektion der Arbeitnehmer führen –, müssten sich produktive von unproduktiven Arbeitnehmern empi-

⁸⁶ ADDISON/SCHNABEL/WAGNER, aaO (Fn. 85), S. 10.

⁸⁷ KOMMISSION MITBESTIMMUNG, aaO (Fn.36), S. 76.

⁸⁸ ADDISON/SCHNABEL/WAGNER, aaO (Fn. 41), S. 83.

⁸⁹ SCHMID/SEGER, aaO (Fn. 56).

risch trennen lassen. Diese Information steht in keinem Datensatz zur Verfügung, es fällt auch schwer, sich vorzustellen, wie diese Information gewonnen werden könnte. Indirekte Hinweise könnten die 46 von *Baums/Frick*⁹⁰ untersuchten Gerichtsentscheidungen zu Mitbestimmungsfragen bringen. Wenn sich etwa zeigen ließe, dass Firmen systematisch durch Anrufen gerichtlicher Instanzen versuchten, selbst unter „günstigere“, da nicht ähnlich weitreichende Mitbestimmungsregelungen wie bei direkten Produktmarktkonkurrenten zu fallen, wäre dies ein indirektes Indiz für die Relevanz dieses Problems. Leider sind solche Informationen nicht verfügbar. Gegen das Argument spräche jedoch, dass Arbeitgeberverbände für ganze Branchen klagten, wie dies tatsächlich bei der Entscheidung des BVerfG zur Frage der Verfassungskonformität des MitbestG vom 1. März 1979 der Fall war. Träfe das Argument adverser Selektion zu, wäre das MitbestG durchaus im Sinne der kleineren Mitgliedsfirmen solcher Arbeitgeberverbände, da diese durch die Abwanderung produktiver Arbeitskräfte von mitbestimmungspflichtigen Konkurrenten durchaus profitieren könnten. Mehrheitlich besteht die Mitgliedschaft von Arbeitgeberverbänden typischerweise aus Firmen mit weniger als 2.000 Beschäftigten, also wäre die Verbandsklage gegen das MitbestG insoweit deren Interessen zuwider gelaufen. Dann aber würde man nicht erwarten, dass sich 29 Arbeitgeberverbände an der Verfassungsbeschwerde beteiligten.

c) *Nachvertragliche Informationsasymmetrien*

Inwiefern gesetzliche Mitbestimmung Organe schafft, die Informationen über die wirtschaftliche Situation der Firma glaubwürdiger an die Belegschaft signalisieren als freiwillig geschaffene Vertretungen dies könnten, ist wiederum nur sehr indirekt zu erahnen. Für dieses Argument spricht das Ergebnis von *Frick/Sadowski*⁹¹, dass Betriebsräte zwar die Belegschaftsfluktuation insgesamt senken, in Firmenkrisen jedoch den für das Überleben des Betriebs notwendigen Abbau von Arbeitskräften sogar unterstützen. Dies könnte bedeuten, dass die Belegschaft durch den Betriebsrat eher ein Einsehen für ökonomische Zwänge zeigt, als ohne diese Institution. Da in dieser Studie jedoch keine genauen Informationen über die Kosten des Arbeitsplatzabbaus vorliegen, könnte es auch lediglich heißen, dass der Betriebsrat solch hohe Abfindungen durchzusetzen in der Lage ist, dass der notwendige Arbeitsplatzabbau zwar erleichtert, jedoch nennenswert verteuert wird.

d) *Spezifisches Humankapital*

Inwieweit gesetzliche Mitbestimmungsregelungen Investitionen in spezifisches Humankapital forcieren, ist sehr schwer anhand eines ökonomischen Designs zu prüfen, da sich weder die Anfangsauszahlungen noch die Erträge solcher Investitionen messen lassen, es im Gegenteil sogar schwer fällt, solche Investitionen überhaupt zu quantifizieren. Wenn jedoch Investitionen in spezifisches Humankapital in verschiedenen Branchen eine unterschiedlich große Rolle spielen, dann könnte die Verabschiedung des MitbestG bzw. die Entscheidung der Verfassungsmäßigkeit durch das BVerfG in diesen Branchen unterschiedliche Reaktionen ausgelöst haben. In ihrer Event Study haben *Baums/Frick*⁹² dafür indirekte Hinweise vorgelegt, indem sie die Aktienmarktreaktionen auf die beiden Ereignisse separat für die sechs Sektoren Chemie, Banken und Versicherungen, Maschinenbau, Bau, Einzelhandel sowie Freizeit- und sonstige Dienstleistungen untersucht haben.⁹³ Für

90 BAUMS/FRICK, aaO (Fn. 58).

91 FRICK/SADOWSKI, aaO (Fn. 39), S. 46 ff.

92 BAUMS/FRICK, aaO (Fn. 58).

93 EBD. 154 ff.

die ersten drei Sektoren (Chemie, Banken und Versicherungen, Maschinenbau) haben Arbeitgeberverbände gegen das MitbestG Verfassungsbeschwerden erhoben, für die verbleibenden drei Branchen jedoch nicht. Erneut zeigt sich kein eindeutiges Bild, insbesondere sind wechselnde Vorzeichen der Wirkung der Verabschiedung bzw. der BVerfG-Entscheidung zu beobachten⁹⁴, was keinen Raum für eine inhaltliche Interpretation lässt.

e) Simultanes Auftreten von allokativen und distributiven Effekten

Für das Argument von *Freeman/Lazear*⁹⁵, dass Arbeitnehmermitbestimmung sowohl mit allokativen als auch mit distributiven Effekten verbunden ist, scheinen insbesondere die Betriebsratsstudien von *Addison/Schnabel/Wagner*⁹⁶ empirische Unterstützung zu liefern. So haben sie zwar insbesondere für größere Betriebe eine gestiegene Arbeitsproduktivität, jedoch ebenso gestiegene Löhne und niedrigere Gewinne ermittelt, wobei alle drei Schätzkoeffizienten auf statistisch gesichertem Niveau liegen. Es scheint so zu sein, dass der Betriebsrat als Voice-Institution positive Allokationswirkungen mit sich bringt, deren genaue Wirkungskanäle noch unklar sind, dass er die Verhandlungsmacht der Belegschaft jedoch auch steigert und ihr so einen überproportionalen Teil des vergrößerten Kuchens sichert. Zusammen mit dem Ergebnis der möglicherweise vereinfachten Personalfreisetzung in Krisenzeiten⁹⁷ lässt sich vorsichtig weiter vermuten, dass diese gestiegene Verhandlungsmacht jedoch nicht die Firmenexistenz gefährdet. Dieses Ergebnis ermittelten *Freeman/Kleiner*⁹⁸ für das analoge Verhalten von Betriebsgewerkschaften in den USA. Künftige Forschung über die deutsche Mitbestimmung sollte sich um eine ähnliche Klärung bemühen.

*IV. Mitbestimmung in Deutschland:
Bewertung rechtsökonomischer Befunde und Perspektiven*

Die Mitbestimmungsgesetze können weder theoretisch noch empirisch mikroökonomisch abschließend beurteilt werden. Mitbestimmungsgesetze als Teil von Corporate Governance-Systemen bieten sich vor allem dann an, wenn lediglich unvollständige und kostspielig zu schreibende Verträge die Ansprüche verschiedener Interessengruppen am Unternehmenserfolg regeln können. Ob Mitbestimmungsgesetze jedoch effiziente Institutionen sind, um solche Unwägbarkeiten in den Griff zu bekommen, hängt davon ab, *wie* unvollständig die zugrunde liegenden Verträge sind und mit welchen Kosten größere Klarheit geschaffen werden könnte. Bisher ist es weder gelungen, den Grad der Unvollständigkeit solcher Verträge problemgemäß zu bestimmen,⁹⁹ noch kann man davon ausgehen, dass es ein Patentrezept zur „Behandlung“ möglicher negativer Folgen unvollständiger Verträge gibt. Wenn Mitbestimmung nur unter bestimmten Bedingungen effizient ist, welche differenzierten Gesetzesregelungen wären zu erwägen?

Wenn nur durch Mitbestimmungsregelungen eine Absicherung firmenspezifischer Humankapitalinvestitionen erreicht wird und diese nur dadurch in effizientem Umfang getätigt werden, sollten Mitbestimmungsgesetze vornehmlich solche Unternehmen betreffen,

⁹⁴ EBD. 156.

⁹⁵ FREEMAN/LAZEAR, aaO (Fn. 20), 1995, S. 27 ff.

⁹⁶ ADDISON/SCHNABEL/WAGNER, aaO (Fn. 80); DIESELBEN, aaO (Fn. 41).

⁹⁷ FRICK/SADOWSKI, aaO (Fn. 39), S. 46 ff.

⁹⁸ FREEMAN/KLEINER, *Industrial and Labor Relations Review* 1999, S. 510-527.

⁹⁹ Vgl. ZINGALES, in: Newman (Hg.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law* 1998, S. 447.

deren Erfolg in besonderer Weise von solch spezifischen Investitionen abhängt. Eine Möglichkeit dazu böte sich in branchenspezifischen Regelungen. Aktuell existiert durch das Montanmitbestimmungsgesetz schon eine solche branchenspezifische Regelung. Es stellt sich jedoch in der mikroökonomischen Rekonstruktion zunächst die Frage, warum gerade die Montanindustrie in besonderer Weise von spezifischen Investitionen der Arbeitnehmerschaft abhängen sollte. Sodann zeigen die Erfahrungen mit dem MontanmitbestG ein praktisches Hindernis bei der Implementierung von Branchenregelungen: Moderne Großunternehmen haben nicht mehr lediglich ein Geschäftsfeld, sondern sind Mischkonzerne. Wenn ein solches Branchenmitbestimmungsgesetz also sowohl positive als auch negative Wirkungen im selben Unternehmen erzeugt, wie lässt sich die effiziente Schwelle zur Anwendung der Regelung dann per Gesetz bestimmen? Selbst wenn dies – wie durch das MontanmitbestG – getan wird, hat dann nicht jedes einzelne Unternehmen einen Anreiz, sich durch den Versuch der Umgehung dieser Schwelle durch möglicherweise nur geringfügige Umgewichtung der Geschäftsfelder einen komparativen Vorteil gegenüber direkten Konkurrenten – etwa beim Versuch, die produktivsten Arbeitnehmer anzuziehen – zu verschaffen? Branchenregelungen, auch wenn sie theoretisch empfehlenswert wären, scheinen nur schwer umsetzbar zu sein.

Ein wichtiger Befund der empirischen Studien ist, dass positive Wirkungen der Betriebsratstätigkeit von der Betriebsgröße abzuhängen scheinen: Für Großbetriebe lässt sich eine gestiegene Produktivität bei vorhandenem Betriebsrat diagnostizieren, während dies bei kleinen und mittleren Betrieben zumindest nicht ähnlich offenkundig feststellbar ist. Die Regelungen des BetrVG, dass Betriebsräte mit steigender Beschäftigtenzahl weitergehende Einflussrechte haben, sind vor diesem Hintergrund effizient. Die in den Gesetzen festgelegten Größenschwellen haben ihren Preis. An den Größenschwellen entstehen Verwerfungen: Dass ein Betriebsratsmitglied gerade ab einer Betriebsgröße von 300 Beschäftigten freigestellt wird, ist relativ willkürlich. Es wäre interessant, die Wirkungen solch diskreter Regelungen auf das Betriebswachstum und Auslagerungsentscheidungen zu diagnostizieren: Man könnte vermuten, dass die Leitung von Betrieben mit 298 Beschäftigten häufiger einen 299sten Arbeitnehmer einstellt, als später einen 300sten. Möglich ist, dass das Wachstum an dieser Größenschwelle temporär behindert wird. Jedoch scheinen solche Verwerfungen als Preis für das Erkaufen möglicher positiver Wirkungen der Mitbestimmung nicht vermeidbar zu sein.

Das Problem der größensensiblen Effizienz von Betriebsräten wird dadurch gemildert, dass Betriebsräte nicht zwingend vorgeschrieben werden, sondern dass vielmehr die Arbeitnehmerschaft an verschiedenen Größenschwellen Quasi-Optionsrechte bezüglich ihrer Einwirkungsmöglichkeiten bekommt. Von rational handelnden Arbeitnehmern kann erwartet werden, dass sie mögliche Schwächungen ihres Betriebs im Vergleich zu direkten Konkurrenten erkennen und folglich nicht in jedem Fall ihr Optionsrecht ausüben. Die Fakten über den Verbreitungsgrad von Betriebsräten lassen eine solche Interpretation zu. Vor diesem Hintergrund ist es vordergründig, wie es die *Kommission Mitbestimmung* tut, allein aus dem Befund einer sich ausdehnenden mitbestimmungsfreien Zone sogleich nach einer gesetzlichen Gegensteuerung zu verlangen. Wenn etwa der Strukturwandel der deutschen Wirtschaft in den 80er und 90er Jahren zu einer größeren Bedeutung von kleinen und mittleren Unternehmen geführt hat und bei solchen Unternehmen direkte Partizipationsformen effizienter als gesetzliche Mitbestimmung sind, dann spräche das ökonomische Argument jedenfalls nicht für eine solche Gesetzesmodifizierung.

Eine nicht minder wichtige und bisher unbeantwortete Frage ist, welchen Stellenwert das deutsche Mitbestimmungssystem in Zeiten zurückgehender Bedeutung von Ländergrenzen

für wirtschaftliche Aktivitäten in Zukunft haben wird. Können die theoretischen und empirischen Erkenntnisse, die hier präsentiert wurden, den Verdacht eines standortschwächenden Arbeitsrechts zu klären helfen?¹⁰⁰ Sowohl die Regelungen zu Europäischen Betriebsräten als auch die zur Zeit diskutierten Vorschläge zur Europa-AG lassen die Möglichkeit länderspezifischer Ausgestaltung von Arbeitnehmermitbestimmung zu. Dass so mögliche Unterschiede in der Mitbestimmungsintensität eine nennenswerte Arbeitnehmermigration auslösen könnte, ist unwahrscheinlich. Dass Firmensitze angesichts als ineffizient wahrgenommener Mitbestimmungsregeln strategisch verlegt werden, ist dagegen schon eher zu erwarten.

„Erfolgreiche Standorte müssen ... anpassungsfähig ... sein“.¹⁰¹ Auf den ersten Blick scheint dies zwingend zu einer Konvergenz arbeitsrechtlicher Standards – und so auch der Standards der Mitbestimmung – auf niedrigem Niveau zu führen. Eine implizite Annahme dieser Argumentation ist, dass sich Arbeitnehmer gegen alle Veränderungen aufgrund ökonomischer Zwänge zur Wehr setzen, die ihre einmal erreichten Besitzstände gefährden oder verkleinern. Die Studien über die Wirkungen der Mitbestimmungsinstitutionen in Deutschland zeigen jedoch, dass diese nicht nur Veränderungen nicht im Wege stehen, sondern sogar fördern können. Wenn mit gesetzlicher Unterstützung eine unternehmenspolitische Arena konstituiert wird, durch die letztlich die Legitimität auch unpopulärer Maßnahmen erhöht werden kann, so ist dies gewiss *nicht* der einzige, aber ein gangbarer und in einer konsensorientierten Unternehmenskultur vielleicht effizienter Weg des Wandels. Allein aus der relativen Singularität des deutschen Systems gesetzlicher Arbeitnehmermitbestimmung auf dessen Ineffizienz zu schließen, ist aus unserer Sicht vorschnell.¹⁰² So gesehen, *muss* Arbeitnehmermitbestimmung keine Last sein, sondern *kann* auch zu einem Aktivposten auf einem „zweiten Weg zu mehr Flexibilität“¹⁰³ werden.

Ob dieser zweite Weg ökonomisch effizienter als eine Deregulierung ist, lässt sich gegenwärtig weder anhand theoretischer Erkenntnisse noch empirischer Befunde objektiv beantworten. Die konsequente Individualisierung der kollektiven Arbeitsbeziehungen muss den betrieblichen Akteuren auch Streikrechte einräumen. Das würde die Geschäftsgrundlagen für die Arbeit von Betriebsräten jedenfalls so wesentlich verändern, dass die bisherigen Erfahrungen nicht mehr gültig wären.

100 Vgl. etwa PÜCKLER, Arbeitgeber 1997, S. 389-391; BUSCH, Arbeitgeber 1997, S. 446-347.

101 WENZEL, Standort Bundesrepublik Deutschland. Ifo-Schnelldienst 1991, S. 16.

102 SADOWSKI/JUNKES/LINDENTHAL, aaO (Fn. 25).

103 PULL, Universität Trier, IAAEG, Quint-Essenz Nr. 59, 1999, S. 15.