

Uwe Jirjahn

Betriebsräte und betriebliche Beschäftigungsentwicklung

Abschlussbericht

Auf einen Blick...

- Beitrag 1 untersucht die Einführung von Betriebsräten. Betriebsräte werden eher in einer wirtschaftlich ungünstigen Situation eingeführt (schlechte Ertragslage, Beschäftigungsabbau, stagnierende Absatzmärkte).
- Beitrag 2 untersucht die Beschäftigungseffekte unter besonderer Berücksichtigung von Endogenitätsproblemen. Wird durch eine geeigneten Methode berücksichtigt, dass Betriebsräte eher in Krisensituationen implementiert werden, dann sind unverzerrte Schätzungen des Betriebsratseffekts möglich. Es zeigt sich, dass Betriebsräte die Beschäftigungsentwicklung positiv beeinflussen. Der Effekt bleibt in verzerrten Schätzungen verdeckt, wenn - wie bei Addison und Koautoren - das Endogenitätsproblem nicht berücksichtigt wird.
- Beitrag 3 beschäftigt sich mit Betriebsschließungen, wobei zwischen verschiedenen Betriebstypen differenziert wird. Betriebliche Mitbestimmung geht in Betrieben von Mehrbetriebsunternehmen mit einer verringerten Schließungswahrscheinlichkeit einher. In Einzelbetrieben hängt der Effekt von der Tarifbindung ab.
- Fazit: Betriebsräte können positive Arbeitsmarkteffekte entfalten, wobei die Effekte von den betrieblichen Rahmenbedingungen abhängen.

Betriebsräte und betriebliche Beschäftigungsentwicklung

Abschlussbericht

zum von der Hans Böckler Stiftung geförderten Forschungsprojekt

PD Dr. Uwe Jirjahn

Leibniz Universität Hannover
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Institut für Arbeitsökonomik
Königsworther Platz 1
30167 Hannover

Datum: 04.05.2008

1. Einleitung

Mitbestimmung ist zentraler Bestandteil einer Demokratisierung und Humanisierung der Arbeitswelt. Unter ökonomischen Gesichtspunkten stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen Mitbestimmung zu einer Steigerung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben beiträgt und somit Kompatibilität mit marktwirtschaftlichen Prinzipien aufweist. Angesichts anhaltender Arbeitsmarktprobleme in der Bundesrepublik betrifft dies insbesondere auch die Frage nach möglichen Einflüssen der Mitbestimmung auf die Beschäftigungsentwicklung.

Aus theoretischer Sicht sind die Arbeitsmarkteffekte betrieblicher Mitbestimmung nicht eindeutig bestimmbar. Auf der einen Seite sprechen theoretische Überlegungen dafür, dass Betriebsräte das Potenzial haben, die ökonomische Leistungsfähigkeit von Betrieben zu steigern. Betriebsräte können vertrauensvolle Beziehungen in den Betrieben fördern und die Kooperationsbereitschaft der Arbeitnehmer erhöhen. Empirische Untersuchungen zeigen in der Tat einen positiven Einfluss von Betriebsräten auf Weiterbildung, leistungsorientierte Entlohnungsformen, Innovationen und Produktivität (für einen Überblick vgl. Jirjahn 2005, 2006).¹ Vor diesem Hintergrund ist ein positiver Effekt auf die betriebliche Arbeitsnachfrage zu erwarten. Demgegenüber argumentieren Mitbestimmungskritiker, dass Betriebsräte primär die Interessen der im Betrieb beschäftigten Insider durchsetzen und die Neueinstellung von Outsidern behindern. Dies könnte für negative Beschäftigungseffekte betrieblicher Mitbestimmung sprechen.

Während neuere ökonometrische Untersuchungen insgesamt doch ein positives Bild der ökonomischen Effekte betrieblicher Mitbestimmung zeichnen, gelangen Addison und Teixeira (2006) auf Basis des IAB Betriebspanels zu dem Ergebnis, dass das Vorhandensein eines Betriebsrats das betriebliche Beschäftigungswachstum beeinträchtigt.² Addison et. al. (2004) erhalten zudem das Resultat, dass Betriebe mit Betriebsrat eine größere Schließungswahr-

¹ U. Jirjahn (2005): Ökonomische Wirkungen des novellierten Betriebsverfassungsgesetzes – Was können wir vor dem Hintergrund zunehmender Globalisierung und veränderter arbeitsorganisatorischer Bedingungen erwarten? *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 38. Jg., S. 241-267. U. Jirjahn (2006): Ökonomische Wirkungen der Mitbestimmung in Deutschland: Überblick über den Stand der Forschung und Perspektiven für zukünftige Studien, *Sozialer Fortschritt*, 55. Jg., S. 215-226.

² J.T. Addison and P. Teixeira (2006): The Effect of Works Councils on Employment Change, *Industrial Relations*, Vol. 45, pp. 1-25.

scheinlichkeit aufweisen.³ Beide Untersuchungen gelangen somit zu einer sehr pessimistischen Einschätzung der Arbeitsmarktwirkungen von Betriebsräten. Insbesondere die Untersuchung von Addison und Teixeira hat die wirtschaftspolitische Diskussion bereits im Vorfeld ihrer Publikation beeinflusst. So hat das Mitglied des Sachverständigenrats Wolfgang Franz (2005) u.a. unter Bezug auf diese Untersuchung für eine Neuausrichtung der betrieblichen Mitbestimmung plädiert.⁴

Die Zielsetzung des von der Hans Böckler Stiftung geförderten Forschungsprojekts bestand darin, die Arbeitsmarkteffekte betrieblicher Mitbestimmung auf der Basis des Hannoveraner Firmenpanels eingehender zu untersuchen. Besondere Bedeutung kam dabei dem von Addison und Teixeira wie auch von Addison et al. völlig vernachlässigten Problem der Endogenität zu. Ein Endogenitätsproblem besteht, wenn der Betriebsrat nicht die Ursache der negativen Beschäftigungsentwicklung ist, sondern lediglich das Ergebnis einer sich schon länger abzeichnenden Krise des Betriebs. Unterliegt der Absatzmarkt eines Betriebs einem strukturellen Wandel und kommt es längerfristig zu Absatzeinbußen, die Entlassungen oder Umstrukturierungen nach sich ziehen werden, dann dürfte die Belegschaft ein verstärktes Interesse an einem Betriebsrat zeigen. Die Existenz eines Betriebsrats wäre in diesem Fall lediglich das Spiegelbild der zugrunde liegenden strukturellen Krise.

Eine zweite Zielsetzung des Projekts bestand darin, mögliche Interaktionseffekte zwischen Betriebsräten und betrieblichen Rahmenbedingungen zu analysieren. Hier ging es um die Frage, ob sich die Arbeitsmarkteffekte von Betriebsräten zwischen verschiedenen Betriebstypen unterscheiden. Insbesondere stand dabei im Vordergrund, inwieweit betriebliche Mitbestimmung mit der wirtschaftlichen Situation des Betriebs interagiert. Werden Betriebsräte eher in einer wirtschaftlich ungünstigen Situation eingeführt, dann stellt sich die Frage, ob sie durch die Stärkung vertrauensvoller industrieller Beziehungen zur Überwindung der wirtschaftlichen Krise des Betriebs beitragen können.

³ J.T. Addison, L. Bellmann and A. Kölling (2004): Works Councils and Plant Closings in Germany, *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 42, pp. 125-148.

⁴ W. Franz (2005): Die deutsche Mitbestimmung auf dem Prüfstand – Bilanz und Vorschläge für eine Neuausrichtung, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 38. Jg., S. 268-283.

2. Im Rahmen des Forschungsprojekts entstandene Arbeiten

Insgesamt sind im Rahmen des Forschungsprojekts drei Arbeiten entstanden:

- (1) U. Jirjahn: The Introduction of Works Councils in German Establishments – Rent Seeking or Rent Protection?
- (2) U. Jirjahn: Works Councils and Employment Growth in German Establishments.
- (3) U. Jirjahn: Works Councils and the Closure of Establishments: German Evidence.

Die Beiträge wurden auf verschiedenen internationalen Konferenzen vorgestellt und wurden bei renommierten internationalen Fachzeitschriften für eine mögliche Publikation eingereicht. Die drei Arbeiten sind dem Abschlussbericht beigelegt. Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der Untersuchungen zusammengefasst.

3. Einführung von Betriebsräten

Der erste Beitrag beschäftigt sich mit den Determinanten der Einführung von Betriebsräten. Hierdurch sollen sich erste Hinweise auf mögliche Endogenitätsprobleme und eine möglicherweise umgekehrte Kausalitätsrichtung ergeben. In der Tat zeigen Probit-Regressionen, dass es eine höhere Wahrscheinlichkeit der Einführung von Betriebsräten gibt, wenn es zuvor einen Beschäftigungsabbau im Betrieb gegeben hat, keine Ausweitung des Marktanteils geplant ist und die Ertragslage des Betriebs vom Management als sehr schlecht eingestuft wird. Diese Ergebnisse sprechen für die Hypothese, dass das Vorhandensein eines Betriebsrats nicht die Ursache, sondern die Wirkung einer ungünstigen Beschäftigungsentwicklung ist. In einer Krisensituation haben Arbeitnehmer ein verstärktes Interesse an betrieblicher Mitbestimmung, um ihre Interessen zu schützen. Die Resultate deuten somit stark darauf hin, dass Endogenitätsprobleme nicht zu vernachlässigen sind.

4. Betriebsräte und betriebliche Beschäftigungsentwicklung

Der zweite Beitrag beschäftigt sich mit den Beschäftigungseffekten betrieblicher Mitbestimmung unter besonderer Berücksichtigung des Endogenitätsproblems. Einfache OLS-Schätzungen zeigen keinen signifikanten Einfluss von Betriebsräten auf das betriebliche Beschäfti-

gungswachstum. Treatment-Effects-Schätzungen, die der Endogenität der Betriebsratsexistenz Rechnung tragen, gelangen demgegenüber zu dem Ergebnis, dass Betriebsräte einen positiven Effekt auf das Beschäftigungswachstum ausüben. Simple OLS-Schätzungen sind somit verzerrt. Sie unterschätzen den positiven Betriebsratseffekt. Die Ergebnisse zeigen, dass es unbeobachtete Faktoren gibt, die sich negativ auf die Beschäftigungsentwicklung und positiv auf die Existenz eines Betriebsrats auswirken.

Insgesamt sprechen auch die Resultate des zweiten Beitrags dafür, dass Arbeitnehmer eher in Betrieben mit wirtschaftlichen Problemen ein größeres Interesse an Betriebsräten haben. Wird der wirtschaftlichen Lage des Betriebs in den Schätzungen nicht hinreichend Rechnung getragen, dann spiegelt sich dies im geschätzten Koeffizienten für den Betriebsrat wider und die positiven Effekte betrieblicher Mitbestimmung bleiben in den Schätzungen verborgen. Erst wenn die Endogenität des Betriebsrats durch ein geeignetes Schätzverfahren berücksichtigt wird, zeigen sich die positiven Beschäftigungseffekte von Betriebsräten. Indem ein Betriebsrat die Interessen der Beschäftigten schützt, stärkt er das Vertrauen und damit Kooperations- und Leistungsbereitschaft im Betrieb. Die erhöhte betriebliche Leistungsfähigkeit schlägt sich wiederum in einem höheren Beschäftigungswachstum nieder.

5. Betriebsräte und Betriebsschließungen

Der dritte Beitrag beschäftigt sich mit dem Zusammenhang zwischen betrieblicher Mitbestimmung und der Schließung von Betrieben. Im Vordergrund der Untersuchung steht die Frage, inwiefern sich die Wirkungen betrieblicher Mitbestimmung zwischen verschiedenen Betriebstypen unterscheiden. Dabei wird insbesondere auch untersucht, inwiefern Betriebsräte gerade auch in wirtschaftlich ungünstigen Situationen dazu beitragen können, die Schließung eines Betriebs zu vermeiden. Ein potenzielles Endogenitätsproblem wird in den Schätzungen verringert, indem detailliert für wirtschaftliche Rahmenbedingungen kontrolliert wird. Die Schätzungen zeigen, dass es entscheidend ist, zwischen Einzelbetrieben und solchen Betrieben zu unterscheiden, die zu Mehrbetriebsunternehmen gehören.

Bei Betrieben, die zu Mehrbetriebsunternehmen gehören, zeigt sich, dass das Vorhandensein eines Betriebsrats mit einer verringerten Schließungswahrscheinlichkeit verbunden ist. Dieses Ergebnis spricht dafür, dass Betriebsräten bei diesem Betriebstyp eine besonders ausgeprägte Rolle als vertrauensbildende Institution zukommt. Die Beschäftigten des Betriebs sind nicht

nur von Entscheidungen betroffen, die vom Management ihres Betriebs getroffen werden. Ihre Perspektiven hängen auch von Entscheidungen ab, die an anderen Standorten getroffen werden. Ein Betriebsrat kann Entscheidungen transparenter machen und Einfluss auf Entscheidungen innerhalb des Unternehmens ausüben. Hierdurch steigert er das Vertrauen, erhöht die betriebliche Leistungsfähigkeit und verringert die Wahrscheinlichkeit einer Schließung. Dies dürfte insbesondere der Fall sein, wenn es einen Gesamtbetriebsrat gibt, der das Netzwerk lokaler Betriebsräte koordiniert. Die Schätzungen zeigen zudem, dass betriebliche Mitbestimmung die Schließungswahrscheinlichkeit besonders in einer wirtschaftlich ungünstigen Situation (Kurzarbeit, hohe Importkonkurrenz) verringert. Dies spricht für die Hypothese, dass ein Betriebsrat als vertrauensbildende und vertrauensaufrechterhaltende Institution gerade dann von Bedeutung ist, wenn sich Betriebe in einer wirtschaftlich ungünstigen Situation befinden. Gerade in einer schwierigen Situation kann der Betriebsrat die Kooperations- und Konzessionsbereitschaft der Belegschaft fördern, die für das Überleben des Betriebs wichtig ist.

Bei Einzelbetrieben zeigt sich hingegen, dass das Vorhandensein eines Betriebsrats positiv mit der Schließungswahrscheinlichkeit verbunden ist. Dies gilt allerdings nur für Einzelbetriebe, die nicht an einen Tarifvertrag gebunden sind. Kein signifikanter Zusammenhang zwischen Betriebsräten und Betriebsschließungen lässt sich mehr finden, wenn Einzelbetriebe an einen Tarifvertrag gebunden sind. Dies spricht dafür, dass eine Tarifbindung die Position von Betriebsräten produktiv verstärken kann. Zum einen mag eine tarifvertragliche Bindung Verteilungskonflikte auf betrieblicher Ebene verringern. Zum anderen mögen Betriebsräte in tarifgebundenen Betrieben eine stärkere gewerkschaftliche Unterstützung erhalten, die es ihnen gestattet, in stärkerem Maße ihre produktive Funktion auszuüben.

6. Schlussbemerkungen

Die Ergebnisse des Forschungsprojekts zeigen, dass betriebliche Mitbestimmung durchaus positive Arbeitsmarkteffekte entfalten kann. Dies steht im Einklang mit neueren ökonometrischen Untersuchungen zu Weiterbildung, Innovationen, Produktivität und Personalfluktuations. Auch diese Untersuchungen deuten insgesamt darauf hin, dass Mitbestimmung das Potenzial hat, die betriebliche Leistungsfähigkeit zu steigern.

Ein zentrales Resultat des Forschungsprojekts ist, dass Betriebsräte eher in einer wirtschaftlich ungünstigen Situation eingeführt werden. Wird diesem Aspekt in der Untersuchung nicht hinreichend Rechnung getragen, dann kommt es zu verzerrten Schätzungen, die die positiven Effekte von Betriebsräten verdecken. Dies mag ein Grund dafür sein, dass Addison und Teixeira einen negativen Beschäftigungseffekt betrieblicher Mitbestimmung erhalten. Die Resultate des vorliegenden Projekts zeigen deutlich, dass betriebliche Mitbestimmung mit einem höheren Beschäftigungswachstum verbunden ist, wenn das Endogenitätsproblem berücksichtigt wird.

Ein zweites zentrales Resultat besteht darin, dass die Effekte betrieblicher Mitbestimmung von den betrieblichen Rahmenbedingungen abhängen können. Bei Betrieben, die zu Mehrbetriebsunternehmen gehören, ist das Vorhandensein eines Betriebsrats mit einer verringerten Schließungswahrscheinlichkeit verbunden. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich der Betrieb in einer wirtschaftlich ungünstigen Situation befindet. Offenbar führt eine wirtschaftlich ungünstige Situation nicht nur zu einer verstärkten Neigung der Belegschaft, einen Betriebsrat zu implementieren. Ein Betriebsrat kann in einer wirtschaftlich ungünstigen Situation auch die Überlebenswahrscheinlichkeit des Betriebs erhöhen. Ein anderes Bild zeigt sich bei Einzelbetrieben. Sind Einzelbetriebe nicht an einen Tarifvertrag gebunden, dann ist das Vorhandensein eines Betriebsrats mit einer höheren Schließungswahrscheinlichkeit verbunden. Liegt eine tarifvertragliche Bindung vor, dann besteht kein signifikanter Zusammenhang mehr zwischen betrieblicher Mitbestimmung und der Schließung von Einzelbetrieben. Dies spricht dafür, dass Flächentarifverträge gerade für die Funktionsfähigkeit betrieblicher Mitbestimmung in Einzelbetrieben eine wichtige Rolle spielen. Eine spannende Fragestellung für künftige Untersuchungen könnte darin bestehen, wie die Position von Betriebsräten in Einzelbetrieben noch weiter gestärkt werden könnte, damit sie ihr produktives Potenzial in noch stärkerem Maße ausschöpfen können.