

Die Institution Betriebsrat aus personalwirtschaftlicher Sicht

Matthias Müller

Als Schutz- und Vertretungsorgan der Belegschaften ist der Betriebsrat weitgehend anerkannt. Manager äußern sich positiv über die Beiträge, die Betriebsräte im Rahmen von Rationalisierungen, Veränderungsprozessen oder Sanierungen leisten. Andererseits wird oft beklagt, der Betriebsrat hemme unternehmerische Entscheidungsprozesse und treibe die Arbeitskosten hoch. Welche ökonomische Wirkung die Institution Betriebsrat auf die Unternehmen hat, bleibt schon deshalb weitgehend unscharf, weil sich die Betriebswirtschaftslehre wenig mit dem Betriebsrat beschäftigt hat.

1

Einleitung

Bis vor wenigen Jahren hatten ökonomische Analysen zur Betriebsverfassung Seltenheitswert. Darstellungen zum Thema in personalwirtschaftlichen Lehrbüchern konzentrierten sich auf rechtliche Rahmenbedingungen. Dies ist durchaus nachvollziehbar, wenn man bedenkt, dass der Betriebsrat in erster Linie ein Organ zur Vertretung der Belegschaftsinteressen ist und nicht vorrangig der Unterstützung des Managements dient.

Die „klassische“ Sicht der Betriebswirtschaft auf den Betriebsrat betrachtet ihn folgerichtig lediglich als Restriktion unternehmerischen Handelns (Drumm 2000, S. 19) und befürchtet, dass Rationalität und Effizienz wesentlicher Entscheidungen im Unternehmen seinetwegen nicht mehr gewährleistet sind. Dies ist allerdings ein zu verengter Zugang. Ebenfalls reicht es zu einer realistischen Beurteilung nicht, lediglich den Blick auf die Kosten der Betriebsverfassung zu richten, wie dies das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) regelmäßig tut (IW 2004).

Dass der Betriebsrat ökonomischen Nutzen stiften und dass die Betriebsverfassung ein lohnendes Gestaltungsfeld für betriebspolitisches Handeln des Managements sein kann, gehört zum Erfahrungswissen vieler Manager. Die personalwirtschaftliche Aufarbeitung dieses Wissens steckt noch in den Anfängen. Ziel dieses Beitrags ist es, einen Überblick über die ökonomischen Effekte der Existenz und des Tätigwerdens von Betriebsräten zu geben. Dazu wird zunächst kurz die Beziehung zwischen Betriebsrat und Personalbereich skizziert und nachfolgend anhand

ausgewählter Kriterien die personalwirtschaftliche Effizienz von Betriebsräten diskutiert. Im Fokus stehen Kriterien, die als Indikatoren für den Erfolg der Personalfunktion im Unternehmen gelten können. Basis des Beitrags sind neben der personalwirtschaftlichen Literatur Veröffentlichungen zu ökonometrischen Studien über Effekte der Betriebsratstätigkeit.

2

Betriebsrat und Personalfunktion im Unternehmen

Die klassische Betriebswirtschaftslehre fasst den Betrieb als System betrieblicher Produktionsfaktoren auf (sachlicher Input, ausführende und dispositive Arbeitsleistungen), die es in optimaler Weise zu kombinieren gilt (Schmalen 2002, S. 28). Die Güte der Entscheidungen zur Kombination der Produktionsfaktoren, das ständige Bemühen um die Optimierung des Faktoreinsatzes und die Innovationsfähigkeit bestimmen den Erfolg eines Betriebes. Das Managementhandeln soll sich im Rahmen definierter, spezifischer, strategischer und operativer Ziele bewegen, die der jeweiligen Lage und den Erwartungen der Unternehmenseigner entsprechen. Alle für das Optimierungsproblem gültigen Lösungen müssen ausreichend Flexibilität ermöglichen, mit der das Unternehmen auf Anforderungen des Marktes, auf technische Innovationen und auf das Wettbewerbsverhalten der Konkurrenten reagieren kann.

Insbesondere in börsennotierten Gesellschaften hat sich in den letzten Jahren die Fokussierung auf Wertsteigerung als Oberziel durchgesetzt. Alle wesentlichen Maßnahmen sind daraufhin zu überprüfen, ob mit ihnen Wert erzeugt oder ver-

nichtet wird. Eine Wertsteigerung erfolgt nur dann, wenn die Barwerte künftiger Zahlungsmittelüberschüsse (Cashflows) aus einer Investition oberhalb der heutigen Investitionssumme liegen. Im Ergebnis wird der Druck der Unternehmenseigner bzw. der Kapitalmärkte auf eine den Erwartungen entsprechende Kapitalverzinsung an die Konzerneinheiten und Unternehmensabteilungen bzw. Sparten weitergegeben. Für den Betriebsrat ergibt sich die Entscheidung, inwieweit er sich auf eine wertorientierte Strategie einlässt und sie durch sein Handeln unterstützt. Immerhin hat er durch seinen Einfluss auf die Realisierung der personalwirtschaftlichen Teilziele und damit verbundene Werttreiber eine besondere Bedeutung für die Realisierung einer wertorientierten Unternehmensstrategie (Chahed u.a. 2004).

In größeren Betrieben existiert üblicherweise ein professionalisierter Personalbereich, der Verhandlungspartner des Betriebsrates ist. Die Institutionalisierung und Professionalisierung der Personalarbeit ist nicht nur Folge der zunehmenden Bedeutung personalwirtschaftlicher Entscheidungen und Systeme, sondern auch ein direktes Ergebnis des Systems gesetzlicher geregelter Beteiligung der Arbeitnehmer (Wächter 1987). Triebkraft hierfür war auf der betrieblichen Ebene das Erfordernis, für den Betriebsrat einen kompetenten Ansprechpartner in Fragen der Personalarbeit zu haben. In mitbestimmten Aktiengesellschaften ist die Personalfunktion per gesetzlicher Bestimmung einem Arbeitsdirektor als gleichberechtigtem Mitglied des Vorstands zugeordnet, in dessen Verant-

Matthias Müller, Dr., ist Referatsleiter
Wirtschaft II in der Hans-Böckler-Stiftung.
e-mail: matthias-mueller@boeckler.de

wortungsbereich strategische Personalentscheidungen fallen.

Das professionalisierte Personalmanagement sieht seine Aufgaben einerseits in der interaktiven und strukturellen Verhaltenssteuerung und andererseits in der Systemgestaltung (Berthel/Becker 2003, S. 9f.). In Betrieben mit einer entwickelten Sozialkultur kann es gelingen, dass der Betriebsrat sich in eher geringem Maße mit operativen Personalentscheidungen auseinandersetzen muss und stattdessen eine Rolle als Mitgestalter personalpolitischer Systeme übernimmt.

Das Personal ist in den Unternehmen nicht nur ein bedeutender Kostenfaktor. Gleichzeitig bietet es ein überragendes Nutzenpotenzial. Ob es realisiert werden kann oder nicht, hängt u.a. von der Güte des bereitgestellten Personals, von der Wirksamkeit der Qualifizierungsmaßnahmen, der Angemessenheit des Führungssystems und der Arbeitsorganisation, der Funktionalität des Lohn- und Gehaltssystems und der sonstigen Benefits ab. Daher ist die Personalarbeit auch in solchen Unternehmen ein zentraler Erfolgsfaktor, in denen den Personalkosten inzwischen eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Die personalwirtschaftlichen Aufgaben umfassen Planung, Bereitstellung und Einsatz von angemessen qualifiziertem Personal sowie Beeinflussung des Leistungsverhaltens durch Gestaltung geeigneter Führungs- und Anreizsysteme (Scherm/Süß 2003, S. 4f.). In all diesen Bereichen verfügen Betriebsräte über teilweise weit reichende Mitbestimmungsrechte und können Prozesse und Systeme maßgeblich beeinflussen (Müller 2005, S. 153ff.). Insbesondere in Großbetrieben sind allerdings die wesentlichen Machtressourcen langjährige Betriebs- und Verfahrenskennntnis, Anerkennung in der Belegschaft und enges Zusammenwirken mit der Gewerkschaft.

Die Personalwirtschaft ist gefordert, in ihrem Verantwortungsbereich einen Beitrag zur Leistungserstellung des Unternehmens zu erbringen (Bisani 1995, S. 52). Dies setzt eine konsistente Abstimmung der personalwirtschaftlichen Ziele auf die Unternehmensziele voraus. Dabei soll – nicht nur für mitbestimmte Unternehmungen – das Postulat einer „dualen Zielstruktur“ (Steinmann 1981, S. 46) gelten: Entscheidungen sollen sowohl der ökonomischen Rationalität als auch der sozialen Rationalität genügen. Aber lediglich in

Ausnahmefällen werden durch eine Entscheidung soziale und wirtschaftliche Ziele im gleichen Maß erreicht. Vielfach stehen den Kosten sozialer Maßnahmen keine hinreichenden Erträge gegenüber, die aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht die Entscheidung rechtfertigen könnten. Damit besteht das offenkundige Problem, dass das Zielbündel nicht in sich widerspruchsfrei ist, sondern dass komplementäre, indifferente und konkurrierende Zielbeziehungen vorliegen (Jung 2003).

3

Betriebsrat und personalwirtschaftliche Effizienz

Wenn die Aussagen zur Dualität des personalwirtschaftlichen Zielsystems zutreffend sind, kann sich Erfolg organisationalen Handelns nicht nur einseitig ökonomisch bemessen. Vielmehr müssen sowohl die ökonomische als auch die soziale Effizienz Richtschnur sein (Marr/Stitzel 1979). Unter *ökonomischer Effizienz* verstehen die Autoren die Erfüllung sachlicher Organisationszwecke nach dem Prinzip der sparsamen Verwendung knapper Mittel. *Soziale Effizienz* bemisst sich demgegenüber in der Erfüllung der Erwartungen, Bedürfnisse und Interessen der Mitarbeiter. In der betrieblichen Praxis dominiert die ökonomische Effizienz im Konkurrenzfall über die Zielgruppe soziale Effizienz, „da die relative Macht der Organisationsträger größer ist als die der Arbeitnehmer, und da die Organisationsleitung sich in ihren Interessen eher an den Trägern als an den Mitarbeitern orientiert“ (Marr/Stitzel 1979, S. 60).

Dass es in Organisationen dennoch häufig zu tragfähigen Kompromissen zwischen Belegschaft und Organisationsleitung kommt, liegt vor allem an einer „Basiskomplementarität“ zwischen sozialer und ökonomischer Effizienz. Beide Dimensionen sind also nicht unbedingt konträrer Natur, sondern stehen lediglich in einer partiellen Zielkonkurrenz. Dennoch kommt dem Betriebsrat im Rahmen der Zielbildung oft erhebliche Bedeutung zu. Er ist idealtypisch gesehen der Agent, der im Namen der Belegschaft bei Unternehmensentscheidungen soziale Verantwortung einfordern soll. Mit anderen Worten: Der Betriebsrat kann – sofern er seine Aufgabe entsprechend wahrnimmt – Garant

für die Realisierung der sozialen Rationalität sein. Er wird häufig Forderungen stellen, die auch Managementvertreter für richtig halten, aber aus ihrer Rolle heraus nicht formulieren können. Dieser Befund gilt übrigens umgekehrt auch für manche ökonomische Problemstellung: Der Betriebsrat kennt und unterstützt Lösungen, die er in seiner Rolle aber nicht aktiv fördern kann. Der Einfluss des Betriebsrates kann sich dabei auch aus Unternehmenssicht sehr hilfreich niederschlagen:

– *Sachgerechtigkeit von Entscheidungen*

Informationen über den Betrieb, Marktentwicklungen und Kunden, die über die Hierarchie nicht oder nur verzerrt nach oben transportiert werden, können über den Betriebsrat in Entscheidungsgremien gelangen.

– *Soziale Angemessenheit der Entscheidungen*

Die (einseitige) Sichtweise des Managements kann durch Interventionen des Betriebsrates um die Perspektive der Belegschaftsinteressen korrigiert werden.

– *Akzeptanz von Entscheidungen*

Entscheidungen, die der Betriebsrat mitträgt und die er der Belegschaft gegenüber befürwortet, werden in Abhängigkeit seines Ansehens in der Belegschaft tendenziell durch die Arbeitnehmer in größerem Maß akzeptiert.

Offenkundig lassen sich nicht alle genannten Aspekte mit exakten Daten untermauern und belegen. Um aber nicht nur auf Plausibilitätsüberlegungen angewiesen zu sein, soll nachfolgend der Einfluss des Betriebsrates auf wichtige Indikatoren der wirtschaftlichen Lage von Unternehmen auch anhand der Ergebnisse ökonomischer Studien skizziert werden.

3.1 ERTRAGSSITUATION

Nach *Weddigen* (1962) lassen sich mittelbare und unmittelbare Produktivitätswirkungen der betrieblichen Mitbestimmung unterscheiden. Zu den *unmittelbaren* Produktivitätswirkungen der betrieblichen Mitbestimmung zählen sozialpolitische Kosten, die die Sozialbelastung des Betriebsergebnisses vermehren (Umverteilungseffekte). *Mittelbare* Produktivitätswirkungen entfalten die Organisationskosten der Betriebsverfassung: Kosten für die Verhandlung von Interessenausgleich und Sozialplan, Kosten der Einigungsstelle, Ver-

handlungskosten, Kosten der Betriebsversammlung, Bildungskosten.

Eine besondere Kategorie bilden die Kompensationskosten. Sie betreffen Gegenleistungen des Arbeitgebers – meist Sozialleistungen – für Zugeständnisse des Betriebsrats in einem anderen Regelungsgebiet (Wächter 1983, S. 146).

Auf der Grundlage von 338 befragten Unternehmen mit 1811 „Betriebsratseinheiten“ hat das IW auf Basis seiner eingangs erwähnten Fragebogenstudie für 2003/04 die Gesamtkosten des BetrVG auf 570 € pro Mitarbeiter und Jahr taxiert, die Kosten der Arbeit des Betriebsrates im engeren Sinne (Freistellung, Personal des Betriebsrates, Büroräume und -ausstattung, Literatur, Schulung, Reisekosten) mit aktuell durchschnittlich 338 € pro Mitarbeiter und Jahr ermittelt (IW 2004). *Steinmann* kritisiert schon sehr früh solche Kostendarstellungen für die Betriebsratstätigkeit, da keineswegs klar und eindeutig sei, welche Kosten tatsächlich durch das Betriebsverfassungsgesetz verursacht werden. Hierzu verweist er auf den Umstand, dass ca. ein Viertel aller Freistellungen von Betriebsratsmitgliedern freiwillig ohne gesetzliche Grundlage erfolgt (*Steinmann* 1981, S. 44). Kritisch anzumerken ist weiterhin, dass für eine betriebswirtschaftliche Betrachtung der monetäre Pro-Kopf-Betrag eher unwesentlich ist. Vielmehr kommt es auf die von *Steinmann* ermittelte Relation der Kosten des Betriebsrates zur Lohnsumme (ca. 0,6 %) und zum Umsatz (ca. 0,1 %) des Unternehmens an.

Allein aus der Kostensicht betrachtet erscheint die Tätigkeit des Betriebsrates dem Arbeitgeber lediglich als zusätzliche Belastung. Diese auf nur eine Dimension fokussierende Sicht ist häufiger bei Arbeitgebern in Klein- und Mittelbetrieben anzutreffen. Sie ist zwar nachvollziehbar, bietet aber keine hinreichende Grundlage für betriebswirtschaftlich und betriebspolitisch rationales Verhalten, da sie den möglichen *Nutzen* aus der Tätigkeit des Betriebsrates ignoriert. Dieser liegt für den Arbeitgeber in folgenden Aspekten:

- Betriebsvereinbarungen erlauben durch ihre Dauerhaftigkeit und Standardisierung Entscheidungsentlastungen, reibungsarme Arbeitsprozesse und eine arbeitgeberkonforme Verhaltenssteuerung der Arbeitnehmer.
- Arbeitskämpfe werden durch Konfliktkanalisierung minimiert.

– Die Einbindung des Betriebsrates in die Verantwortung für Entscheidungen hilft Störungen der Betriebsabläufe zu unterbinden, da der Betriebsrat selbst an einer Lösung damit verbundener Konflikte in der Belegschaft interessiert ist.

– Zumindest beim Einsatz partizipativer Organisationsformen und Humanisierungsvorhaben liegt eine Interessenskongruenz bei Arbeitgeber und Betriebsrat vor.

Der Nutzen beruht demnach im Wesentlichen auf geringeren Kosten für das Management der Arbeitsbeziehungen, mithin auf der Ersparnis von Transaktionskosten (s. hierzu Abschnitt 3.7). All diese Nutzenaspekte lassen sich freilich kaum quantifizieren. Dieses Schicksal teilen sie mit den Zielvorstellungen, denen die Mitbestimmungsstrukturen genügen sollen (*Steinmann* 1981, S. 46).

Folgt man verschiedenen ökonomischen Untersuchungen, so erscheint das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Betriebsrats in der Regel nicht ausgewogen. Danach übertreffen die Kosten und das erhöhte Kostenniveau, das seiner Vertretungsarbeit geschuldet ist, den Nutzen. Diese Studien konstatieren regelmäßig einen negativen Einfluss von Betriebsräten auf die Gewinnsituation (*Schnabel/Wagner* 1998, S. 195; *Addison* u.a. 1999, S. 243f.; *Addison* u.a. 2000, S. 24; *Dilger* 2002, S. 159ff.).

Fraglich ist, ob die Ursache dafür in Umverteilungseffekten aus einer wirksamen Interessenvertretungsarbeit liegt, oder ob die Ergebnisse nicht teilweise managementinduziert sind. Dafür spricht, dass der Einfluss auf die Gewinne bei „schwierigen“ und antagonistischen Betriebsräten am stärksten negativ ist. Negative Ertragswirkungen könnten also Folge belasteter Arbeitsbeziehungen sein. „Daraus folgt, dass eine im Sinne der am Ertrag interessierten Eigentümer handelnde Betriebsleitung ein möglichst kooperatives Verhältnis mit einem einmal existierenden und nicht freiwillig passiven Betriebsrat anstreben sollte. Denn das Verhältnis zum Betriebsrat kann zumindest teilweise vom Management beeinflusst werden, die Existenz desselben liegt außerhalb seines Entscheidungsspielraums“ (*Dilger* 2002, S. 172). Dafür spricht auch folgende Erkenntnis: Eine über gesetzliche und tarifvertragliche Anforderungen hinausgehende Einbindung des Betriebsrates verbessert die Ertragslage so stark, dass ein negativer Betriebsrats-Effekt nicht mehr feststellbar ist (*Dilger* 2002, S. 175).

3.2 ARBEITZUFRIEDENHEIT UND FEHLZEITEN

Besondere Schwierigkeiten bereitet die Ermittlung des Nutzens verbesserter Zufriedenheit. Doch gerade hier liegt einer der bedeutsamsten betriebswirtschaftlichen Effekte von Beteiligung – und sei es nur als indirekte Partizipation: Schon das bloße Recht des Betriebsrates auf Mitsprache und gegebenenfalls Mitentscheidung verbessert das Betriebsklima, da sich der Arbeitnehmer nicht mehr nur als „blindes Werkzeug und isoliertes Rädchen in dem für ihn unübersehbaren Getriebe des Unternehmens zu fühlen braucht“ (*Weddigen* 1962, S. 43).

Fehlzeiten geben Hinweise auf gesundheitliche Probleme, belastende Arbeitsbedingungen und sind Indikatoren für Unzufriedenheit. Sie sind mit der Konfliktbereitschaft von Betriebsräten korreliert. Hier stellt sich wie so oft die Frage nach Ursache und Wirkung. Nach *Gaedecke* (2001, S. 131) ergibt sich folgender Zusammenhang: „Anscheinend sprechen Betriebsräte eine allgemeine Unzufriedenheit über betriebliche Sozialbeziehungen laut aus, auf die Mitarbeiter im Stillen durch Absentismus reagieren. Entgegen der Erwartung deutet sich auch ein positiver Zusammenhang zwischen Fehlzeiten und schutzorientierter Betriebsratspartizipation ab. Vermutlich disziplinieren sich Mitarbeiter weniger, wenn der Betriebsrat im Unternehmen stärker ist.“

Die Beteiligung des Betriebsrats an Entscheidungen kann Gesundheit, Motivation und Zufriedenheit nachhaltig verbessern. Der Arbeitnehmer kann befreiter und aufrechter handeln und sich in der Arbeit entfalten. Es ist aber auch nicht auszuschließen, dass der Betriebsrat z. B. aus Wiederwahlinteresse Unzufriedenheit mit der gegebenen Situation erst erzeugt, indem er Problemwahrnehmung befördert, anstatt in Lösungsversuche mit dem Personalmanagement einzusteigen. Eine nicht durch entsprechendes Verhalten der Managementseite gerechtfertigte antagonistische Haltung des Betriebsrates kann erhebliche Effizienzprobleme erzeugen. Ursache dürften in solchen Fällen Rivalitäten und Fraktionskämpfe im Betriebsrat sein. Zwar sind derartige Fälle eher selten, dann aber nur schwer durch eine kooperative Haltung des Managements zu steuern.

3.3 FLUKTUATION

Fluktuation wirkt kostentreibend (Kosten der Personalbeschaffung und der Einarbeitung) und damit zunächst gewinnmindernd, aber unter bestimmten Umständen bewirkt sie im Gegenteil Kostensenkung. So ermöglicht die Fluktuation kostengünstigen Personalabbau in Krisenzeiten bzw. bei Beschäftigungsschwankungen. Außerdem kann sie die ungeliebte Aufgabe der Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen überflüssig machen oder entschärfen. Eine niedrige Fluktuation ist daher keineswegs immer gewünscht. Andererseits wandern mit der Fluktuation oftmals gerade die für den Betrieb interessanten Arbeitskräfte ab, da sie auch am externen Arbeitsmarkt über eine bessere Position verfügen. Das Ausmaß gewünschter Fluktuation hängt somit von den konkreten Bedingungen im jeweiligen Betrieb ab.

Die Präsenz kollektiver Arbeitnehmervertretungen wirkt gemäß verschiedener von *Frick* (2005) zitierter Studien fluktuationsreduzierend und damit arbeitskostenminimierend. Damit wird die theoretische Annahme bestätigt, dass der Betriebsrat Informationen über die Präferenzen der Belegschaft sammelt und bündelt, wodurch es Beschäftigten möglich wird, Missfallen über betriebliche Zustände zu äußern (voice), anstatt kündigen (exit) zu müssen (*Addison* u.a. 2000, S. 5). *Dilger* differenziert diese Aussage, indem er nachweist, dass die positive Wirkung auf die Minderung der Fluktuation bei konstruktiven Beziehungen zwischen Management und Betriebsrat stärker ist als bei nicht-kooperativen Beziehungen (*Dilger* 2002). Nach der Untersuchung von *Addison* u.a. (2000) gilt die fluktuationsdämpfende Wirkung aber nur in Großbetrieben, nicht dagegen in Klein- oder Mittelbetrieben. Der deutsche Betriebsrat erweist sich zudem als „Opportunismus reduzierende Institution“ und übermittelt nicht nur Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen, sondern fördert die Verlässlichkeit der Arbeitsbeziehungen im Unternehmen. Voraussetzung dafür ist eine rechtliche Autorisierung, über die der Betriebsrat mit dem Betriebsverfassungsgesetz im Gegensatz zu anderen Ländern verfügt. Daher sind lediglich in Deutschland Betriebsräte „in der Lage, nicht nur die Zahl an Entlassungen, sondern in gleichem Maße auch die Zahl an arbeitnehmerseitigen Kündigungen zu reduzieren“ (*Frick* 1997, S. 267). Erhebliche Unzufrie-

denheit der Belegschaft, die sich nach *Gaedecke* (2001) in einer erhöhten Konfliktbereitschaft des Betriebsrates manifestiert, führt dagegen zu erhöhter Fluktuation.

3.4 INNOVATION

Sind Betriebsräte „Motor kontinuierlicher Innovationsprozesse“, wie es *Schartau* (2001) behauptet, oder sind sie Bremser innovativer Prozesse im Betrieb? Aufgrund ihrer Mitbestimmungsrechte sind Betriebsräte in der Lage, die Innovationsfähigkeit des Unternehmens zu beeinflussen. Sie können Innovationen fordern und kooperativ begleiten, sie sind in der Lage ein innovationsförderliches Klima im Betrieb mitzugestalten, sie können aber andererseits Innovationen durch verzögerte, bürokratisierte Entscheidungsprozesse behindern. *Schnabel/Wagner* (1998) vermuten ein Interesse der Betriebsräte an Produktinnovationen, während sie Prozessinnovationen eher kritisch gegenüber stünden. Dagegen lässt sich einwenden, dass Betriebsräte in der Praxis nicht nur im Großen und Ganzen über Jahrzehnte hinweg alle Rationalisierungsschritte begleitet haben, sondern ein Interesse auch an Prozessinnovationen haben, um langfristig den Bestand der Arbeitsplätze zu sichern. In den Studien von *Schnabel/Wagner* (1998) und *Addison* u.a. (2000) ließ sich kein signifikanter Einfluss der Betriebsräte auf Innovationen nachweisen. *Dilger* (2002) konnte allerdings im Rahmen einer Untersuchung feststellen, dass es positive Folgen für die Innovationstätigkeit hat, wenn Betriebsräte über das gesetzlich oder tariflich vorgeschriebene Maß hinaus beteiligt werden. „Die Betriebsleitung kann durch Einbindung des Betriebsrats positiv Einfluss nehmen auf die Produktinnovationen, insbesondere wenn sie auf einen kooperativen Betriebsrat trifft. Die beiderseitige Kooperation ist die entscheidende Größe, nicht die bloße Existenz eines Betriebsrats.“ (*Dilger* 2002, S. 157) Diese Erkenntnis wird durch die Untersuchung von *Gaedecke* (2001) unterstützt, der feststellt, dass das Innovationspotenzial des Unternehmens mit Offenheit und fachlichen Kompetenzen des Betriebsrates korreliert, denn Offenheit des Betriebsrates dürfte in der Regel nur dann existieren, wenn auch das Management Offenheit zeigt.

3.5 PRODUKTIVITÄT UND WERTSCHÖPFUNGSBEITRAG

Die Produktivitätsentwicklung hängt stark von der technischen Entwicklung und dem Investitionsverhalten des Unternehmens ab. Hohe Arbeitskosten als Folge starker Interessenvertretungen erzeugen erhebliche Anreize zur Investition in produktivitätssteigernde Technologien und Strukturen. Im Gegenzug zügeln Aktivitäten von Betriebsräten den technisch möglichen Personalabbau. In früheren Studien konnten keine signifikanten Einflüsse des Betriebsrates auf die Produktivität des Unternehmens gezeigt werden (*Sadowski* 1997, *Addison* u.a. 1999 und *Addison* u.a. 2003). *Frick* (1995) erklärt diese Ergebnisse u.a. mit dem System flächendeckender Tarifverträge, das die Bildung von Einkommensdifferenzialen erschwere. In einer neueren Studie (*Frick* 2005) ergab sich dagegen ein positiver Einfluss durch die Existenz von Betriebsräten auf die Bruttowertschöpfung je Arbeitnehmer. Das Investitionsverhalten von Unternehmen ist offenbar von der Existenz eines Betriebsrates unabhängig (*Addison* u.a. 2005).

3.6 FLEXIBILITÄT

Flexibilität ist in vielen Branchen ein kritischer Faktor für das Überleben von Unternehmen. Unternehmen müssen in der Lage sein, kurzfristig differenzierte Kundenwünsche zu befriedigen, unterschiedliche Losgrößen und Produktkombinationen zu produzieren, rasch auf Beschäftigungsschwankungen zu reagieren und Personal in unterschiedlicher Schichtstärke und an wechselnden Arbeitsplätzen in möglichst offenem Zeitrahmen einzusetzen.

Betriebsräte behindern zunächst Flexibilität, weil sie Interessen wahrnehmen und eine gesetzlich vorgegebene Schutzfunktion ausüben. Sie werden hier nicht nur als Vertreter der Belegschaft tätig, sondern agieren auch im Sinne der Gesamtgesellschaft. Sozial verantwortliches Wirtschaften muss Grenzen für Anforderungen und Belastungen einhalten.

Nun könnte man einwenden, dass der Arbeitgeber diese Grenzen aus Eigeninteresse einhalten werde und von daher ein Betriebsrat unnötig sei. Das setzt aber voraus, dass der Arbeitgeber dieses Eigeninteresse immer erkennt und seine weiteren Interessenpositionen dazu relativieren kann. Außerdem bedeutet es unter den faktischen

ökonomischen Verhältnissen eine weitgehende Unterwerfung unter Kapitalverwertungsinteressen, die nicht kompatibel zu den heute in Deutschland allgemein geteilten demokratischen und sozialen Normen sein müssen. Es gilt ein Optimum zu finden, in dem sich Flexibilitätserfordernisse des Betriebs und soziale Interessen der Arbeitnehmer vereinbaren lassen.

Unter der Bedingung begrenzter Rationalität von Entscheidungen kann der Unternehmer bzw. Manager von sich aus nur mit großen Schwierigkeiten ein solches Optimum bestimmen. Aufgrund seiner eigenen Interessenposition wird er in der Regel so voreingenommen sein, dass er nicht ohne Weiteres die Position der Belegschaft ungeschmälert in seine Entscheidung einfließen lassen könnte. Im Ergebnis ist wohl ein Modell verhandelter Flexibilität geeignet, den wechselseitigen Erwartungen Rechnung zu tragen.

Der Betriebsrat kann aber auch Auslöser mangelnder Flexibilität sein, sofern er bürokratische Prozeduren aufbaut und bewusst oder unbewusst lange Entscheidungswege geht. Auch nicht begründbare Maximalforderungen und konfrontationsorientierte Strategien des Betriebsrates können die Flexibilität behindern. Handelt es sich nicht um eine Antwort auf entsprechende Verhaltensweisen des Managements, so können die Ursachen hierfür insbesondere vor Wahlen z. B. in Prozessen der Selbstreproduktion des Betriebsrates liegen. Solche Probleme könnten durch offene Konfliktregulierung – gegebenenfalls auch durch Einschaltung eines Mediators – bewältigt werden. Wo dies nicht hilft, wird nur ein Austragen des Konflikts, allerdings mit Verlierern auf beiden Seiten, zur Klärung führen können. Auch die Herstellung von Flexibilität bedarf offenkundig eines kooperativen Miteinanders.

Beispiele für erfolgreiche Kooperation mit dem Ziel einer Flexibilitätssteigerung lassen sich in großer Zahl auf dem Gebiet der betrieblichen Arbeitszeitpolitik finden. Gerade auf diesem Feld hat sich ein konstruktiver Einfluss der Betriebsratsfunktion bestätigt (Dilger 2002, S. 138ff.).

3.7 AUSWIRKUNGEN AUF TRANSAKTIONS-KOSTEN

Auf Verträgen basierende Leistungsaustausch-Beziehungen sind mit Anbahnungs-, Verhandlungs- und Kontrollkosten des Vertrags behaftet. Die Gesamtheit die-

ser Kosten sind die Transaktionskosten des Vertrags (Williamson 1985, Richter/Furu-botn 1996). Ihre Höhe ist u.a. vom Vertrauen der Vertragsparteien auf konformes Verhalten der anderen Beteiligten und von den gewählten Transaktionsarrangements abhängig.

In deutschen Betrieben existiert, sofern ein Betriebsrat besteht, ein Mehrebenenmodell der Spezifizierung von Arbeitsbedingungen. Die einzelvertragliche Ebene umfasst den Vertragsschluss, die nachvertragliche Leistungsspezifizierung und die Leistungsüberwachung. Wesentliche Bereiche der Vertragsbedingungen wie die Höhe der Arbeitsentgelte, das Maß der geschuldeten Arbeitszeit, der zustehende Urlaub sowie Rahmenbedingungen der Spezifizierung im Leistungslohn werden allerdings auf der kollektiven Ebene (üblicherweise überbetrieblich) zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften ausgehandelt. Das Ergebnis dieser Tarifverhandlungen bindet in Deutschland jeden tarifgebundenen Arbeitgeber. Arbeitgeber, die den Arbeitnehmern günstigere Bedingungen bieten als im Tarifvertrag vorgesehen ist, können dies ohne Weiteres tun. Allerdings ist der Betriebsrat rechtlich am Abschluss entsprechender Vereinbarungen gehindert, wenn dies nicht durch die Tarifparteien ausdrücklich zugelassen wurde.

Auf der betrieblichen Ebene werden zusätzlich zu den tariflichen Normen betriebliche Regelungen zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat getroffen, die den Arbeitsvertrag konkretisieren, bzw. einzelne Regeln des Arbeitsvertrages suspendieren und durch Bestimmungen ersetzen, die für sämtliche vom Betriebsrat zu vertretende Betriebsangehörige gelten. Außerdem werden durch die Mitbestimmung des Betriebsrates die Freiräume des unternehmerischen Direktionsrechtes begrenzt, die der unvollständige Arbeitsvertrag eröffnet.

In einer Welt der Transaktionskosten sind auch Aufbau und Betrieb einer Überwachungsstruktur zur Durchsetzung von Verträgen selbst mit Transaktionskosten behaftet. Die betriebliche Hierarchie ist ein notwendiges Instrument, denn ohne sie wäre es nicht möglich, die erforderliche Spezifizierung des Arbeitsvertrages zu leisten. Bei geringen Betriebsgrößen ist die hierarchische Steuerung im Betrieb noch kein erhebliches Problem, und auch die der Hierarchie anhaftenden Transaktionskosten halten sich in Grenzen. Eine dritte Par-

tei, die die Vertretungs- und die Überwachungsfunktion für die Beschäftigten übernehmen könnte, wird oftmals durch die Beschäftigten nicht für erforderlich gehalten, und häufig fehlen Personen, die bereit wären, diese Funktion zu übernehmen. Dem entspricht das bereits von Neuloh postulierte „Gesetz des abnehmenden Vertretungspotentials bei abnehmender Betriebsgröße“ (Neuloh 1956, S. 31). Im Kleinbetrieb erscheinen die Verhältnisse häufig überschaubar genug, um auf eine indirekte Vertretung zu verzichten. Ausnahmen bilden Unternehmen, die z. B. durch Konflikte belastet sind und deren Lösung nicht ohne Hilfe eines Betriebsrates möglich ist. Allerdings ist es bei überraschend entstehenden Konflikten nicht möglich, rasch genug einen funktionierenden Betriebsrat ins Leben zu rufen. Daher sollten die Akteure auch in kleineren Betrieben bereits in „Schönwetterperioden“ die Gründung eines Betriebsrates betreiben.

In größeren Betrieben sind es dagegen nicht nur die Beschäftigten, die den Bedarf nach einem Betriebsrat verspüren. Hier ist es kaum – bzw. nur zu stark erhöhten Transaktionskosten – möglich, betriebseinheitliche Regelungen zu Arbeitsbedingungen durchzusetzen, ohne gleichzeitig Demotivation und individuelle wie kollektive Konflikte zu erzeugen. Die Mitbestimmung durch den Betriebsrat kann Verhandlungs- und Kontrollkosten minimieren, wodurch sich ein günstiger ökonomischer Effekt ergibt (Fürstenberg 1999). Der Betriebsrat nimmt eine Ausgleichs- und Gemeinschaftsfunktion wahr und ist ein innerbetrieblicher Ordnungsfaktor. Er ist als Vertragspartei im Auftrag der Arbeitnehmer Ansprechpartner des Arbeitgebers für viele Fragen der kollektiven, betriebseinheitlichen Spezifizierung von Arbeitsbedingungen.

Eine modellhafte Skizze soll im Folgenden die Transaktionskostenwirkungen transparent machen. Dazu werden drei betriebliche Interaktionsmodelle für einen mittelgroßen Betrieb konstruiert: ein Konfliktmuster, ein Kooperationsmuster und ein Subordinationsmuster.

(1) Subordinationsmuster

Dieses Muster ist durch einen anpassungsbereiten Betriebsrat bei einem gleichzeitig antagonistisch agierenden Management geprägt. Der Betriebsrat nimmt Vorstöße des Managements auf und akzeptiert diese

im Wesentlichen. Von seiner Wählerschaft wird er kaum als Interessenvertreter wahrgenommen und genießt daher auch nur geringes Vertrauen. Damit der Betriebsrat Ansehen bei der Belegschaft gewinnen kann, ist die Verbreitung von Erfolgsmeldungen aus seiner Tätigkeit essenziell. In einem solchen Muster kann das Management den Betriebsrat zwar für den Zweck einer betriebseinheitlichen Spezifizierung von Arbeitsbedingungen nutzen, bei aufkommenden Konflikten wäre der Betriebsrat aber nicht in der Lage, vermittelnd tätig zu werden. Daher kann vermutlich der Aufwand, den die Betriebsratsarbeit nach sich zieht, nicht durch entsprechende Einsparungen bei Transaktionskosten aus der Spezifizierung und Anpassung der Arbeitsbedingungen aufgewogen werden. Nicht nur aus Sicht der Arbeitnehmer wäre eine solche Transaktionsbeziehung ineffektiv, aus der Sicht des Unternehmens wäre sie auch ineffizient.

(2) Konfliktmuster

Hier treffen antagonistisch eingestellte und agierende Parteien aufeinander. Der Betriebsrat achtet auf peinliche Einhaltung der Gesetze und Tarifverträge und scheut nicht den Gang vor die Einigungsstelle und das Gericht. Die Betriebsleitung verhält sich entsprechend konfliktorientiert und gibt freiwillig keinen Boden preis. Sie betreibt zwar nicht den Konflikt um des Konflikts willen und hält Verpflichtungen grundsätzlich ein, wird aber niemals von sich aus aktiv und lässt im Zweifel die Rechte des Betriebsrats lieber vor Gericht klären, als im Streitfall von sich aus nachzugeben. In diesem Muster hat der Betriebsrat zahlreiche Beispiele erfolgreichen Arbeitens, da er über die Konflikte und die erreichten Ergebnisse offen berichten kann. Der harte Gegner erleichtert ihm die Abgrenzung. Durch seine bei der Belegschaft erreichte Anerkennung gelingt es ihm auch, die Belegschaft zu mobilisieren und im Konfliktfall auch wieder mäßigend einzuwirken. Damit hat die Unternehmensleitung einen mächtigen Gegenspieler, der auf gesetzliche Ressourcen vertrauend Konflikte eingehen kann und auch eingeht. Eine einheitliche Regulierung der

Arbeitsbedingungen ist nicht nur möglich, sondern wird vom Betriebsrat eingefordert. Allerdings ist dieses Muster mit erheblichen Transaktionskosten belastet, deren Ausmaß dem konfliktären Verhältnis geschuldet ist (Kosten vieler und lang andauernder Verhandlungen, Kosten für Sachverständige des Betriebsrates, Kosten der Einigungsstelle und möglicher Gerichtsverfahren). Außerdem muss auch von der Möglichkeit teurerer Lösungen als unter kooperativen Verhältnissen ausgegangen werden, da der Betriebsrat keinen Anreiz hat, auf Kompromisse einzugehen.

(3) Kooperationsmuster

Das Kooperationsmuster lebt von Akteuren, die zu Kompromissen bereit sind und um die gegenseitigen Bedingungen des Handelns wissen. Daher gehen sie relativ offen und sachlich miteinander um. Es gilt die Basis „leben und leben lassen“. Der Betriebsrat hat Erfolgserlebnisse, ohne immer einen offenen Konflikt zu riskieren. Wenn man hier Sachverständige bemüht, dann oft unter der Prämisse, die externe Kenntnis zu nutzen, um zu besseren Ergebnissen zu kommen. Manchmal wird sogar die gemeinsame Nutzung der Ergebnisse vereinbart. Die Betriebsvereinbarung dient weniger der „Versicherung“ als einer Dokumentation gemeinsam erreichter Ergebnisse. Dieses Muster bringt der vertretenen Belegschaft relativ viel, da die Kooperationsrente zwischen Arbeitgeber und Belegschaft gleichmäßig verteilt wird. Der Topf für betriebliche Sozialleistungen ist bei sonst gleichen Bedingungen größer als unter konfliktären Beziehungen. Und für den Betriebsrat bleiben bessere Ausstattung und Arbeitsbedingungen als unter den Bedingungen des Konfliktmusters. Für die Unternehmensleitung ergibt sich eine transaktionskostengünstige Variante der kollektiven Spezifizierung von Arbeitsbedingungen und ein erreichtes Kompromissniveau, das ein produktives Arbeitsklima mit allen daraus zu erwartenden positiven Motivationseffekten möglich macht.

4 Fazit

Zumindest in größeren Betrieben mit professionalisierten Betriebsratsstrukturen ist der Betriebsrat nicht nur reaktiv dem Handeln des Managements ausgesetzt, sondern aktiv mit dem Setzen von Initiativen (z. B. in der Bildungspolitik, in der Beschäftigungspolitik, bei arbeitsorganisatorischen Fragen oder bei Fremdvergabeentscheidungen) beschäftigt. Seine besondere Bedeutung zeigt sich gerade auch im Rahmen der Verbetrieblichung von Arbeitszeitpolitik und Tarifpolitik. Ohne den Betriebsrat wären entsprechende Flexibilisierungen zumindest in Großbetrieben kaum realisierbar.

Aus einer personalwirtschaftlichen Sicht haben Betriebsräte dort positive Wirkungen, wo betriebliche Flexibilisierung im Bereich der Arbeitszeit oder der Löhne erreicht werden soll, bzw. geringe Fluktuation angestrebt wird. Betriebsräte können Fehlzeiten senken helfen, indem sie Unzufriedenheit artikulieren. Eine schutzorientierte Strategie von Betriebsräten hat allerdings einen negativen Einfluss auf Fehlzeiten. Neuere Erkenntnisse deuten auf eine positive Produktivitätswirkung hin.

Aus ökonomischer Sicht ist den Unternehmen eine über das gesetzliche Maß hinausgehende Einbindung des Betriebsrates zu empfehlen: Sowohl für die Ertragssituation als auch für die Produktivität und die Innovationsfähigkeit haben ökonometrische Untersuchungen in diesem Falle deutlich positive Effekte gefunden. Dies kann auch stützend für die Überlegungen zu den Wirkungen auf die Transaktionskosten des Arbeitsverhältnisses herangezogen werden: Wenn es gelingt, ein kooperatives Arrangement zu entwickeln, sind erhebliche Einsparungen möglich. Unter dem Strich liegt also eher ein positiver Befund zu den personalwirtschaftlichen Effekten der Institution Betriebsrat vor. Dies erklärt auch, weshalb in den Studien keine signifikanten Hinweise zu einem negativen Einfluss von Betriebsräten auf das Investitionsverhalten gefunden wurden.

- Addison, J. T./Schnabel, C./Wagner, J.** (1999): Verbreitung, Bestimmungsründe und Auswirkungen von Betriebsräten: Empirische Befunde aus dem Hannoveraner Firmenpanel; in: Frick, B./Kluge, N./Streeck, W. (Hrsg.): Die wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung, Frankfurt/M., New York, S. 223–252
- Addison, J. T./Schnabel, C./Wagner, J.** (2000): Die mitbestimmungsfreie Zone aus ökonomischer Sicht, Discussion Paper 1, Lüneburg
- Addison, J. T./Schank, T./Schnabel, C./Wagner, J.** (2003): German Works Councils in the Production Process, Discussion Paper 21, Lüneburg
- Addison, J. T./Schank, T./Schnabel, C./Wagner, J.** (2005): Do Work Councils Inhibit Investment?, IZA Discussion Paper 1473, Bonn
- Berthel, J./Becker, F. G.** (2003): Personalmanagement, 7. Aufl., Stuttgart
- Bisani, F.** (1995): Personalwesen und Personalführung, 4. Aufl., Wiesbaden
- Chahed, Y./Kaub, M./Müller, H.-E.** (2004): Konzernsteuerung börsennotierter Aktiengesellschaften in Deutschland, Düsseldorf
- Dilger, A.** (2002): Ökonomik betrieblicher Mitbestimmung, München/Mering
- Drumm, H. J.** (2000): Personalwirtschaftslehre, 4. Aufl., Berlin u.a.
- Frick, B.** (1995): Produktivitätsfolgen (über-)betrieblicher Interessenvertretungen; in: Schreyögg, G./Sydow, J.: Managementforschung 5, Berlin/New York, S. 215–257
- Frick, B.** (1997): Mitbestimmung und Personalfuktuation, München/Mering
- Frick, B.** (2005): Kontrolle und Performance der mitbestimmten Unternehmung; in: KZfSS, Sonderheft 45, S. 418–440
- Fürstenberg, F.** (1999): Thesen zur Geschichte und Gegenwartslage der Mitbestimmung; in: Nutzinger, H. G. (Hrsg.): Perspektiven der Mitbestimmung, Marburg, S. 193–202
- Gaedecke, O.** (2001): Industrielle Beziehungen in Veränderung, München/Mering
- IW** (2004): Mitentscheiden, aber nicht mitbezahlen, Anlage zu: Direkt Presseinformation 59
- Jung, H.** (2003): Personalwirtschaft, 5. Aufl., München/Wien
- Marr, R./Stitzel, M.** (1979): Personalwirtschaft, München
- Müller, M.** (2005): Die Institution Betriebsrat aus personalwirtschaftlicher Sicht, München/Mering
- Neuloh, O.** (1956): Die deutsche Betriebsverfassung und ihre Sozialformen bis zur Mitbestimmung, Tübingen
- Richter, R./Furubotn, E. G.** (1996): Neue Institutionenökonomik, Tübingen
- Sadowski, D.** (1997): Mitbestimmung – Gewinne und Investitionen, Gütersloh
- Schartau, H.** (2001): Zukunft der Betriebsratsarbeit; in: Abel, J./Sperling, H. J. (Hrsg.): Umbrüche und Kontinuitäten, München/Mering, S. 129–140
- Scherm, E./Süß, S.** (2003): Personalmanagement, München
- Schmalen, H.** (2002): Grundlagen und Probleme der Betriebswirtschaft, 12. Aufl., Stuttgart
- Schnabel, C./Wagner, J.** (1998): Betriebsräte. Verbreitung, Bestimmungsründe und Effekte; in: WiSt 4, S. 191–196
- Steinmann, H.** (1981): Kosten-Nutzen-Analyse der Mitbestimmung; in: Steinmann, H./Gäfgen, G./Blomeyer, W.: Die Kosten der Mitbestimmung, Mannheim/Wien/Zürich, S. 39–67
- Wächter, H.** (1983): Mitbestimmung, München
- Wächter, H.** (1987): Professionalisierung im Personalbereich; in: DBW 2, S. 141–149
- Weddigen, W.** (1962): Begriff und Produktivität der Mitbestimmung; in: Weddigen, W. (Hrsg.): Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung. Band 1, Berlin, S. 9–86
- Williamson, O. E.** (1985): The Economic Institutions of Capitalism, New York