

Uwe Jirjahn

**Gibt es eine demokratische Dividende
betrieblicher Mitbestimmung?**

**Research Papers in Economics
No. 6/24**

Gibt es eine demokratische Dividende betrieblicher Mitbestimmung?

Uwe Jirjahn¹

University of Trier, GLO and IZA

Abstract: Die Rechtstatsachenforschung zur Funktionsweise betrieblicher Mitbestimmung nimmt in ökonomischen und soziologischen Studien eine wichtige Rolle ein. Diese Studien haben allerdings über eine lange Zeit hinweg gesamtgesellschaftliche Implikationen vernachlässigt und ausschließlich jene Konsequenzen betrachtet, die sich auf betrieblicher Ebene ergeben. Erst seit Kurzem gehen Studien der Frage nach, welche Auswirkungen betriebliche Mitbestimmung auf das politische Interesse und die politischen Einstellungen von Beschäftigten hat. Der vorliegende Beitrag diskutiert die theoretischen Grundlagen, die zentralen empirischen Befunde und die politischen Implikationen.

Keywords: Betriebsrat, Political Spillover, Demokratie, politisches Interesse, Parteipräferenzen.

JEL: J51, J52, J53, J58.

¹ Email: jirjahn@uni-trier.de. Mein besonderer Dank gilt Frau M.Sc. Thi Xuan Thu Le für die gemeinsame Forschung, an die der vorliegende Beitrag anknüpft.

I. Einführung

Die Konsequenzen betrieblicher Mitbestimmung spielen in der empirischen Wirtschafts- und Sozialforschung eine wichtige Rolle. Dabei wird überwiegend auf Konsequenzen abgestellt, die Mitbestimmung für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die Interessen der Beschäftigten auf der betrieblichen Ebene hat. So widmen sich zahlreiche ökonometrische Studien den Auswirkungen von Betriebsräten auf Produktivität, Profitabilität, Innovationen, Investitionen, Entlohnung, Beschäftigungsentwicklung, Personalfuktuation, Weiterbildung, Arbeitszeiten und Arbeitszufriedenheit (Mohrenweiser 2022).

Die Frage, ob es gesamtgesellschaftliche Konsequenzen betrieblicher Mitbestimmung gibt, die über die betriebliche Ebene hinausgehen, hat lange Zeit wenig Beachtung gefunden. Dies mag überraschen, da mit einer gewissen Regelmäßigkeit darauf hingewiesen wird, dass betriebliche Mitbestimmung zu einer Demokratisierung des Arbeitslebens beiträgt (Müller-Jentsch 2008). Dieser Hinweis ist in der Regel jedoch nicht sehr spezifisch. Damit bleibt unklar, welche konkreten Implikationen sich aus einer Demokratisierung des Arbeitslebens ergeben.

Erst seit Kurzem widmen sich Studien der Frage, welche Auswirkungen betriebliche Mitbestimmung auf das politische Interesse und die politischen Einstellungen von Beschäftigten hat. Gerade in Zeiten zunehmender Politikverdrossenheit, sozialer Desintegration und gesellschaftlicher Polarisierungen weist diese Frage eine besondere Relevanz auf. Bei einer Evaluierung der betrieblichen Mitbestimmung dürfen nicht nur die Wirkungen auf die ökonomische Leistungsfähigkeit von Betrieben oder die Arbeitszufriedenheit von Beschäftigten im Vordergrund stehen. Es muss auch berücksichtigt werden, dass betriebliche Mitbestimmung übergreifende Implikationen für das politische System als Ganzes hat. Die entscheidende Frage ist, ob betriebliche Mitbestimmung die Funktionsfähigkeit der Demokratie in Deutschland stärkt und somit eine demokratische Dividende hat.

II. Political-Spillover-Theorie

Menschen verbringen einen beträchtlichen Teil ihres Lebens in einem betrieblichen Kontext. Arbeitsleistung lässt sich nicht vom Menschen als ihrem Träger trennen. Damit sind die Träger der Arbeitsleistung mit all ihren menschlichen Facetten den im Betrieb vorherrschenden Arbeitsbedingungen und hierarchischen Organisationsstrukturen unterworfen. Hier knüpft die Political-Spillover-Theorie an (Pateman 1970). Die grundlegende Überlegung besteht darin, dass die Erfahrungen, die Menschen in ihrem Arbeitsleben machen, auch ihr Verhalten außerhalb der Arbeit beeinflussen (Budd und Lamare 2020). In einem strikt hierarchisch organisierten Betrieb sind die Beschäftigten mehr oder weniger passive Anweisungsempfänger nicht hinterfragter Vorgaben des Managements. Dies dürfte zu verstärkter politischer Apathie und Autoritätshörigkeit führen. Demgegenüber sollte sich die Erfahrung, Entscheidungen im Arbeitsleben mit beeinflussen zu können, positiv auf das politische Interesse und Engagement von Arbeitnehmern auswirken. Aus theoretischer Sicht lassen sich vier mögliche (und teilweise überlappende) Transmissionsmechanismen unterscheiden, die einen solchen Zusammenhang begründen können (Jirjahn und Le 2024).

1. Verstärktes Gefühl politischer Selbstwirksamkeit

Betriebliche Mitbestimmung gleicht das Machtgefälle zwischen Management und Beschäftigten zumindest teilweise aus und bricht mit strikt hierarchischen Formen der Betriebsführung. Wenn Arbeitnehmer mitbestimmen und eigene Ideen einbringen, dann machen sie die Erfahrung, etwas bewegen können. Die Erfahrung, etwas bewegen zu können, stärkt über den Arbeitsplatz hinaus das Vertrauen in die eigene politische Selbstwirksamkeit und ermutigt Arbeitnehmer, sich außerhalb des Betriebs verstärkt mit Politik auseinanderzusetzen.

2. Erwerb politischer Fähigkeiten

Betriebliche Mitbestimmung kann dazu beitragen, dass Beschäftigte Fähigkeiten erwerben, die es ihnen ermöglichen, auch jenseits der Arbeitswelt effektiver an politischen Prozessen teilzunehmen. Diese Fähigkeiten ermöglichen beispielsweise das Reflektieren politischer Argumente, die kompetente Teilnahme an politischen Diskussionen, das Sprechen in der Öffentlichkeit oder auch das wirkungsvolle Formulieren von Forderungen.

3. Erhöhtes Bewusstsein für die politische Dimension von Arbeit

Die Aushandlungsprozesse mit dem Management und das Mitgestalten von Arbeitsbedingungen stärken das Bewusstsein dafür, dass Arbeitsbedingungen nicht naturgegeben sind. Die Beschäftigten lernen, dass Arbeitsbedingungen vielmehr auch von arbeitsrechtlichen Normen und damit letztlich von politischen Entscheidungen außerhalb des Betriebs abhängen. Dies erhöht die Bereitschaft, sich verstärkt mit politischen Themen auseinanderzusetzen, die das Arbeitsleben betreffen.

4. Verstärkte generalisierte Solidarität

Betriebliche Mitbestimmung bedeutet auch, dass demokratische Prozesse innerhalb der Belegschaft an Bedeutung gewinnen. Die Beschäftigten müssen gemeinsame Interessen identifizieren, um geschlossen gegenüber dem Management auftreten zu können. Dies erfordert einen intensiveren Austausch untereinander und führt dazu, dass jeder Arbeitnehmer mehr über die Bedürfnisse und sozialen Problemlagen anderer Arbeitnehmer erfährt. Die Beschäftigten lernen, dass ein gemeinsames und geschlossenes Auftreten eine zentrale Voraussetzung dafür ist, dass Interessen durchgesetzt werden können. Dies kann zu einer verstärkten generalisierten Solidarität beitragen, so dass Beschäftigte bereit sind, sich auch außerhalb des Betriebs für Arbeitnehmerinteressen einzusetzen.

III. Der repräsentative Charakter betrieblicher Mitbestimmung

Betriebliche Mitbestimmung ist eine repräsentative Institution. Betriebsratsmitglieder als gewählte Vertreter der Belegschaft beraten und verhandeln mit dem Management. Dieser repräsentative Charakter mag Zweifel aufwerfen, dass betriebliche Mitbestimmung tatsächlich zu einer Demokratisierung des Arbeitslebens beiträgt. Die Beschäftigten sind schließlich nicht direkt in Entscheidungen einbezogen (Honneth 2023). Wäre betriebliche Mitbestimmung in der Tat eine Angelegenheit, bei der Betriebsratsfunktionäre und Manager Entscheidungen über die Köpfe der Beschäftigten hinweg treffen und autoritäre betriebliche Strukturen unangetastet bleiben, dann wären die oben genannten Transmissionsmechanismen unwirksam und es würde sich keine politische Aktivierungsfunktion für die Beschäftigten ergeben. Letztlich würde betriebliche Mitbestimmung dem Eheren Gesetz der Oligarchie unterliegen (Michels 1911).

Verschiedene Argumente sprechen jedoch dafür, dass betriebliche Mitbestimmung zu einer Demokratisierung des Arbeitslebens beiträgt, die über die alle vier Jahre regulär stattfindenden Betriebsratswahlen deutlich hinausgeht. Ein Betriebsrat als Collective-Voice-Institution aggregiert die Präferenzen der Beschäftigten, um sich gegenüber dem Management mit einem schlüssigen und von der Belegschaft getragenen Konzept für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen und Personalpolitik einzusetzen (Jirjahn und Smith 2018). Dies ist nur auf der Basis intensiver Kommunikationsprozesse möglich, die sowohl den Austausch zwischen Betriebsrat und Belegschaft wie auch den Austausch der einzelnen Beschäftigtengruppen untereinander einschließen. Der Betriebsrat muss sich mit den Beschäftigten austauschen, um Informationen über deren Präferenzen zu sammeln und die Unterstützung der Belegschaft für seine Politik zu gewährleisten. Die Beschäftigten müssen sich – sicherlich oft vermittelt durch den Betriebsrat – untereinander austauschen, um gemeinsame Interessen zu identifizieren bzw. einen Interessenausgleich herzustellen. Schließlich muss sich der Betriebsrat mit den Beschäftigten (z.B. auf Betriebsversammlungen) über die Ergebnisse seiner Tätigkeit austauschen. Dies alles führt dazu, dass die Beschäftigten in Mitbestimmung eingebunden bleiben, auch wenn diese repräsentativ ist.

Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, dass die betriebliche Mitbestimmung nicht nur die Stellung der Belegschaft als Ganzes, sondern auch die Stellung des einzelnen Arbeitnehmers gegenüber dem Management stärkt. Die Unterstützung durch den Betriebsrat erleichtert es dem einzelnen Arbeitnehmer, mit dem Management über den eigenen Arbeitsplatz zu kommunizieren und sich gegen eine unfaire oder diskriminierende Behandlung zu wehren. Dies führt ebenfalls zum Aufweichen willkürlich-autoritärer Strukturen im Betrieb und trägt zu Arbeitsbeziehungen bei, die in stärkerem Maße durch Respekt vor der Würde der Beschäftigten charakterisiert sind. Solche Arbeitsbeziehungen tragen zu einem höheren Gefühl des Selbstwerts und der Selbstbestimmtheit bei (Sayer 2007).

Letztlich kann die Frage, wie sich betriebliche Mitbestimmung auf das politische Interesse und die politischen Einstellungen von Beschäftigten auswirkt, nur empirisch geklärt werden. Bevor die entsprechenden Studien im Folgenden näher dargestellt werden, ist der Hinweis angebracht, dass die Political-Spillover-Theorie auch für andere Länder wie insbesondere die USA und Großbritannien untersucht worden ist (Budd und Lamare 2020). In diesen Ländern gibt es zwar keine betriebliche Mitbestimmung. Dafür spielen Gewerkschaften auf der betrieblichen Ebene eine größere Rolle. Die für diese Länder durchgeführten Untersuchungen zeigen, dass sich Gewerkschaften positiv auf das politische Engagement von Arbeitnehmern auswirken. Somit liefern bereits internationale Studien Evidenz dafür, dass repräsentative Interessenvertretungen von Arbeitnehmern nicht zwangsläufig abgehobene Institutionen sind, die ihre Politik unabhängig von der Basis betreiben.

IV. Empirische Befunde

Um die empirischen Studien zu betrieblicher Mitbestimmung und politischem Verhalten von Arbeitnehmern besser einschätzen zu können, dürften einige methodische Vorbemerkungen hilfreich sein. Die grundlegende Frage besteht zunächst darin, wie sich die Political-Spillover-Theorie im Kontext betrieblicher Mitbestimmung empirisch

überprüfen lässt. Die Antwort ist, dass nicht alle betriebsratsfähigen Betriebe einen Betriebsrat haben. Dies gestattet es, Beschäftigte in Betrieben mit und ohne Betriebsrat im Hinblick auf ihr politisches Interesse, ihre Parteipräferenzen oder ihre Zufriedenheit mit der Demokratie miteinander zu vergleichen. Dies führt uns zu der weiteren Frage, wie sich ein solcher Vergleich wissenschaftlich umsetzen lässt.

Das Ziel der empirischen Wirtschafts- und Sozialforschung besteht darin, zu möglichst verallgemeinerbaren Erkenntnissen zu gelangen. Dieses Ziel lässt sich nicht auf der Basis von Fallstudien erreichen. Der eine Arbeitnehmer mag mit der betrieblichen Mitbestimmung die eine Erfahrung gemacht haben. Der nächste Arbeitnehmer mag mit der betrieblichen Mitbestimmung eine andere Erfahrung gemacht haben. Die entscheidende Frage ist, welche Wirkungen betriebliche Mitbestimmung im Durchschnitt über eine größere Zahl an Arbeitnehmern und Betrieben hinweg hat. Daher werden Datensätze mit einer hinreichend großen Zahl an Beobachtungen benötigt.

Die wenigen zum Thema dieses Aufsatzes vorliegenden Studien verwenden überwiegend das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) – eine groß angelegte Haushaltsbefragung, die jährlich im Auftrag des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) durchgeführt wird. Ausgewählte Befragungswellen des SOEP enthalten Informationen zum Vorhandensein eines Betriebsrats und zu den politischen Einstellungen von Arbeitnehmern.

Wenn man Beschäftigte in Betrieben mit und ohne Betriebsrat miteinander vergleichen möchte, muss man aufpassen, dass nicht Äpfel und Birnen miteinander verglichen werden. Arbeitnehmer in Betrieben mit und ohne Betriebsrat können sich im Durchschnitt in anderen Charakteristika wie etwa Geschlecht, Bildung oder Beruf unterscheiden. Ebenso können sich Betriebe mit und ohne Betriebsrat systematisch in Charakteristika wie zum Beispiel Betriebsgröße oder Sektorzugehörigkeit unterscheiden. So sind Betriebe mit Betriebsrat im Durchschnitt größer als Betriebe ohne Betriebsrat. Es muss also durch geeignete statistische Verfahren sichergestellt werden, dass der Einfluss, der von der betrieblichen Mitbestimmung ausgeht, von einem möglichen Einfluss isoliert wird, den die

Betriebsgröße ausübt. Dies geschieht auf der Basis sogenannter Regressionsanalysen, bei denen nicht nur das Vorhandensein eines Betriebsrats, sondern auch andere mögliche Einflussfaktoren wie die Betriebsgröße in die Schätzungen einbezogen werden. Dies dient der Beantwortung der Frage, ob sich ein Einfluss der betrieblichen Mitbestimmung nachweisen lässt, wenn andere potenzielle Einflussfaktoren in der statistischen Analyse konstant gehalten werden.

1. Betriebliche Mitbestimmung und politisches Interesse

Demokratie konstituiert sich nicht nur durch die demokratischen Institutionen eines Landes. Die Demokratie eines Landes konstituiert sich insbesondere auch dadurch, dass sie von den Menschen in diesem Land gelebt wird. Das politische Interesse der Menschen kann dabei als zentrale Grundvoraussetzung für eine demokratische Teilhabe angesehen werden (Prior 2019).

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich eine Studie von Jirjahn und Le (2024) auf Basis des SOEP mit dem Zusammenhang zwischen betrieblicher Mitbestimmung und dem politischen Interesse von Arbeitnehmern. Die Studie gelangt zu dem Ergebnis, dass Beschäftigte *ceteris paribus* mit einer höheren Wahrscheinlichkeit ein starkes oder sehr starkes Interesse an Politik haben, wenn sie in einem Betrieb arbeiten, in welchem ein Betriebsrat vorhanden ist. Dieses Ergebnis kann als Bestätigung der Political-Spillover-Theorie angesehen werden.

Dabei zeigt sich aber auch ein differenziertes Bild, wenn getrennte Schätzungen für Männer und Frauen vorgenommen werden. Ein signifikanter Zusammenhang zwischen Vorhandensein eines Betriebsrats und politischem Interesse lässt sich nur für Männer nachweisen, nicht aber für Frauen. Dies spricht dafür, dass es auch von den gesellschaftlichen Bedingungen außerhalb des Betriebs abhängt, inwieweit betriebliche Mitbestimmung in der Lage ist, ihre politische Aktivierungsfunktion zu entfalten. Nach wie vor existierende asymmetrische Geschlechterrollen scheinen eine politische

Aktivierung eher bei Männern und weniger bei Frauen zu begünstigen (vgl. hierzu auch Fraile und Sánchez-Vitores 2020, Staines 1980).

2. Betriebliche Mitbestimmung und Parteipräferenzen

Aus theoretischer Sicht kann betriebliche Mitbestimmung nicht nur allgemein das politische Interesse von Beschäftigten fördern, sondern ihr Interesse zudem in eine bestimmte politische Richtung lenken. Betriebliche Mitbestimmung sollte aus theoretischer Sicht auch die Parteipräferenzen von Beschäftigten beeinflussen. Ein stärkeres Bewusstsein für die politische Dimension von Arbeit sollte dazu führen, dass Beschäftigte Präferenzen für Parteien entwickeln, die sich stärker für die Rechte von Arbeitnehmern einsetzen. Eine verstärkte Solidarität kann in eine ähnliche Richtung wirken und Präferenzen für Parteien fördern, die in stärkerem Maße die Rechte von Arbeitnehmern und sozial benachteiligten Gruppen betonen. Darüber hinaus kann eine verstärkte Solidarität die Neigung zu rechtsextremen Parteien verringern, wenn sie als generalisierte Solidarität die gesamte Arbeitnehmerschaft ungeachtet Herkunft, Religion und Ethnizität umfasst.

Eine zweite Studie von Jirjahn und Le (2023) liefert empirische Bestätigung für diese theoretischen Überlegungen. Die ebenfalls auf dem SOEP basierende Studie gelangt zu dem Ergebnis, dass sich das Vorhandensein eines Betriebsrats positiv auf Präferenzen für die SPD und die Linke auswirkt, während sich die Neigung zu rechtsextremen Parteien (NPD/DVU/Die Rechte/Republikaner) verringert. Dieses Ergebnis soll nicht so verstanden werden, dass es zu einer Verschiebung bestehender Präferenzen von rechtsextremen Positionen hin zur SPD oder gar zur Linken kommt. Vielmehr ist davon auszugehen, dass das Vorhandensein eines Betriebsrats dazu führt, dass sich bei Arbeitnehmern mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit Präferenzen für rechtsextreme Parteien und mit einer höheren Wahrscheinlichkeit Präferenzen für die SPD oder die Linke herausbilden. Auch in dieser Studie zeigt sich, dass betriebliche Mitbestimmung eine Aktivierungsfunktion primär bei männlichen Beschäftigten hat.

Kiess et al. (2023) untersuchen den Einfluss betrieblicher Mitbestimmung auf der Basis eigens erhobener Daten speziell für Ostdeutschland. Ihre Untersuchung zeigt ebenfalls, dass sich das Vorhandensein eines Betriebsrats negativ auf rechtsextreme Einstellungen von Beschäftigten auswirkt.

3. Betriebliche Mitbestimmung und Zufriedenheit mit der Demokratie

Auf der einen Seite könnte die politische Aktivierungs- und Sensibilisierungsfunktion betrieblicher Mitbestimmung dazu führen, dass die Beschäftigten kritischer gegenüber bestehenden sozialen und ökonomischen Verhältnissen werden. Auf der anderen Seite dürfte betriebliche Mitbestimmung aber auch das Vertrauen in Demokratie stärken. Erleben die Beschäftigten, dass demokratische Prozesse vor Ort funktionieren und im Betrieb zu besseren Arbeitsbedingungen beitragen, dann kann dies das Vertrauen darin stärken, dass Demokratie ebenfalls im Großen als politisches Organisationsprinzip funktioniert. Die Beschäftigten mögen zwar eine kritischere Einstellung gegenüber bestehenden Verhältnissen einnehmen. Sie werden zugleich aber mehr Zuversicht haben, dass die in der Gesellschaft existierenden ökonomischen und sozialen Probleme auf der Basis demokratischer politischer Prozesse gelöst werden können.

Pfeifer (2023) untersucht mit Daten des SOEP, wie sich betriebliche Mitbestimmung auf die Zufriedenheit von Beschäftigten mit der Demokratie in Deutschland auswirkt. Seine Analyse gelangt zu dem Ergebnis, dass Beschäftigte in der Tat zufriedener mit der Demokratie in Deutschland sind, wenn ein Betriebsrat in ihrem Betrieb vorhanden ist. Somit spricht auch diese Untersuchung dafür, dass betriebliche Mitbestimmung zu einer Stabilisierung der demokratischen politischen Ordnung beiträgt.

Der Zusammenhang zwischen betrieblicher Mitbestimmung und Zufriedenheit zeigt sich sowohl für Männer als auch für Frauen. Dies mag auf den ersten Blick den Ergebnissen von Jirjahn und Le (2023, 2024) widersprechen, die einen geschlechtsspezifischen Einfluss bei der politischen Aktivierungsfunktion von betrieblicher Mitbestimmung nachweisen. Bei näherer Betrachtungsweise lassen sich die Resultate der verschiedenen Studien jedoch

durchaus miteinander vereinbaren. Zufriedenheit mit der Demokratie sagt nichts darüber aus, ob jemand politisch interessiert und engagiert ist. Betriebliche Mitbestimmung mag generell die Zufriedenheit mit der Demokratie stärken, während ihre politische Aktivierungsfunktion von gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen außerhalb der Betriebe wie z.B. asymmetrischen Geschlechterrollen abhängt.

V. Schlussfolgerungen

Der anstehende Deutsche Juristentag beschäftigt sich mit der Frage, wen das Arbeits- und Sozialversicherungsrecht schützt. Die Antwort des vorliegenden Beitrags ist, dass das Arbeits- und Sozialversicherungsrecht die Demokratie in Deutschland schützt. Theoretische Überlegungen wie auch empirische Befunde sprechen dafür, dass die betriebliche Mitbestimmung eine demokratische Dividende beinhaltet. Betriebliche Mitbestimmung fördert das Interesse von Beschäftigten und erhöht ihre Zufriedenheit mit der Demokratie in Deutschland, während sie rechtsextremen Neigungen entgegenwirkt. Die Befunde beinhalten eine Reihe von Implikationen und können in den breiteren Kontext der Diskussion um die betriebliche Mitbestimmung eingeordnet werden.

1. Demokratische Dividende und politische Rahmenbedingungen

Selbstverständlich ist die betriebliche Mitbestimmung kein Allheilmittel. Aber sie kann einen Beitrag zur Stabilisierung von Demokratie leisten. Dabei ist davon auszugehen, dass Wechselwirkungen zwischen betrieblicher Mitbestimmung und den politischen Rahmenbedingungen bestehen. Ein politisches System mit einer funktionierenden Demokratie und die Demokratisierung des Arbeitslebens durch betriebliche Mitbestimmung dürften einander wechselseitig verstärken.

Es kann bezweifelt werden, dass Arbeitnehmerrepräsentation zu einer Demokratisierung des Arbeitslebens beiträgt, wenn das demokratische politische Umfeld schwindet und sich zunehmend ein autoritäres politisches Klima durchsetzt. Man denke etwa an Gewerkschaften in einem autokratischen Land wie China. Gewerkschaften fungieren hier

in der Regel als verlängerter Arm der Partei und nicht als Institution, die zu einer Demokratisierung führt (Zhu et al. 2011).

Das Beispiel mag auf den ersten Blick als etwas weit hergeholt erscheinen und eine Extremsituation beschreiben. Es verdeutlicht aber, dass die Funktionsweise von Arbeitnehmervertretungen nicht losgelöst von den politischen Rahmenbedingungen betrachtet werden kann. Somit ist zu erwarten, dass die demokratische Dividende betrieblicher Mitbestimmung in Zukunft auch davon abhängen wird, wie sich die politische Lage in Deutschland entwickelt. Vor diesem Hintergrund ist auf rechte Gruppen wie das Zentrum Automobil hinzuweisen, die versuchen, betriebliche Mitbestimmung für ihre Zwecke zu instrumentalisieren (Schroeder et al. 2019). Auch wenn diese Gruppen bislang nicht besonders erfolgreich gewesen zu sein scheinen und die betriebliche Mitbestimmung ein gutes Maß an Resilienz gezeigt hat, sollte diese Tendenz sorgfältig im Auge behalten werden.

2. Gesetzlicher Regulierungsbedarf betrieblicher Mitbestimmung

In der Diskussion um die betriebliche Mitbestimmung wird von Skeptikern mitunter die Frage aufgeworfen, warum es überhaupt einer staatlichen Regulierung in Form des BetrVG bedarf, um Mitbestimmung als Institution in Betrieben zu etablieren (Franz 2005). Hat Mitbestimmung positive Effekte für die Wohlfahrt von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, dann sollten diese die betriebliche Mitbestimmung auf einer Verhandlungsbasis von sich aus einführen, ohne dass ein Gesetz erforderlich ist. Die Antwort auf die Frage besteht darin, dass es bei der Einführung von Mitbestimmung Marktfehler geben kann, die zu einer Unterversorgung mit Mitbestimmung durch den Markt führen und eine Regulierung durch den Staat erforderlich machen (Jirjahn und Smith 2018).

Ein solcher Marktfehler liegt vor, wenn wir die demokratische Dividende betrieblicher Mitbestimmung betrachten. Aus der Sicht ökonomischer Theorie handelt es sich bei der demokratischen Dividende betrieblicher Mitbestimmung um einen sogenannten positiven externen Effekt. Mitbestimmung hat nicht nur Auswirkungen für die jeweiligen

betrieblichen Akteure, sondern auch einen gesamtgesellschaftlichen wohlfahrtssteigernden Effekt für das demokratische System in Deutschland. Die betrieblichen Akteure würden diesen positiven externen Effekt bei Verhandlungen über die Einführung und den Umfang von Mitbestimmung nicht hinreichend berücksichtigen, so dass letztlich zu wenig Mitbestimmung etabliert würde. Durch eine gesetzliche Regulierung kann betriebliche Mitbestimmung in einem Umfang institutionalisiert werden, der die gesellschaftliche Wohlfahrt erhöht.

Hier stellt sich offensichtlich die Frage, welches Maß an betrieblicher Mitbestimmung die gesellschaftliche Wohlfahrt maximiert. In der Literatur finden sich durchaus Positionen, die für eine deutlich weitreichendere Demokratisierung der Arbeitswelt plädieren (Ferrerias et al. 2022). Letztlich lässt sich die Frage, welches Maß an Mitbestimmung die gesellschaftliche Wohlfahrt maximiert, nur empirisch beantworten. Dies erfordert es, dass politisch mit der Stärkung betrieblicher Mitbestimmung experimentiert wird und die Konsequenzen einer solchen Stärkung wissenschaftlich systematisch evaluiert werden. Gesellschaftliche Verbesserungen lassen sich in einer offenen Gesellschaft nur durch soziales Experimentieren – d.h. durch Versuch und Irrtum – erzielen (Popper 1945). Die bislang vorliegenden empirischen Befunde sprechen dafür, dass ein solches Experimentieren im Hinblick auf die Stärkung betrieblicher Mitbestimmung gesellschaftlich durchaus lohnenswert sein könnte.

Aber auch wenn man nicht auf eine noch weitreichendere Demokratisierung des Arbeitslebens abzielt, sondern die betriebliche Mitbestimmung ausschließlich in ihrer gegenwärtigen Form erhalten möchte, kann politischer Handlungsbedarf angezeigt sein. Das System der industriellen Beziehungen in Deutschland unterliegt einem grundlegenden Wandel. Nicht nur der Anteil der Betriebe mit Bindung an einen Tarifvertrag, sondern auch der Anteil der Betriebe mit einem Betriebsrat weist seit geraumer Zeit einen rückläufigen Trend auf (Ellguth und Kohaut 2021). Gerade auch angesichts der Tatsache, dass die überwiegende Mehrheit der betriebsratsfähigen Betriebe keinen Betriebsrat hat, stellt sich die Frage, wie diesem Trend entgegengewirkt werden kann.

Grundsätzlich dürften zwei Problemlagen besondere politische Aufmerksamkeit verdienen. Die eine Problemlage besteht darin, dass Manager in eigentümergeleiteten Betrieben überproportional Widerstand gegen Betriebsräte leisten (Behrens und Dribbusch 2020). Dies dürfte weniger mit ökonomischen Beweggründen, sondern eher mit einer Herr-im-Haus-Mentalität von Eigentümer-Managern zusammenhängen (Jirjahn und Mohrenweiser 2016). Die zweite Problemlage besteht darin, dass die betriebliche Mitbestimmung weniger gut in Betrieben funktioniert, die sich im Eigentum ausländischer multinationaler Unternehmen befinden (Jirjahn 2024). Die Gründe hierfür liegen darin, dass wichtige Entscheidungen nicht vor Ort, sondern in den Zentralen in anderen Ländern getroffen werden. Multinationale Unternehmen tendieren zudem dazu, ihre Filialen in den verschiedenen Ländern nach konzernweiten einheitlichen Standards zu managen und im Fall von Konflikten Investitionen in die betreffenden Standorte zu kürzen.

3. Einbeziehung der Belegschaft in die Betriebsratstätigkeit

Welche politischen Maßnahmen man zur Stärkung betrieblicher Mitbestimmung auch diskutieren mag, für die demokratische Dividende ist entscheidend, dass die Einbindung der Belegschaft in diese repräsentativen Institution gewährleistet bleibt. Die vielfältigen Qualifizierungs- und Beratungsangebote für Betriebsratsmitglieder sprechen dafür, dass es zu einer zunehmenden Professionalisierung einer Tätigkeit kommt, die im BetrVG als Ehrenamt angelegt ist. Damit die betriebliche Mitbestimmung auch in Zukunft ihre demokratische Dividende in vollem Umfang abwirft, ist es erforderlich, dass die für die Qualifizierung und Beratung von Betriebsräten verantwortlichen Institutionen und Organisationen darauf hinwirken, dass sich Betriebsräte als Vermittler demokratischer Prozesse in den Betrieben verstehen und keine abgehobene Elite von Betriebsratsfunktionären entsteht.

4. Ökonomische Aspekte

Die Untersuchungen zur demokratischen Dividende betrieblicher Mitbestimmung machen deutlich, dass eine Evaluierung betrieblicher Mitbestimmung nicht auf ökonomische

Aspekte reduziert werden kann. Dies bedeutet jedoch nicht, dass man ökonomische Fragen außer Acht lassen sollte. Eine umfassende Evaluierung hat selbstverständlich auch die Frage einzubeziehen, inwieweit betriebliche Mitbestimmung Kompatibilität mit marktwirtschaftlichen Prinzipien aufweist.

Bei der Beantwortung dieser Frage ist zunächst einmal der Hinweis angebracht, dass es nicht das eine marktwirtschaftliche System gibt, das zu eindeutig überlegenen ökonomischen Ergebnissen führt. Wie vom Varieties-of-Capitalism-Ansatz betont wird, gibt es verschiedene Formen marktwirtschaftlicher Systeme – vereinfachend liberale und koordinierte Marktwirtschaften – mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen (Hall und Soskice 2001). Man sollte daher liberale Marktökonomien wie Großbritannien oder die USA nicht als marktwirtschaftlichen Idealtypus ansehen, an welchem sich andere Systeme zu messen haben.

Empirische Studien zu den ökonomischen Wirkungen betrieblicher Mitbestimmung zeichnen in der Tat ein durchaus positives Bild. Die in den letzten 25 Jahren für Deutschland durchgeführten Untersuchungen sprechen dafür, dass betriebliche Mitbestimmung neutrale bis positive Auswirkungen auf Produktivität, Profitabilität, Innovationen und Weiterbildungsinvestitionen hat (Mohrenweiser 2022). Die empirischen Befunde bestätigen theoretische Überlegungen, die betrieblicher Mitbestimmung ein Potenzial zur Steigerung der Leistungsfähigkeit von Betrieben zuschreiben. Betriebliche Mitbestimmung kann zu einer effektiveren Personalpolitik beitragen und Verbindlichkeitsprobleme des Managements überwinden, so dass Beschäftigte Zusagen des Managements als verlässlicher ansehen (Jirjahn und Smith 2018). Zudem sind durch Respekt getragene Arbeitsverhältnisse und die Einbeziehung in Entscheidungen wichtige Voraussetzungen für die Kooperationsbereitschaft und Motivation von Beschäftigten (Ahmed et al. 2023, Mellizo et al. 2014).

Insgesamt erscheint es auch vor dem Hintergrund der Erkenntnisse zu den ökonomischen Wirkungen durchaus sinnvoll zu sein, über eine mögliche Stärkung betrieblicher Mitbestimmung nachzudenken. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass die

ökonomischen Wirkungen betrieblicher Mitbestimmung ebenfalls von verschiedenen Rahmenbedingungen abhängen. So sprechen vorliegende Studien dafür, dass sich positive ökonomische Wirkungen eher dann einstellen, wenn ein Betrieb an einen Branchentarifvertrag gebunden ist (Jirjahn 2017). Zudem scheinen Lernprozesse bei den betrieblichen Akteuren eine wichtige Rolle zu spielen, so dass es einer gewissen Zeit bedarf, bis ein Betriebsrat sein leistungssteigerndes Potenzial voll entfalten kann (Jirjahn et al. 2011).

5. Die Haltung der politischen Parteien

Abschließend werfen die in diesem Beitrag diskutierten Befunde zu den Parteipräferenzen von Beschäftigten die Frage auf, ob politische Entscheidungsträger bei ihrer Haltung zur betrieblichen Mitbestimmung ausschließlich die Konsequenzen für die gesellschaftliche Wohlfahrt im Auge haben oder auch parteipolitische Eigeninteressen eine Rolle spielen. Betriebliche Mitbestimmung verringert nicht nur rechtsextreme Neigungen, sondern verschiebt die Präferenzen von Beschäftigten im Spektrum demokratischer Parteien nach links. Das Vorhandensein eines Betriebsrats führt dazu, dass Beschäftigte eher Präferenzen für die SPD oder die Linke entwickeln. Dies könnte dazu führen, dass die anderen demokratischen Parteien ein geringeres Interesse an der Stärkung betrieblicher Mitbestimmung haben. Ein solch parteipolitisches Kalkül dürfte sich jedoch als problematisch erweisen, da es die optimale Ausgestaltung einer Institution erschwert, die das Potenzial in sich birgt, sowohl die demokratische als auch die ökonomische Leistungsfähigkeit zu steigern.

VI. Literatur

Ahmed, A., Liang, D., Anjum, M.A. & Durrani, D.K. (2023). Does dignity matter? The effects of workplace dignity on organization-based self-esteem and discretionary work effort. *Current Psychology*, 42, 4732–4743.

Behrens, M. & Dribbusch, H. (2020). Employer resistance to works councils: Evidence from surveys amongst trade unions. *German Politics*, 29, 422–440.

Budd, J.W. and Lamare J.R. (2020). Worker voice and political participation in civil society. In K.F. Zimmermann (Ed.), *Handbook of labor, human resources and population economics*. Springer.

Ellguth, P. & Kohaut, S. (2021). Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB Betriebspanel 2020. *WSI Mitteilungen*, 74, 306–314.

Ferreras, I., Battilana, J. & Méda, D. (2022). *Democratize work. The case for reorganizing the economy*. Chicago & London: The University of Chicago.

Fraile, M. & Sánchez-Vitores, I. (2020). Tracing the gender gap in political interest over the life span: A panel analysis. *Political Psychology*, 41, 89–105.

Franz, W. (2005). Die deutsche Mitbestimmung auf dem Prüfstand: Bilanz und Vorschläge für eine Neuausrichtung. *Journal for Labour Market Research*, 38, 268–283.

Hall, P. & Soskice, D. (2001). *Varieties of capitalism – The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Honneth, A. (2023). *Der arbeitende Souverän. Eine normative Theorie der Arbeit*. Berlin: Suhrkamp Verlag.

Jirjahn, U. (2017). Works councils and collective bargaining in Germany: A simple theoretical extension to reconcile conflicting empirical findings. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 173, 322–346.

Jirjahn, U. (2024). Corporate globalization and worker representation. Erscheint in K.F. Zimmermann (Ed.), *Handbook of labor, human resources and population economics*. Springer.

Jirjahn, U. & Le, T.X.T. (2023). Works councils and workers' party preferences in Germany. *IZA Discussion Paper No. 15879*. Bonn.

Jirjahn, U. & Le, T.X.T. (2024). Political spillovers of workplace democracy in Germany. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 95, 5–31.

Jirjahn, U. & Mohrenweiser, J. (2016). Owner-managers and the failure of newly adopted works councils. *British Journal of Industrial Relations*, 54, 815–845.

Jirjahn, U., Mohrenweiser, M. & Backes-Gellner, U. (2011). Works councils and learning: On the dynamic dimension of codetermination. *Kyklos*, 64, 427–447.

Jirjahn, U. & Smith, S.C. (2018). Nonunion representation: Theory and the German experience with mandated works councils. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 89, 201–234.

Kiess, J., Wesser-Sallfrank, A., Bose, Schmidt, A., Brähler, E. & Decker, O. (2023). Arbeitswelt und Demokratie in Ostdeutschland. *OBS Arbeitspaper Nr. 64*. Frankfurt a.M.

Melilizo, P., Carpenter, J. & Matthews, P.H. (2014). Workplace democracy in the lab. *Industrial Relations Journal*, 45, 313–328.

Michels, R. (1911). *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*. Leipzig: Klinkhardt.

Mohrenweiser, J. (2022). Works councils. In K.F. Zimmermann (Ed.), *Handbook of labor, human resources and population economics*. Springer.

Müller-Jentsch, W. (2008). Industrial democracy: Historical development and current challenges. *Management Revue*, 19, 260–273.

Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pfeifer, C. (2023). Can worker codetermination stabilize democracies? Works councils and satisfaction with democracy in Germany. *Working Paper Series in Economics No 420*. University of Lüneburg.

Popper, K.R. (1945). *The open society and its enemies. Vol. 1 & 2*. Routledge.

Prior, M. (2019). *Hooked: How politics captures people's interest*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sayer, A. (2007). Dignity at work: Broadening the agenda. *Organization*, 14, 565–581.

Schroeder, W., Greef, S., Elsen, J.T. & Heller, L. (2019). “Rechtspopulistische Aktivitäten in betrieblichen Kontexten und gewerkschaftliche Reaktionen,” *WSI Mitteilungen*, 72, 185–192.

Staines, G.L. (1980). Spillover vs. compensation: A review of the literature on the relationship between work and nonwork. *Human Relations*, 33, 111–129.

Zhu, Y., Warner, M. & Feng, T. (2011). Employment relations “with Chinese characteristics”: The role of trade unions in China. *International Labour Review*, 150, 127–143.