ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Lesch, Hagen

Article

Betriebliche Konfliktfelder und Partizipation der Arbeitnehmer: Ergebnisse aus dem IW-Personalpanel

IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Lesch, Hagen (2020) : Betriebliche Konfliktfelder und Partizipation der Arbeitnehmer: Ergebnisse aus dem IW-Personalpanel, IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, ISSN 1864-810X, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln, Vol. 47, Iss. 3, pp. 21-37,
https://doi.org/10.2373/1864-810X.20-03-02

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/223040

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Vierteljahresschrift zur empirischen
Wirtschaftsforschung, Jg. 47

IW-Trends 3/2020

Betriebliche Konfliktfelder und Partizipation der Arbeitnehmer

Hagen Lesch

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

Vorabversion aus: IW-Trends, 47. Jg. Nr. 3
Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Verantwortliche Redakteure:
Prof. Dr. Michael Grömling, Telefon: 0221 4981-776
Holger Schäfer, Telefon: 030 27877-124
groemling@iwkoeln.de · schaefer.holger@iwkoeln.de · www.iwkoeln.de

Die IW-Trends erscheinen viermal jährlich, Bezugspreis € 50,75/Jahr inkl. Versandkosten.

Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über
lizenzen@iwkoeln.de.

ISSN 0941-6838 (Printversion)
ISSN 1864-810X (Onlineversion)

© 2020 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH
Postfach 10 18 63, 50458 Köln
Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln
Telefon: 0221 4981-452
Fax: 0221 4981-445
iwmedien@iwkoeln.de
www.iwmedien.de

Betriebliche Konfliktfelder und Partizipation der Arbeitnehmer: Ergebnisse aus dem IW-Personalpanel

Hagen Lesch, Juni 2020

Zusammenfassung

Eine Auswertung des IW-Personalpanels zeigt, dass im Jahr 2018 in 11,1 Prozent aller Unternehmen ein Betriebsrat vorhanden war und in weiteren 8,8 Prozent ein sogenanntes „Anderes Vertretungsorgan“ (AVO). Dabei tragen AVOs ähnliche Konfliktthemen mit der Geschäftsleitung aus wie Betriebsräte, beispielsweise Arbeitszeitgestaltung, Mehrarbeit oder Eingruppierung. In 95 Prozent aller Fälle lassen sich Interessenunterschiede überbrücken, und zwar unabhängig von der Form der betrieblichen Interessenvertretung. Allerdings liegen AVOs häufiger von vornherein auf einer Linie mit der Geschäftsleitung als Betriebsräte. Bei den AVOs trifft dies zu 77 Prozent zu, bei den Betriebsräten zu 46 Prozent. Das Bild ändert sich, wenn zwischen defensiven und offensiven Betriebsräten unterschieden wird. Defensivere Betriebsräte, die ihre Mitbestimmungsrechte nicht voll ausschöpfen, liegen zu 73 Prozent auf einer Linie mit der Geschäftsführung, offensivere zu 27 Prozent. Berücksichtigt man den betriebswirtschaftlichen Hintergrund des Unternehmens anhand der Tatsache, ob es in den letzten beiden Jahren Umstrukturierungen gab, ändert sich vor allem die Rolle der AVOs. Wo Umstrukturierungen stattfanden, treten Unterschiede zur Geschäftsleitung deutlich häufiger auf, auch häufiger als zwischen Geschäftsleitung und defensivem Betriebsrat. Diese Befunde zeigen, dass eine Partizipation der Arbeitnehmer an betrieblichen Entscheidungsprozessen auch jenseits der institutionalisierten Mitbestimmung wirksam sein kann.

Stichwörter: Betriebsrat, betriebliche Mitbestimmung, Arbeitnehmerrechte, Konflikte
JEL-Klassifikation: J50, J53, J83

Fragestellung

Im Februar 2020 feierte die betriebliche Mitbestimmung in Deutschland ihren 100. Geburtstag (Lesch, 2020; Niedenhoff, 2020). Aus dem Betriebspanel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB-Betriebspanel) geht hervor, dass die Mitbestimmung durch die Wahl von Betriebsräten nur in großen Unternehmen weit verbreitet ist, während kleine und mittlere Betriebe seltener einen Betriebsrat haben (Ellguth/Trinczek, 2014; Ellguth/Kohaut, 2019). Empirische Studien zeigen, dass es in Deutschland ganz unterschiedliche Formen der Partizipation von Beschäftigten an betrieblichen Entscheidungsprozessen gibt (Schnabel/Wagner, 2001; Hauser-Ditz et al., 2006a; 2006b; Stettes, 2008; 2010; Ellguth, 2009; Ertelt et al., 2017). Neben der institutionalisierten Mitbestimmung, die im Betriebsverfassungsgesetz geregelt ist, gibt es weniger institutionalisierte Partizipationsformen, die in der Literatur oft als „Andere Vertretungsorgane“ (AVOs) bezeichnet werden (Hauser-Ditz et al., 2006a; 2006b).

Untersuchungen zur Verbreitung der AVOs zeigen, dass alternative Vertretungsorgane im Vergleich zu Betriebsräten weniger stabil sind, also eine kürzere Lebensdauer aufweisen (Ellguth, 2009). Außerdem bestehen Betriebsräte und AVOs in einigen Betrieben parallel. Hier können sie komplementär wirken. Häufiger ist jedoch zu beobachten, dass institutionalisierte und nicht-institutionalisierte Partizipation Substitute darstellen. Insgesamt erklären jeweils unterschiedliche Rahmenbedingungen die Existenz von Betriebsräten und anderen Vertretungsorganen. Dabei scheinen vor allem die alternativen Vertretungsorgane bei Bedarf eingerichtet zu werden. Das in der Belegschaft vorhandene Wissen wird genutzt, etwa bei der Einführung neuer Techniken oder bei der Optimierung von Arbeitsabläufen. Nach Erfüllung ihrer Aufgaben werden sie dann wieder aufgelöst (Schnabel/Wagner, 2001; Hauser-Ditz et al., 2006a; 2006b; 2009; Stettes, 2008; 2010; Ellguth, 2009; Ertelt et al., 2017). Analysen der unterschiedlichen Typen von AVOs zeigen, dass sie keine homogene Gruppe darstellen (Hauser-Ditz et al., 2006a; 2006b; 2009). Insgesamt können demnach vier Typen von AVOs unterschieden werden: 1. gewählte Vertretungen, 2. Vertretungen, die vom Management eingesetzt werden, 3. Organe, die sich ausschließlich aus Arbeitnehmern zusammensetzen (reine Arbeitnehmervertretungen) und 4. gemeinsame Gremien aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Trotz dieser differenzierten Befunde sehen die Gewerkschaften in den alternativen Vertretungsorganen eher eine von den Arbeitgebern gesteuerte Konkurrenz zu den Betriebsräten mit Scheinpartizipation. Umgekehrt sehen die Arbeitgeber in der Existenz und Verbreitung von AVOs einen Beleg dafür, dass eine Beteiligung der Beschäftigten auch ohne betriebsverfassungsrechtliche Organe gewährleistet werden kann (Hauser-Ditz et al., 2006b, 343). Tatsächlich stellen Hauser-Ditz et al. (2009, 150) fest: „Ein Großteil der AVOs entspricht […] nicht dem Betriebsratsmodell eines gewählten reinen Arbeitnehmergremiums." Da ein Großteil dieser Organe gemischt sei, liege die Vermutung nahe, „dass ein Teil der AVOs – speziell die gemeinsamen Gremien – im Gegensatz zu Betriebsräten nicht […] die Funktion erfüllt, die Interessen der abhängig Beschäftigten gegenüber der Geschäftsleitung zu vertreten." Dieser Schlussfolgerung ist entgegenzuhalten, dass beim Vergleich von Betriebsräten und anderen Vertretungsorganen zwar die AVOs als heterogene, die Betriebsräte aber als homogene Gruppe behandelt werden.

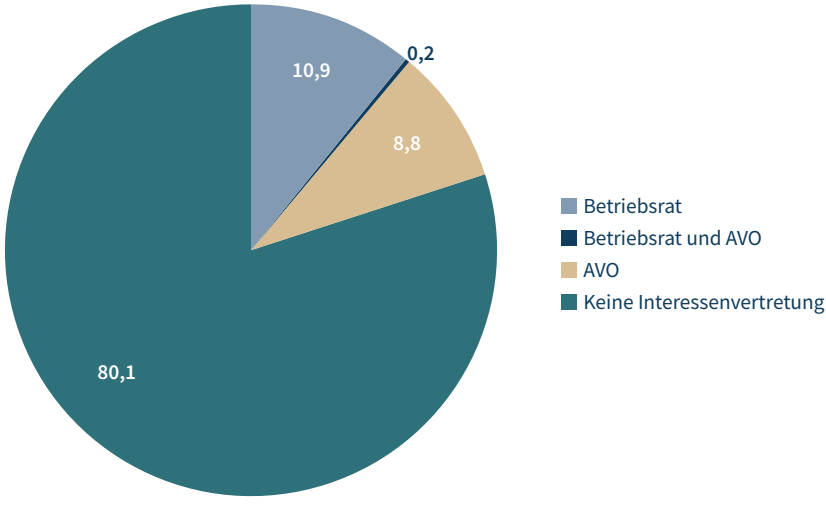
Das Betriebsverfassungsgesetz regelt zwar einheitlich, welche Rechte die Betriebsräte haben. Hieraus lässt sich aber noch keine Homogenität des Betriebsrates ableiten. Denn es wird nicht hinterfragt, ob sie ihre Rechte in vollem Umfang nutzen oder sogar nutzen müssen. Vielmehr ist zu vermuten, dass das Verhalten von Betriebsräten und anderen Vertretungsorganen nicht allein von ihrem institutionellen Hintergrund abhängt, sondern durch gemeinsame Erfahrungen und dem entstehungsgeschichtlichen Hintergrund geprägt wird. Dabei sind Lernprozesse entscheidend, die von der Art und Häufigkeit der innerbetrieblichen Konfliktfelder ebenso geprägt werden wie von dem gemeinsamen Umgang damit (Niedenhoff/Reiter, 2001). In der vorliegenden Analyse wird der Frage nachgegangen, unter welchen Kontextbedingungen Betriebsräte und AVOs existieren und welche innerbetrieblichen Konfliktfelder wichtig sind. Anschließend wird betrachtet, wie die Positionen der kollektiven Interessenvertreterorgane im Vergleich zur Unternehmensleitung aussehen und welchen Einfluss dabei die Ausrichtung des Betriebsrates spielt. Dazu wird zwischen Unternehmen mit AVOs, Unternehmen mit einem „defensiven" und Unternehmen mit einem „offensiven" Betriebsrat unterschieden.

Verbreitung von Betriebsräten und anderen Vertretungsorganen

Abbildung 1 zeigt die Verbreitung unterschiedlicher Partizipationsformen in Deutschland im Jahr 2018. Datengrundlage ist das IW-Personalpanel (Kasten).

Hochgerechnet liegen der Anteil der Unternehmen mit Betriebsrat bei 10,9 Prozent, der Anteil der Unternehmen mit einem alternativen Vertretungsorgan bei 8,8 Prozent und der Anteil der Unternehmen mit beiden Partizipationsformen bei 0,2 Prozent. 80,1 Prozent der Unternehmen hatten keine Form der betrieblichen Interessenvertretung. Bei diesen Angaben ist zu berücksichtigen, dass Unternehmen und nicht Betriebe befragt wurden. Die Reichweite der Betriebsräte liegt daher etwas höher als in den Untersuchungen, die sich auf das IAB-Betriebspanel stützen. Dort lag der Anteil der Betriebe mit Betriebsrat im Jahr 2018 bei 9 Prozent (Ellguth/Kohaut, 2019). Der hochgerechnete Anteil der Unternehmen mit AVOs weicht hingegen deutlich ab. Hier ergab sich nach dem IAB-Betriebspanel ein Anteil von 18 Prozent. Ältere Untersuchungen auf Basis des IW-Unternehmenspanels, in der ebenfalls Unternehmen befragt wurden, kamen für das Jahr 2007 auf einen Unternehmensanteil mit einem gemeinsamen Gremium von 15,1 Prozent und auf einen Unternehmensanteil mit einer sonstigen Interessenvertretung von 9,6 Prozent (Stettes, 2008; 2010). In dem in der Datenbasis breiter angelegten Projekt „Betriebliche Interessenregulierung – Survey und Strukturanalyse“ (BISS) lag der Anteil der

Verbreitung von Partizipationsformen in Deutschland, 2018 Abbildung 1
in Prozent (gewichtet)



Ungewichtete Fallzahl: 1.210.
Quellen: IW Personalpanel 19. Welle, 2018; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 1: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/dTzm3rjgz9d3GWM

Datengrundlage

Kasten

Das IW-Personalpanel ist eine repräsentative Befragung von Personalverantwortlichen in deutschen Unternehmen zu arbeitsmarkt- und personalpolitischen Themen. Als regelmäßige Befragung ist es eine Querschnittserhebung von Unternehmen aller Branchen der Privatwirtschaft. Die Unternehmen sind nach dem Zufallsprinzip in einer nach Mitarbeiteranzahl und Branchen geschichteten Stichprobe gezogen worden. Nach der Stichprobenziehung wurde in den ausgewählten Unternehmen telefonisch ermittelt, wer als Ansprechpartner (HR-Manager, Personalleiter oder Geschäftsführer) zur Verfügung steht. Die eigentliche Befragung wurde online durchgeführt.

In der Stichprobe hatte ein gutes Drittel der befragten Unternehmen mit mindestens fünf Beschäftigten einen Betriebsrat, gut 8 Prozent hatten ein anderes Vertretungsorgan und knapp 2 Prozent beide Formen der Partizipation. Mehr als die Hälfte der Unternehmen hatte weder einen Betriebsrat noch ein AVO. Um aus der Stichprobe repräsentative Gesamtwerte für die Grundgesamtheit – alle Unternehmen mit mindestens fünf Beschäftigten – zu ermitteln, sind die Befragungsergebnisse nach der Unternehmensanzahl anhand von Daten des Unternehmensregisters hochgerechnet worden. Dazu wurde eine Matrix mit vier Branchenhauptgruppen (Metall- und Elektro-Industrie, sonstige Industrie und Baugewerbe, unternehmensnahe Dienstleister und gesellschaftsnahe Dienstleister) und zwei Mitarbeitergrößenklassen (5 bis 249 Mitarbeiter und ab 250 Mitarbeiter) verwendet.

Für die im Juli und August 2018 durchgeführte 19. Welle liegen die Antworten von insgesamt 1.212 Unternehmen mit fünf und mehr Beschäftigten vor. Im Einzelnen wurden folgende Fragen gestellt:

1. Wie lässt sich die Rolle der betrieblichen Interessenvertretung bei betrieblichen Entscheidungsprozessen in Ihrem Unternehmen am ehesten beschreiben?

2. Kam es in den letzten zwei Jahren bei den folgenden Themenbereichen in Ihrem Unternehmen zwischen der Geschäftsleitung und der betrieblichen Interessenvertretung zu Konflikten?

3. Nutzt der Betriebsrat die Möglichkeiten zur betrieblichen Mitbestimmung (nach dem Betriebsverfassungsgesetz) in der Regel voll aus?

4. Hat der Betriebsrat auch Einflussmöglichkeiten, die über die (gesetzlichen) Regelungen zur betrieblichen Mitbestimmung hinausgehen?

5. Wurden in Ihrem Unternehmen in den letzten zwei Jahren Umstrukturierungen in folgenden Bereichen durchgeführt?

Die Existenz einer betrieblichen Interessenvertretung wurde wie folgt abgefragt:

Gibt es in Ihrem Unternehmen folgende Einrichtungen? Betriebsrat: ja/nein

Alternative Interessenvertretung/Mitarbeitervertretung: ja/nein.

Dabei waren Mehrfachnennungen möglich.

Betriebe mit AVOs im Jahr 2005 bei 19 Prozent (Hauser-Ditz et al., 2006b, 355). Hier war allerdings auch der Anteil der Betriebe mit Betriebsrat mit 22 Prozent ungewöhnlich hoch.

Die Gruppe der 23 Unternehmen, die über beide Vertretungsformen verfügen, weist für weiterführende Analysen eine zu geringe Fallzahl auf. Im Folgenden wird sie deshalb zur Gruppe der Unternehmen mit Betriebsrat hinzugerechnet. Dies ist gerechtfertigt, weil Betriebsräte über institutionalisierte und vermutlich auch über mehr Rechte verfügen, sodass Betriebsräte die relevanteren Akteure in den betrieblichen Entscheidungsprozessen sein sollten. Diese Einschätzung wird empirisch bestätigt. In der BISS-Umfrage wurde der Betriebsrat in solchen Konstellationen von den Geschäftsleitungen in 97 Prozent der Fälle als dominantes Vertretungsorgan genannt (Hauser-Ditz et al., 2006b, 354).

Vergleicht man die beiden Gruppen „erweiterter Betriebsrat“ und „AVO“ hinsichtlich unternehmensbezogener Strukturmerkmale, kann das in der Literatur üblicherweise betrachtete Betriebsalter nicht berücksichtigt werden, weil der überwiegende Teil der Unternehmen in der Stichprobe ein Betriebsalter von mehr als zehn Jahren aufwies. Lediglich 56 Unternehmen waren jünger als zehn Jahre und davon wiesen nur jeweils fünf auch einen Betriebsrat oder ein AVO auf. Hinsichtlich der anderen Strukturmerkmale zeigen sich durchweg große Unterschiede (Tabelle 1):

- Die Verbreitung des Betriebsrates nimmt mit steigender Unternehmensgrößenklasse deutlich zu, bei den AVOs fällt der Unterschied hingegen gering aus.
- Während eigentümergeführte Unternehmen selten über einen Betriebsrat verfügen, beträgt dieser Anteil bei den managergeführten Firmen ein Drittel. Bei den AVOs liegen die Anteile nur leicht auseinander.
- Fast ein Viertel der tarifgebundenen Unternehmen verfügt über einen Betriebsrat, aber nur etwa jedes zwölfte tarifungebundene Unternehmen. Andere Vertretungsorgane sind hingegen in nicht tarifgebundenen Unternehmen etwas häufiger anzutreffen als in tarifgebundenen.
- Im Produzierenden Gewerbe liegt der Anteil der Unternehmen mit Betriebsrat deutlich höher als im Dienstleistungssektor, während der Anteil der AVOs im Dienstleistungssektor etwas höher als im Produzierenden Gewerbe ausfällt.

Diese deskriptiven Befunde bestätigen, dass Betriebsräte und AVOs unter jeweils spezifischen Kontextbedingungen bestehen (Hauser-Ditz et al., 2006a; 2006b). In der wissenschaftlichen Debatte wurde aber auch die These vertreten, dass Betriebsräte und AVOs eine unterschiedliche Rolle spielen. Betriebsräte scheinen eher die Rolle einer Schutzfunktion zu übernehmen, während alternative Vertretungsorgane vor allem Wissenspotenziale und Informationsvorsprünge der Beschäftigten aktivieren (Stettes, 2010). Zudem hat der Betriebsrat bei mitbestimmungspflichtigen Themenfeldern wie der Regelung von Mehrarbeit, dem Schichtsystem oder der Eingruppierung ebenso wie bei Kündigung oder Beschäftigungssicherung eine interessenausgleichende und konfliktregulierende Funktion. Währenddessen scheinen AVOs vor allem bei „weicheren" Themen wie der Arbeitsplatzgestaltung, der Arbeitsorganisation oder bei der Qualifizierung mitzuentscheiden (Hauser-Ditz et al., 2006a, 504). Andererseits zeigt eine Analyse der Gründung von Betriebsräten und AVOs, dass zwischen beiden Formen vielfach ein „substitutiver Charakter" besteht (Ertelt et al., 2017, 315). Daher wäre auch nicht auszuschließen, dass nicht-institutionalisierte Partizipationsformen die betriebliche Mitbestimmung verdrängen könnten. Das spricht eher dafür, dass die Interessenvertretungsformen eine vergleichbare innerbetriebliche Rolle übernehmen.

Anteil von Unternehmen mit betrieblicher Interessenvertretung, 2018 Tabelle 1

in Prozent aller Unternehmen (gewichtet)

	Betriebsrat	AVO
Unternehmensgröße		
5 bis 49 Mitarbeiter	6,9	8,8
50 bis 249 Mitarbeiter	39,4	8,5
250 und mehr Mitarbeiter	69,8	11,8
Führungsstruktur		
Eigentümergeführt	5,5	7,8
Managergeführt	33,8	10,4
Tarifbindung		
Flächen-/Haustarifbindung	23,4	8,1
Keine Tarifbindung	8,1	11,8
Sektor		
Produzierendes Gewerbe	14,5	6,5
Dienstleistungen	9,8	9,7

Betriebsrat: einschließlich Unternehmen, die sowohl einen Betriebsrat als auch ein AVO haben.
Quellen: IW-Personalpanel 19. Welle, 2018; Institut der deutschen Wirtschaft

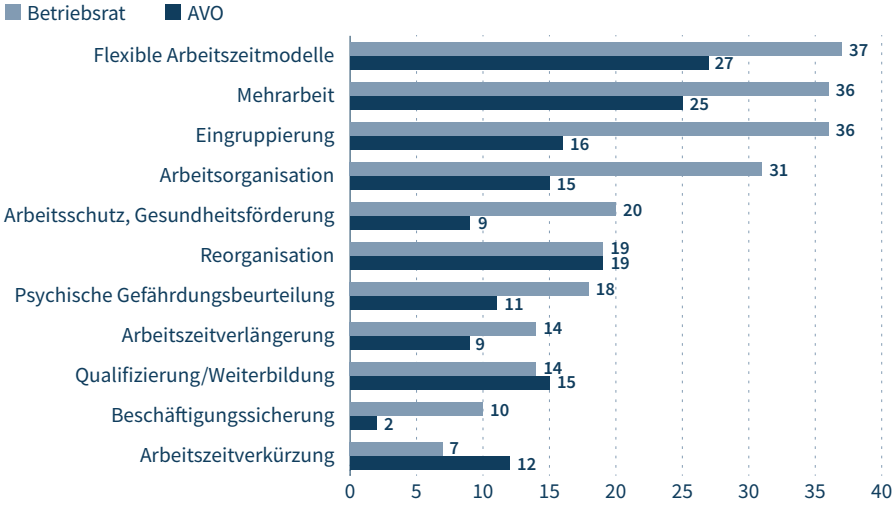
Tabelle 1: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/AEK6CsA2a2FFJE4

Betriebliche Konfliktthemen und Art der Konfliktlösung

Im Folgenden wird deshalb diskutiert, wie die Interessenvertretungen im Betrieb agieren. Dabei wird als erstes ein Blick auf die betrieblichen Konfliktfelder geworfen, die im Fokus der beiden Formen der Interessenvertretungen stehen. Die Konfliktfelder wurden mithilfe der Frage ermittelt, bei welchen Themenfeldern es in den letzten zwei Jahren zwischen Geschäftsleitung und betrieblicher Interessenvertretung zu Konflikten kam. Nach Angaben der Personalverantwortlichen treten zwischen Betriebsrat und Geschäftsführung häufiger Konflikte auf als zwischen Geschäftsführung und alternativen Vertretungsorganen (Abbildung 2). So beträgt der Anteil der Unternehmen, in denen es zu einem Konflikt hinsichtlich der Gestaltung flexibler Arbeitszeitmodelle kam, bei Unternehmen mit Betriebsrat 37 Prozent und bei Unternehmen mit AVOs 27 Prozent. Noch größer fällt die Differenz bei den Themen Eingruppierung (36 gegenüber 16 Prozent) und Arbeitsorganisation (31 gegenüber 15 Prozent) aus. Umgekehrt gibt es mit der Qualifizierung/Weiterbildung und der Arbeitszeitverkürzung nur zwei Themenfelder, bei denen in Unternehmen mit AVOs häufiger Konflikte auftreten als in solchen mit Betriebs-

Konfliktfelder zwischen betrieblichen Interessenvertretungen und Geschäftsleitung Abbildung 2

in Prozent (gewichtet)



Betriebsrat: einschließlich Unternehmen, die sowohl einen Betriebsrat als auch ein AVO haben.
Quellen: IW-Personalpanel 19. Welle, 2018; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 2: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/psLSSFXjDawZYXy

rat, und mit der Reorganisation ein Thema, das in gleichem Maß zum Konflikt führt. Trotz dieser Niveauunterschiede besteht eine hohe Übereinstimmung in der anhand der Rangliste abzulesenden Priorität der Themenfelder. Die Themen flexible Arbeitszeitmodelle und Mehrarbeit sind in beiden Interessenvertretungsformen die konfliktträchtigsten. Auch die Themen Eingruppierung und Arbeitsorganisation stehen in der Rangliste bei beiden Vertretungstypen recht weit oben. Ein auffälliger Unterschied ist, dass das Thema Qualifizierung/Weiterbildung bei Unternehmen mit AVOs in der Rangfolge der konfliktträchtigsten Themen an fünfter Position steht, bei Unternehmen mit Betriebsrat dagegen nur an neunter Stelle.

Aus der Häufigkeit von Konflikten lassen sich keine direkten Rückschlüsse auf die Rolle der betrieblichen Interessenvertretungen bei betrieblichen Entscheidungen ziehen. Die Unternehmen wurden auch direkt dazu befragt. Auf die Frage, wie sich diese Rolle am ehesten beschreiben lässt, standen als Antworten zur Auswahl:

- Betriebliche Entscheidungen müssen in der Regel gegen die betriebliche Interessenvertretung durchgesetzt werden.
- Die betriebliche Interessenvertretung bezieht bei betrieblichen Entscheidungen durchaus abweichende Positionen, es wird aber letztlich eine einvernehmliche Lösung gefunden.
- Wir liegen bei betrieblichen Entscheidungen mit der betrieblichen Interessenvertretung zumeist von vornherein auf einer Linie.

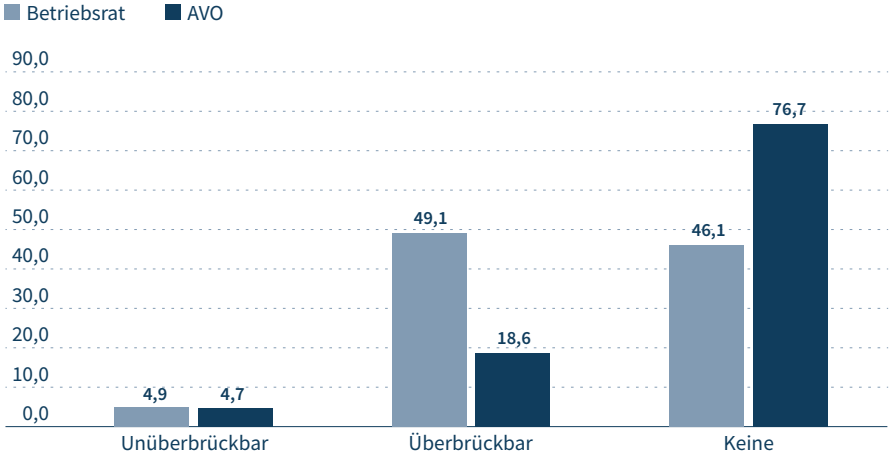
Diese drei Antworten lassen sich als Kooperationsbereitschaft interpretieren (Schneider et al., 2019, 118). Die Frage enthält allerdings zwei Dimensionen, die eng zusammenhängen. Die erste Dimension betrifft die Frage, ob die betrieblichen Akteure miteinander kooperieren, die zweite Dimension bezieht sich auf die Positionen der betrieblichen Akteure, die sich aus den jeweiligen Interessen ableiten. Im folgenden Kontext steht diese zweite Dimension im Vordergrund, deshalb wird der Begriff „Interessenunterschiede“ verwendet. Antwort 1), die für unüberbrückbare Interessenunterschiede steht, wird in beiden Vertretungsformen selten genannt. Jeweils 5 Prozent der betrieblichen Entscheidungen mussten gegen die betriebliche Interessenvertretung durchgesetzt werden, und zwar unabhängig davon, ob ein Betriebsrat oder ein AVO existiert (Abbildung 3). Ein deutlicher Unterschied zeigt sich bei Antwort 2), die überbrückbare Interessenunterschiede

beschreibt, und bei Antwort 3), die für keine Interessenunterschiede steht. Unternehmen mit AVOs haben häufiger Interessen, die mit denen der Geschäftsleitung übereinstimmen, als Unternehmen mit Betriebsräten (76,7 gegenüber 46,1 Prozent). Interessenunterschiede, die sich am Ende überbrücken lassen, haben hingegen 49,1 Prozent der Unternehmen mit Betriebsräten, aber nur 18,6 Prozent der Unternehmen mit AVOs.

Die Befunde zeigen, dass die Interessen zwischen Betriebsräten und Geschäftsleitung häufiger divergieren als zwischen AVOs und Unternehmensführung, insbesondere bei „harten" Mitspracherechten wie der Arbeitszeitpolitik, Mehrarbeit und Eingruppierung. Es ist zu erwarten, dass diese Interessendivergenz Auswirkungen auf den Konsensfindungsprozess in betrieblichen Entscheidungen hat. Der Betriebsrat tritt schon deshalb häufiger in den Konflikt, weil das Betriebsverfassungsgesetz ihm auch umfassende Mitbestimmungsrechte einräumt, die wiederum die Erwartungshaltung der Belegschaft prägen können. Entsprechend scheuen Betriebsräte weniger davor zurück, potenziell strittige Themen anzusprechen und

Interessenunterschiede in Unternehmen mit Betriebsrat und AVO Abbildung 3

Anteile in Prozent (gewichtet)



Betriebsrat: einschließlich Unternehmen, die sowohl einen Betriebsrat als auch ein AVO haben.
Kategorien: Entscheidungen in der Regel gegen die betriebliche Interessenvertretung (unüberbrückbar), Entscheidungen nach abweichender Position letztlich einvernehmlich (überbrückbar), bei Entscheidungen von vorneherein auf einer Linie (keine).
Quellen: IW-Personalpanel 19. Welle, 2018; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 3: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/cHjNtFPfJWdQkc5

ihre Positionen vehement zu vertreten. Dies lässt sich mit dem vorliegenden Datensatz allerdings nicht beantworten.

Defensive und offensive Betriebsräte

Allerdings stellen Betriebsräte keine homogene Gruppe dar. Sie haben zwar die gleichen Rechte nach dem Betriebsverfassungsgesetz. Sie müssen diese Rechte aber nicht in gleicher Weise wahrnehmen oder durchsetzen. Auf die Frage, ob der Betriebsrat seine Möglichkeiten zur betrieblichen Mitbestimmung in der Regel voll ausnutzt, antwortete in der Stichprobe immerhin ein Drittel der Personalverantwortlichen, dass dies „nicht zutrifft“ oder „eher nicht zutrifft“. Diese Gruppe von Unternehmen wird im Folgenden als Unternehmen mit einem „defensiven“ Betriebsrat bezeichnet (Tabelle 2). Umgekehrt nutzten die Betriebsräte ihre Rechte in zwei Drittel der Unternehmen in der Regel voll aus. Diese Unternehmen werden als solche mit einem „offensiven“ Betriebsrat klassifiziert.

Ein Vergleich der Interessenunterschiede zeigt, dass es in 71,0 Prozent der Unternehmen mit offensivem Betriebsrat Interessenunterschiede gibt, dagegen nur in 26,6 Prozent der Unternehmen mit defensivem Betriebsrat. Umgekehrt besteht Interessengleichheit in fast drei Viertel der Unternehmen mit einem defensiven, aber nicht einmal in jedem dritten Unternehmen mit einem offensiven Betriebsrat. Damit ist der Anteil bei Unternehmen mit einem defensiven Betriebsrat ähnlich hoch wie in Unternehmen mit alternativen Vertretungsorganen.

Interessenunterschiede und Betriebsratstypen

Tabelle 2

Spaltenprozente (gewichtet)

Interessenunterschiede (Spalte) / Betriebsratstyp (Zeile)	Defensiver Betriebsrat	Offensiver Betriebsrat
Unüberbrückbar bis überbrückbar	26,6	71,0
Keine	73,4	29,0
Insgesamt	100	100

Ungewichtete Fallzahl: 425; Betriebsrat: einschließlich Unternehmen, die sowohl einen Betriebsrat als auch ein AVO haben; defensiver Betriebsrat: Rechte nach dem BetrVG werden in der Regel nicht voll ausgenutzt; offensiver Betriebsrat: Rechte nach dem BetrVG werden in der Regel voll ausgenutzt; Kooperationsbereitschaft (s. Abbildung 3).
Quellen: IW-Personalpanel 19. Welle, 2018; Institut der deutschen Wirtschaft

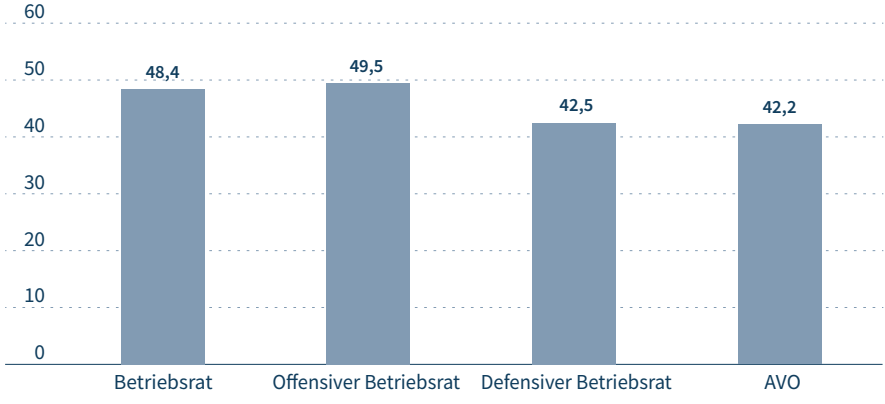
Tabelle 2: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/NSeXb9czwEGMkD4

Ein Einflussfaktor für die Interessenunterschiede zwischen betrieblicher Interessenvertretung und Geschäftsleitung könnte der wirtschaftliche Hintergrund des Unternehmens sein: Je schwieriger der betriebswirtschaftliche Hintergrund, desto größer die Interessenunterschiede. Die Unternehmen wurden deshalb danach gefragt, ob es in den letzten beiden Jahren zu Umstrukturierungen kam. Dazu zählten die Stilllegung wesentlicher Betriebsteile, Standortverlagerungen, die Zusammenlegung oder Ausgründung von Organisationseinheiten, grundlegende Änderungen beim Betriebsaufbau, bei den Produktionszielen oder bei den angebotenen Dienstleistungen oder die Einführung von neuen Fertigungsverfahren und Arbeitsmethoden. Von 529 antwortenden Unternehmen mit Interessenvertretung gab es in 329 Unternehmen mindestens eine der genannten Umstrukturierungen. Dabei zeigt sich, dass Unternehmen mit einem offensiven Betriebsrat mit einem Anteil von 49,5 Prozent etwas häufiger Umstrukturierungen vornahmen als andere Unternehmen (Abbildung 4). Von den Unternehmen mit einem defensiven Betriebsrat taten dies 42,5 Prozent, von den Unternehmen mit AVOs 42,2 Prozent.

Unternehmen mit Umstrukturierung in den letzten zwei Jahren (2017/2018)

Abbildung 4

Anteile in Prozent (gewichtet)



Ungewichtete Fallzahl: 529; Umstrukturierung in mindestens einer der folgenden Bereiche: Stilllegung wesentlicher Betriebsteile, Standortverlagerungen, die Zusammenlegung oder Ausgründung von Organisationseinheiten, grundlegende Änderungen beim Betriebsaufbau, bei den Produktionszielen oder bei den angebotenen Dienstleistungen sowie die Einführung von neuen Fertigungsverfahren oder Arbeitsmethoden; Betriebsrat: einschließlich Unternehmen, die sowohl einen Betriebsrat als auch ein AVO haben.
Quellen: IW-Personalpanel 19. Welle, 2018; Institut der deutschen Wirtschaft

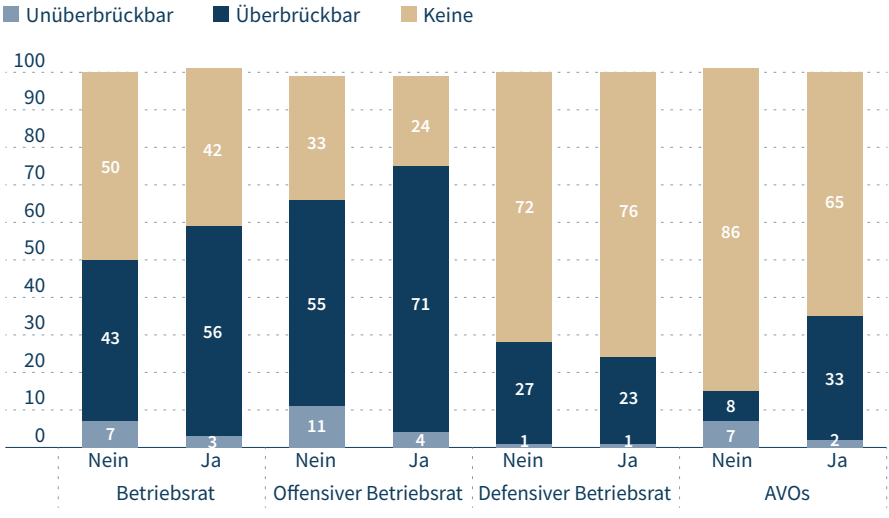
Abbildung 4: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/25XFgSSrrw4SDew

Um einen Eindruck davon zu bekommen, ob Umstrukturierungen mit größeren Interessenunterschieden einhergehen, werden beide Merkmale kombiniert betrachtet (Abbildung 5). Dabei fällt erstens auf, dass in Unternehmen mit AVOs, die keine Umstrukturierungen vornahmen, die betrieblichen Interessenvertreter und die Geschäftsleitung in 86 Prozent der Fälle bei betrieblichen Entscheidungen von vornherein auf einer Linie lagen. Wurde hingegen umstrukturiert, liegt der Vergleichswert bei 65 Prozent – eine Differenz von 21 Prozentpunkten. Bei den Unternehmen mit Betriebsrat decken sich die Interessen der betrieblichen Akteure zwar auch häufiger, wenn keine Umstrukturierungen erfolgten. Allerdings fällt die Differenz hier mit 8 Prozentpunkten deutlich geringer aus. Dies deutet an, dass AVOs in Zeiten des Umbruchs auf eine größere Distanz zu den Unternehmensinteressen gehen, um die Interessen der Mitarbeiter zu wahren. Ein AVO nähert sich der Rolle eines Betriebsrates also durchaus an, wenn es die Rahmenbedingungen erfordern.

Offensive Betriebsräte vertreten häufiger abweichende Positionen gegenüber der Geschäftsleitung, wenn es in den letzten zwei Jahren zu einer Umstrukturierung

Interessenunterschiede und Umstrukturierung (nein/ja) Abbildung 5

Anteile in Prozent (gewichtet)



Ungewichtete Fallzahl: 529; Umstrukturierung (s. Abbildung 4), Kooperation (s. Abbildung 3); Betriebsrat: einschließlich Unternehmen, die sowohl einen Betriebsrat als auch ein AVO haben.
Quellen: IW-Personalpanel 19. Welle, 2018; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 5: http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/gy5MRTYp39QMpqp

gekommen ist. Hier besteht eine Differenz von immerhin 9 Prozentpunkten. Bei den defensiven Betriebsräten ist der Befund anders. Zum einen beträgt der Unterschied nur 4 Prozentpunkte. Zum anderen stimmen die Interessen bei Umstrukturierungen sogar häufiger überein als ohne.

Umstrukturierungen vergrößern die Interessenunterschiede zwischen Geschäftsleitung und betrieblichen Interessenvertretern demnach vor allem in Unternehmen mit einem offensiven Betriebsrat oder es werden grundsätzlich bestehende Interessenunterschiede häufiger sichtbar. Liegen Umstrukturierungen vor, sind defensive Betriebsräte öfter auf einer Linie mit der Geschäftsleitung als Unternehmen mit AVOs. So stimmen in 65 Prozent der umstrukturierenden Unternehmen mit AVOs die Positionen von betrieblicher Interessenvertretung und Geschäftsleitung überein, in Unternehmen mit einem defensiven Betriebsrat liegt dieser Anteil mit 76 Prozent immerhin um 11 Prozentpunkte höher.

Schlussfolgerungen

Die Befunde auf der Basis einer Befragung von Personalverantwortlichen im Rahmen des IW-Personalpanels bestätigen, dass Betriebsräte dazu beitragen, Differenzen bei betrieblichen Entscheidungen beizulegen. In 95 Prozent aller Entscheidungen werden am Ende einvernehmliche Lösungen hergestellt. Die Befunde zeigen aber auch, dass weniger institutionalisierte Partizipationsformen wie Mitarbeitervertretungen, Belegschaftssprecher oder Runde Tische eine durchaus vergleichbare Rolle übernehmen können. Dafür spricht erstens, dass die thematischen Konfliktfelder durchaus vergleichbar sind. Mitbestimmungspflichtige Themen wie flexible Arbeitszeitmodelle, Mehrarbeit, Eingruppierung oder Reorganisation spielen bei innerbetrieblichen Kontroversen generell eine große Rolle. Dass es in Unternehmen mit Betriebsrat hier etwas häufiger zu Konflikten kommt, dürfte mit der klaren rechtlichen Verankerung von Mitbestimmungsrechten zusammenhängen. Zweitens sind die Interessenunterschiede zwischen AVO und Geschäftsleitung viel ausgeprägter, wenn in den letzten beiden Jahren umstrukturiert wurde, es also potenzielle Spannungen gab.

AVOs agieren unter Bedingungen betrieblicher Krisen oder Restrukturierungen anders als sonst und sie nehmen ihre Rolle als Interessenvertreter der Belegschaft offenbar wahr. Dieser Befund wird noch deutlicher, wenn man Betriebsräte nicht

als eine homogene Gruppe ansieht, sondern zwischen defensiven Betriebsräten, die ihre Rechte nach dem Betriebsverfassungsgesetz in der Regel nicht voll ausschöpfen, und offensiven Betriebsräten, die ihre Rechte in der Regel voll ausschöpfen, differenziert. Offensive Betriebsräte weisen nicht nur größere Interessenunterschiede zur Geschäftsführung auf als defensive Betriebsräte. Ihre Interessen weichen auch deutlicher von denen der Geschäftsleitung ab, wenn es zuletzt Umstrukturierungen gab. Dies ist bei Unternehmen mit defensiven Betriebsräten kaum zu beobachten. Insgesamt ähnelt sich das Ausmaß der Interessenunterschiede in Unternehmen mit einem defensiven Betriebsrat und solchen mit einem AVO. Liegt eine Umstrukturierung vor, fallen die Interessenunterschiede zwischen den betrieblichen Akteuren in Unternehmen mit AVOs sogar höher aus als in Unternehmen mit einem defensiven Betriebsrat. „Defensiv“ muss dabei nicht zwangsweise bedeuten, dass ein Betriebsrat weniger mächtig ist. Er kann durchaus machtvoll sein und seinen Einfluss auf informeller Ebene ausspielen. Umgekehrt kann ein offensiver Betriebsrat informell durchaus schwach sein, sodass er seine Interessen formell durchsetzt.

Die Ergebnisse relativieren die These, wonach der Betriebsrat vor allem als Schutzmacht mit einer konfliktregulierenden Funktion auftritt, während AVOs vor allem Regulierungsinstanzen im Kontext einer innovativen Personalführung sind. Es ist denkbar, dass die unterschiedlichen Partizipationsformen substituierbar sind. Dabei liegt die Grenze nicht so sehr zwischen der betrieblichen Mitbestimmung und weniger institutionalisierter Partizipation. Wichtiger als die vorhandenen Rechte scheint zu sein, wie die betrieblichen Interessenvertreter ihre Rolle in betrieblichen Entscheidungsprozessen ausfüllen.

Allerdings bleiben viele Fragen offen, zum Beispiel wie die betrieblichen Akteure betriebliche Konflikte thematisieren und wie sie Konflikte mit der Geschäftsführung lösen. Konkret wäre zu untersuchen, ob Einigungsstellen angerufen werden müssen, Betriebsräte durch Gewerkschaften beeinflusst werden oder wie lange sich solche Konflikte hinziehen. Außerdem müssten mehr Erkenntnisse darüber gewonnen werden, welche Rolle eine individuelle Vertretung im Vergleich zu kollektiven Vertretungen spielt.

Literatur

Ellguth, Peter, 2009, Betriebsspezifische Formen der Mitarbeitervertretung – welche Betriebe, welche personalpolitische Wirkung?, in: Industrielle Beziehungen, 16. Jg., Nr. 2, S. 109–135

Ellguth, Peter / Kohaut, Susanne, 2019, Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2018, in: WSI-Mitteilungen, 72. Jg., Nr. 4, S. 290–297

Ellguth, Peter / Trinczek, Rainer, 2014, Erosion der betrieblichen Mitbestimmung – Welche Rolle spielt der Strukturwandel?, in: WSI-Mitteilungen, 67. Jg., Nr. 3, S. 172–182

Ertelt, Sebastian / Hirsch, Boris / Schnabel, Claus, 2017, Betriebsräte und andere Formen der betrieblichen Mitarbeitervertretung – Substitute oder Komplemente?, in: Industrielle Beziehungen, 24. Jg., Nr. 3, S. 296–320

Hauser-Ditz, Axel / Hertwig, Markus / Pries, Ludger, 2006a, Betriebsräte und andere Vertretungsorgane im Vergleich – Strukturen, Arbeitsweisen und Beteiligungsmöglichkeiten, in: WSI-Mitteilungen, 59. Jg., Nr. 9, S. 500–506

Hauser-Ditz, Axel / Hertwig, Markus / Pries, Ludger, 2006b, Betriebsräte und „Andere Vertretungsorgane". Verbreitung und Kontext betrieblicher Beschäftigtenvertretungen in der deutschen Privatwirtschaft, in: Industrielle Beziehungen, 13. Jg., Nr. 4, S. 340–369

Hauser-Ditz, Axel / Hertwig, Markus / Pries, Ludger, 2009, Kollektive Interessenregulierung in der „betriebsratsfreien Zone". Typische Formen „Anderer Vertretungsorgane", in: Industrielle Beziehungen, 16. Jg., Nr. 2, S. 136–153

Lesch, Hagen, 2020, 100 Jahre Betriebsrätegesetz und aktuelle Partizipation von Beschäftigten in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., Nr. 7, S. 550–555

Niedenhoff, Udo, 2020, 100 Jahre betriebliche Mitbestimmung in Deutschland, Münster

Niedenhoff, Udo / Reiter, Silke, 2001, Der Umgang mit Konflikten im Betrieb – Betriebspartner berichten aus der Praxis, Köln

Schnabel, Claus / Wagner, Joachim, 2001, Verbreitung und Bestimmungsgründe verschiedener Formen der Arbeitnehmerpartizipation, in: Industrielle Beziehungen, 8. Jg., Nr. 4, S. 445–462

Schneider, Helena / Stettes, Oliver / Vogel, Sandra, 2019, Betriebliche Arbeitsbeziehungen und Transformationsprozesse, in: IW-Trends, 46. Jg., Nr. 3, S. 109–125

Stettes, Oliver, 2008, Betriebsräte und alternative Formen der Mitbestimmung – Ergebnisse aus dem IW-Zukunftspanel, in: IW-Trends, 35. Jg., Nr. 3, S. 61–74

Stettes, Oliver, 2010, Verbreitung und ökonomische Effekte von Betriebsräten und alternativen Mitbestimmungsformen in der Industrie und anderen Verbundbranchen, in: Sozialer Fortschritt, 59. Jg., Nr. 8, S. 199–209

Workplace Conflicts and Worker Participation: Results from the IW Personnel Panel

An analysis based on the IW Personnel Panel shows that in 2018 there was a works council in 11.1 per cent of all companies and in a further 8.8 per cent of firms a so-called „other representation body“, known as an ORB. ORBs negotiate with the management on issues similar to those dealt with by works councils, for example working hours, contractual overtime and pay-scale classification. In 95 per cent of all cases, differences are settled – regardless of the form workforce representation takes. However, ORBs more often share the management's view from the outset. In 2018 this applied to 77 per cent of ORBs as opposed to only 46 per cent of works councils. However, the picture changes when a distinction is made between defensive and offensive works councils. 73 per cent of more defensive works councils, i.e. those which do not fully exploit their co-determination rights, agree with the management at an early stage, compared to only 27 per cent of more offensive ones. Moreover, if the recent management history at the establishment is taken into account, we see a change in the role of the ORBs in particular. Where restructuring has taken place within the last two years, differences between the management and ORBs occur significantly more frequently, and indeed even more frequently than between management and defensive works councils. These findings show that employee participation in company decision-making processes can be effective even without institutionalised co-determination.

IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V., 47. Jahrgang, Heft 3/2020; ISSN 0941-6838 (Printversion); ISSN 1864-810X (Online-version). Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über lizenzen@iwkoeln.de © 2020, IW Medien GmbH, Köln; DOI: 10.2373/1864-810X.20-03-02