

Die Arbeit des Betriebsrats in komplexen Gremienstrukturen

Martin Behrens

Bislang galten Betriebsratsstrukturen wie z. B. der Gesamtbetriebsrat oder Konzernbetriebsrat als die exklusive Angelegenheit von wenigen Großunternehmen/Konzernen. Mit der weiteren Verbreitung von Filialbetrieben hat sich dies nun geändert, sodass komplexe Strukturen der Interessenvertretung auch in mittel- und kleinbetrieblichen Bereichen Einzug gehalten haben. Mit Rückgriff auf die Ergebnisse der 4. WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 2004/05 ist es erstmals möglich, die Verbreitung solcher komplexen Strukturen anhand eines repräsentativen Datensatzes zu bestimmen und deren Einfluss auf die Arbeit der Betriebsratsgremien näher zu charakterisieren. Die Ergebnisse basieren auf 2.007 verwertbaren Interviews mit Betriebsräten aus Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten.

1

Einleitung

Wenn bislang von Betriebsräten als Akteuren der betrieblichen Mitbestimmung die Rede war, so richtete sich das Augenmerk zumeist auf den örtlichen Betriebsrat als dem wohl wichtigsten Träger von Mitbestimmungsrechten und Kompetenzen. Dies war nur konsequent, da Betriebsratsgremien auf höherer Ebene, wie z. B. der Gesamtbetriebsrat, zwar bereits seit dem Betriebsrätegesetz von 1920 gesetzlich verankert sind, das Gesetz aber bis zum heutigen Tage den örtlichen Betriebsräten ein eindeutiges „Prä“ bei der Vertretung von Belegschaftsinteressen zuweist. Insofern wäre es verfehlt, beim Verhältnis zwischen örtlichen Betriebsräten, Gesamtbetriebsräten (GBR), Konzernbetriebsräten (KBR) und Euro-Betriebsräten (EBR) von einem hierarchischen Verhältnis auszugehen, denn in einer Reihe von Regelungsbereichen verfügen Betriebsratsstrukturen auf höherer Ebene über wenig Handhabe, Kompetenzen gegen den Widerstand der örtlichen Interessenvertreter an sich zu ziehen.

Dieses gesetzlich erzwungene Subsidiaritätsprinzip mag auf den ersten Blick als Garant einer basisnahen, an den Interessen der örtlichen Belegschaften orientierten Betriebsratspolitik erscheinen, die gleichzeitig die besten Voraussetzungen für die aktive Beteiligung der Belegschaften bietet. So hat Wassermann darauf hingewiesen, dass es nicht allein ausreicht den Betriebsrat dort anzusiedeln „wo die Musik spielt“, also an dem Ort, an dem die zentralen Managemententscheidungen getroffen wer-

den, sondern repräsentative Interessenvertretungsarbeit ihre Stärke immer auch aus ihrer räumlichen und sozialen Nähe zu den Beschäftigten schöpft, indem sie dort angesiedelt ist „wo die Leute sind“ (Wassermann 2002, S. 146). Eine solche Balance zwischen Basisnähe auf der einen und notwendiger Orientierung an den Machtzentren des Managements auf der anderen Seite hat sich schon seit geraumer Zeit als prekär erwiesen. So liegen bereits für die späten 1970er und frühen 1980er Jahre Befunde vor, die davon ausgehen, dass sich neben dem Gesetz eine alternative Praxis der Zuschneidung von Betriebsratsgremien sowie der Arbeitsteilung zwischen diesen etablieren konnte (Rancke 1982).

Mit der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes aus dem Jahre 2001 hat sich diese unbefriedigende Regelung der Interessenvertretung in komplexen Betriebsratsstrukturen nun zumindest zum Teil verbessert. Die größten Fortschritte haben sich im Bereich der formalen Betriebsratsstruktur ergeben. So regelt nun § 1 BetrVG die Bildung so genannter „Gemeinschaftsbetriebsräte“ im Falle der Gründung eines Gemeinschaftsbetriebes durch mehrere Unternehmen, während § 4 BetrVG die Zuordnung externer Betriebsteile zu einem größeren Wahl- und Vertretungsbereich erlaubt. Die Bildung von Konzernbetriebsräten wurde erleichtert, indem die Zustimmungsquote für ihre Einrichtung von 75 % auf 50 % abgesenkt wurde. Darüber hinaus sind mit der Reform des § 3 BetrVG die Möglichkeiten der flexiblen Zuschneidung von Vertretungsbereichen durch das Instrument des Tarifvertrages verbessert worden. Während also die Möglichkeiten der flexiblen Anpassung von Vertretungsstrukturen an den Wandel der Betriebs- und Un-

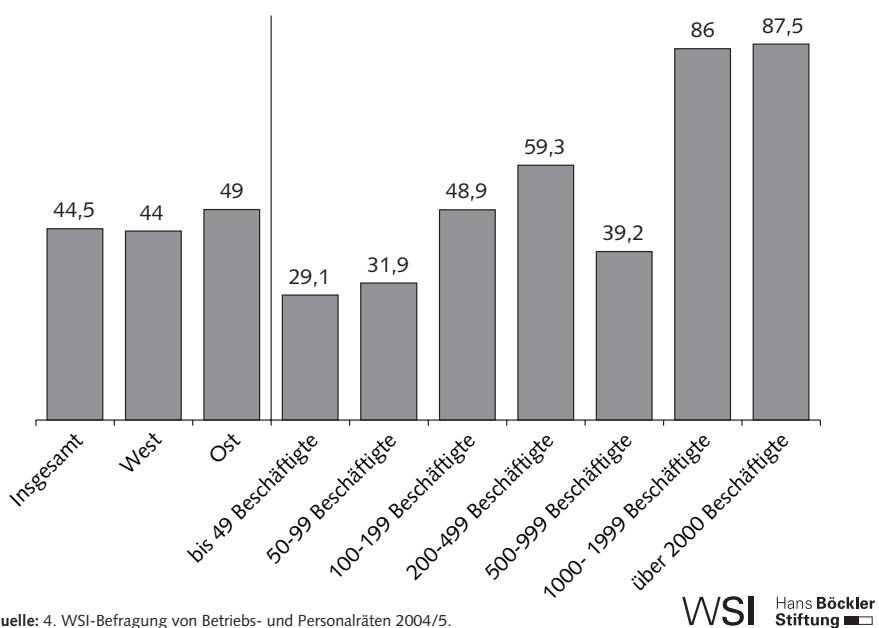
ternehmenslandschaft deutlich verbessert wurden, hat der Gesetzgeber die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den einzelnen Interessenvertretungsebenen weitgehend beim Alten belassen. Zwar wurde der Gesamtbetriebsrat mit dem Recht ausgestattet, die Wahl örtlicher Betriebsräte zu initiieren und somit Interessenvertretungslücken im Unternehmen zu schließen (§17 BetrVG), ob sich hieraus allerdings eine Tendenz zur weiteren effektiven Zentralisierung der Betriebsratsarbeit ergibt, muss bislang offen bleiben (Wassermann/Rudolph 2005, S. 60ff.).

Die Frage, inwieweit sich nun in diesem Dreieck zwischen sich dynamisch verändernden Unternehmens-, Betriebs- und Managementstrukturen auf der einen Seite und vergrößerten Möglichkeiten zur Anpassung der formalen Betriebsratsstrukturen sowie Ausbalancierung einer systematischen Kompetenzverteilung innerhalb der Betriebsratsstrukturen auf der anderen Seite durchgängig eine stabile Praxis der Interessenvertretung etablieren konnte, ist immer noch weitgehend unbeantwortet.

Martin Behrens, Dr. (USA), ist Wissenschaftler im WSI in der Hans Böckler Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: Komparative industrielle Beziehungen, Arbeitsbeziehungen in den USA, Arbeitgeberverbände, Tarifpolitik. e-mail: Martin-Behrens@boeckler.de

Der Verfasser dankt Aline Hoffmann, Jürgen Kädtler, Manuela Maschke, Heiko Massa-Wirth, Claus Schäfer, Berndt Keller und Christine Zumbeck für ihre Anregungen und Anmerkungen zu diesem Beitrag.

Abb. 1: Anteil komplexer Betriebsratsstrukturen an allen Betriebsratsgremien nach Region und Betriebsgröße - in % - (n = 2.007)



Quelle: 4. WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 2004/5.

WSI Hans Böckler Stiftung

Die folgenden Ausführungen sollen einen Beitrag liefern, diese Lücke zu schließen. Mit Hilfe der Daten der 4. WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten wird der Frage nachgegangen, in welchem Maße komplexe Betriebsratsstrukturen tatsächlich zur Realität der Mitbestimmung gehören und inwieweit es gelungen ist, die neuen Instrumente des Betriebsverfassungsgesetzes zu nutzen (Kapitel 2). Unter „komplexen Betriebsratsstrukturen“ (bzw. „komplexe Betriebsräte“) werden daher in der Folge solche örtlichen Betriebsräte verstanden, die mindestens eine Betriebsrats-ebene auf höherer Ebene (entweder GBR, KBR, EBR oder beliebige Kombinationen dieser) aufweisen. In einem zweiten Schritt (Kapitel 3 und 4) werden dann im Rahmen der Grenzen, die eine solch quantitative Analyse der Betriebsratsarbeit setzt, die Folgen solcher Strukturen für zentrale Felder der Betriebsratsarbeit näher untersucht.

Personalräte wurde nun anhand eines repräsentativen Datensatzes erstmals der Prozentsatz der örtlichen Betriebsräte, die in eine komplexe Vertretungsstruktur eingebunden sind, ermittelt.¹

Wie in *Tabelle 1* dargestellt, geben immerhin 38 % der von uns befragten örtlichen Betriebsräte in Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten an, dass ein für ihren Vertretungsbereich zuständiger Gesamtbetriebsrat gebildet wurde. In 29 % der Fälle wurde ein Konzernbetriebsrat und für immerhin 17 % ein Euro-Betriebsrat gebildet. In dem unterschiedlichen Grad der Verbreitung dieser drei überbetrieblichen Betriebsratsstrukturen spiegeln sich zum Teil auch die rechtlichen Grundregeln ihrer Bildung wider. Während das Betriebsverfassungsgesetz die Bildung eines Gesamtbetriebsrates zwingend vorschreibt, sofern in einem Unternehmen mehrere Betriebsräte bestehen (§ 47 BetrVG), ba-

siert der Konzernbetriebsrat auf einer „Kann“-Regelung (§ 54 BetrVG). Demnach kommt es zur Bildung eines KBR, wenn die Gesamtbetriebsräte der Konzernunternehmen (die mehr als 50 % der Beschäftigten aller Konzernunternehmen umfassen) dieser mehrheitlich zustimmen. Auch die Bildung eines Europäischen Betriebsrates basiert auf einer „Kann“-Regelung: So setzt die Bildung eines EBR neben der „gemeinschaftsweiten Tätigkeit“ des jeweiligen Unternehmens (mindestens 1.000 Arbeitnehmer von denen mindestens 150 in zwei Mitgliedsstaaten der EU beschäftigt sind) die Initiative der Arbeitnehmer bzw. ihrer Vertreter voraus (§ 9 EBRG). Insgesamt verweist diese recht hohe Zahl der Nennungen auf die gestiegene Bedeutung stark zergliederter Unternehmensstrukturen, denen jeweils eine Vielzahl örtlicher Betriebsräte einem Gesamt-, Konzern-, oder Euro-Betriebsrat zugeordnet werden können.²

Auffällig ist auch die besonders große Verbreitung von Betriebsratsgremien, die auf Basis von § 3 BetrVG gebildet wurden und die immerhin im Bereich von 31 % der befragten örtlichen Betriebsräte vorzufinden sind. Hinter diesen Gremien verborgen sich die unterschiedlichsten tariflichen Ausgestaltungen der Betriebsratsstrukturen, die neben unternehmenseinheitlichen Betriebsräten auch Regionalbetriebsräte, Spartenbetriebsräte und die Zusammenfassung mehrerer Betriebe einschließen. Zwar ist aus methodischen Gründen an dieser Stelle kein direkter Vergleich mit anderen Datenquellen möglich, aber auch mit Rückgriff auf die Daten des Tarifregisters beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit lässt sich eine deutlich steigende Bedeutung des Instruments des § 3 BetrVG nachweisen. Waren bis zum Sommer 2004 242 derartige Tarifverträge beim Tarifregister des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit registriert, so stieg

Tabelle 1: Die Verbreitung von Betriebsratsebenen in Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten (n = 2.007)

	Fallzahl	in %
Gesamtbetriebsrat	755	38
Konzernbetriebsrat	583	29
Euro-Betriebsrat	346	17
§3 BetrVG	618	31

Quelle: 4. WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 2004/05.

WSI Hans Böckler Stiftung

1 Die Befragung wurde durch Infas im Winter 2004/Frühjahr 2005 durchgeführt und basiert auf der telefonischen Befragung (CATI) von 2.007 örtlichen Betriebsräten. Zu Fragen der Methode und Durchführung siehe Schäfer (2005).

2 Uns liegen zwar keine Zeitreihendaten über die Entwicklung dieser Betriebsratsstrukturen vor, aber allein die Tatsache, dass noch zur Zeit der Untersuchung von Rancke (1982) das Vorkommen von Gesamt- und Konzernbetriebsräten als exklusives Phänomen des großbetrieblichen Bereichs behandelt wurde, spricht für eine dynamische Ausbreitung dieser Betriebsratsformen.

2

Die Verbreitung von komplexen Betriebsratsstrukturen

Bislang lagen keine belastbaren Angaben zur genauen Verbreitung der verschiedenen Betriebsratsebenen vor. Mit den Daten der 4. WSI-Befragung von Betriebs- und

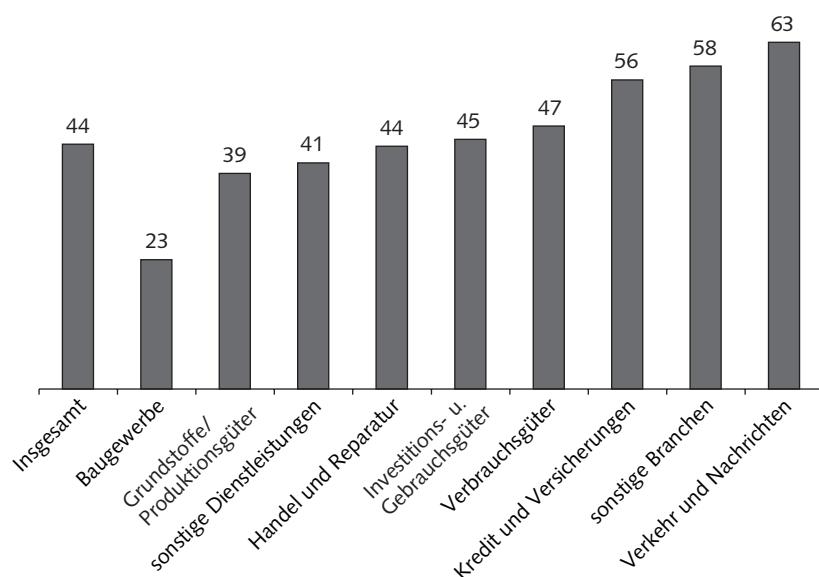
deren Zahl bis Oktober 2005 auf mehr als 300 an.³

Untersucht man genauer, welche Betriebe verstärkt in solche komplexen Betriebsratsstrukturen eingebunden sind, d.h. neben dem örtlichen Betriebsrat mindestens eine weitere Betriebsratsebene aufweisen, so ergibt sich folgenden Bild: Während 45 % der von uns befragten Betriebsräte mindestens eine weitere Betriebsratsebene aufweisen (ohne § 3-Betriebsräte), steigt dieser Anteil mit der Betriebsgröße (Abbildung 1), sodass die überwiegende Mehrheit (86 %) der örtlichen Betriebsräte in Großbetrieben mit mehr als 1.000 Beschäftigten Teil einer komplexeren Gremienstruktur ist. Aber selbst im Bereich der kleinbetrieblichen Strukturen von 20 bis 49 Beschäftigten kommen komplexe Betriebsratsstrukturen immer noch in 29 % der Fälle vor. Dies verweist auf die große Verbreitung von zergliederten Filialstrukturen insbesondere im Dienstleistungsbereich bzw. im Bereich der privatisierten Staatsbetriebe. Die Aufschlüsselung nach Branchen zeigt, dass komplexe Gremienstrukturen insbesondere im Bereich Kredit und Versicherungen, sonstige Branchen und Verkehr und Nachrichten überdurchschnittliche Verbreitung, finden (Abbildung 2), während das Baugewerbe und die Produktion von Grundstoffen und Produktionsgütern das untere Ende des Spektrums repräsentieren. Insbesondere für die Baubranche zeigt sich hier die herausragende Bedeutung allein stehender Klein- und Kleinstbetriebe, die diese Branche charakterisieren. Ähnliches dürfte für das Handwerk gelten (hier nicht dargestellt), wobei allerdings auch immerhin noch 24 % der Handwerksbetriebe über mindestens eine weitere Betriebsratsstruktur auf höherer Ebene verfügen. Hier bestätigt sich eine Beobachtung, wonach auch im Handwerk weitläufige Filialnetze stark an Bedeutung gewonnen haben.

Bezieht man nun jene Betriebsräte, die auf Grundlage einer tarifvertraglichen Vereinbarung (§ 3 BetrVG) gegründet wurden, in die Betrachtung ein, so ergibt sich folgendes Bild (Tabelle 2):

Nur noch 36,8 % aller von uns befragten Betriebsräte, für die vollständige Angaben vorlagen, sind „Solo-Betriebsräte“ in dem Sinne, dass sie nicht Bestandteil einer komplexen bzw. frei verhandelten (§ 3 BetrVG) Gremienstruktur sind. Wie in Tabelle 2 dargestellt, kommen in der betrieblichen Praxis alle nur denkbaren Kombina-

Abb. 2: Anteil komplexer Betriebsratsstrukturen nach Branchen
- in % - (n = 2.007)



Quelle: 4. WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 2004/5.

WSI Hans Böckler Stiftung

Tabelle 2: Komplexe Gremienstrukturen (n = 1.936)

	Fallzahl	in %
Nur Gesamtbetriebsrat (GBR)	147	7,6
Nur Konzernbetriebsrat (KBR)	64	3,3
Nur Euro-Betriebsrat (EBR)	8	0,4
Nur §3BetrVG	360	18,6
GBR und KBR	170	8,8
GBR und EBR	48	2,5
KBR und EBR	19	1,0
GBR und §3 BetrVG	73	3,8
KBR und §3 BetrVG	28	1,4
EBR und §3 BetrVG	3	0,2
GBR, KBR und EBR	148	7,6
GBR, KBR und §3 BetrVG	41	2,1
GBR, EBR und §3 BetrVG	13	0,7
KBR, EBR und §3 BetrVG	13	0,7
GBR, KBR, EBR und §3 BetrVG	88	4,5
Nur örtlicher BR	713	36,8

Quelle: 4. WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 2004/05

WSI Hans Böckler Stiftung

3 Zusammenhänge zwischen komplexen Gremienstrukturen und Betriebsratsarbeit

Wie die präsentierten Daten eindrucksvoll belegen, ist Interessenvertretungsarbeit in komplexen Gremienstrukturen eher die Regel als die Ausnahme. Konnte noch zu Zeiten der wohl umfassendsten Studie über die Arbeit von Gesamt- und Konzernbetriebsräten (Rancke 1982) davon ausgegangen werden, dass diese vorwiegend eine Angelegenheit für Betriebsräte in wenigen herausragenden Großunternehmen ist, müssen sich heute Betriebsräte und Gewerkschaften auf breiter Front mit derart komplexen Strukturen auseinandersetzen.

3 Fernmündliche Auskunft des BMWA. Bei der Interpretation der Zahlen der § 3 BetrVG-Tarifverträge ist zu berücksichtigen, dass jeder Tarifvertrag für eine Vielzahl von Betriebsstätten (die Analyseeinheit der WSI-Befragung) Anwendung findet. Durch diesen Multiplikatoreneffekt ist die betriebliche Reichweite der Tarifverträge größer, als deren reine Anzahl suggeriert. Darüber hinaus kann auch angenommen werden, dass nicht alle Tarifvertragsparteien ihre entsprechenden § 3 BetrVG-Tarifverträge registrieren lassen. Zwar enthält das Tarifvertragsgesetz eine Verpflichtung zur Registrierung, von einer vollständigen Erfassung geht aber selbst das BMWA nicht aus.

Vielfach ist aus den Reihen der Gewerkschaften der Eindruck zu vernehmen, im Laufe der letzten Jahre habe die Bedeutung der Gesamtbetriebsräte stark zugenommen, dies oftmals zulasten der örtlichen Betriebsräte (Hoffmann 2002). Mit den Möglichkeiten (aber auch Restriktionen), die eine quantitative Befragung der Betriebsräte bietet, wollen wir nun die Auswirkungen komplexer Gremienstrukturen auf die Praxis der Betriebsratsarbeit untersuchen. Hierbei orientiert sich die Untersuchung an einer Reihe von Annahmen, die näher erläutert werden sollen.

(1) Formalisierungshypothese

Betriebsräte, die Teil einer komplexeren Gremienstruktur sind, müssen den Informationsfluss, aber auch die Entscheidungsfindung mit einer Vielzahl anderer Akteure innerhalb der Betriebsratsstruktur koordinieren. Diesen erhöhten Abstimmungsbedarf bewältigen sie, indem sie Formen persönlicher Absprache und Koordination durch formalisierte und strukturierte Interaktion ersetzen. Ähnlich wie Streeck (1981) dies bereits für das Verhältnis der Gewerkschaften zu ihrer Mitgliedschaft beschrieben hat, ließe sich mit Bezug auf Max Weber auch das Verhältnis des GBR zu „seinen“ Betriebsräten analytisch als fortschreitender Prozess der „Verallgemeichung des Charisma“ (Streeck 1981, S. 24ff.) fassen.⁴

Gemäß dieser Hypothese wäre zu erwarten, dass sich Betriebsräte in komplexen Strukturen häufiger als ihre KollegInnen im Solo-Betriebsrat als Gremium in Sitzungen treffen. Während sich im Solo-Betriebsrat viele Angelegenheiten durch persönliche Kommunikation mit den Betroffenen regeln lassen, nehmen Entscheidungen in komplexen Strukturen häufiger Beschlusscharakter an. Formale Beschlüsse setzen Gremiensitzungen voraus. Darüber hinaus ist auch eine Formalisierung der Bewältigung und Verarbeitung von Konflikten mit dem Arbeitgeber zu erwarten, die sich in einer vergleichsweise häufigen Nutzung von Einigungsstellen- und Arbeitsgerichtsverfahren ausdrückt.

(2) Professionalisierungshypothese

Durch die Einführung weiterer Ebenen der Betriebsratsarbeit gelingt es den so vernetzten Gremien, die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen zu bündeln, ihre Kompetenzen zum gegenseitigen Vorteil zu koordinieren und ein einheitliches Han-

deln der verschiedenen Betriebsratsebenen sicherzustellen. Hieraus resultiert eine schlagkräftigere, kompetentere Vertretung der Belegschaftsinteressen.

Als Ausdruck einer solchen Professionalisierung in komplexen Gremienstrukturen erwarten wir eine vergleichsweise häufige Nutzung externer Sachverständiger ebenso wie den Abschluss von Betriebsvereinbarungen einer vergleichsweise größeren Themenpalette. Darüber hinaus kann ein professioneller Betriebsrat auch als ein „wehrhaftes“ Gremium verstanden werden, welches sich nicht die Butter vom Brot nehmen lässt. Bei auftretenden Konflikten mit dem Arbeitgeber versteht ein professioneller Betriebsrat seine gesetzlich verbrieften Rechte offensiv einzufordern, was sich wiederum darin ausdrückt, dass sich dieser seltener über eklatante Behinderung seiner Mitwirkungsrechte beschwert. In ähnlicher Weise ist anzunehmen, dass ein professioneller Betriebsrat von seinem Arbeitgeber die zeitnahe Bereitstellung relevanter Informationen erfolgreich einfordern kann.

(3) Autonomiehypothese

Die Etablierung einer effektiven und schlagkräftigen Interessenvertretung (vgl. Professionalisierungshypothese) in komplexen Betriebsratsstrukturen könnte zu einer partiellen Ablösung von der jeweils organisierenden Gewerkschaft führen. Zwar sind Betriebsräte immer noch mehrheitlich mit den Organisationsstrukturen der Gewerkschaft verwoben, treten aber zunehmend selbstbewusster und selbstständiger gegenüber dem gewerkschaftlichen Apparat auf (Kotthoff 1994, S. 43). Hat es ein Betriebsrat geschafft, eine eigene wirkungsmächtige Mitbestimmungsstruktur auf mehreren Ebenen des Unternehmens zu etablieren, ist dieser nur noch in vergleichsweise geringem Maße auf die aktive Betreuung durch die jeweilige Gewerkschaft angewiesen. Somit wäre dann eine der Grundbedingungen des sozialen Tauschs zwischen Betriebsrat und Gewerkschaft entfallen, bei dem der Betriebsrat weite Teile der gewerkschaftlichen Mitgliederkrutierung schultert und im Gegenzug umfangreiche Betreuungsleistungen erhält (Behrens 2005). Sind diese Grundlagen für den sozialen Tausch erst einmal erodiert, wächst auch die Autonomie des komplexen Betriebsrats mit der Folge einer nachlassenden Bindung an die jeweilige Gewerkschaftsorganisation. Ausdruck die-

ser Entwicklung könnte sein, dass komplexe Betriebsräte vergleichsweise häufig auf gewerkschaftliche Unterstützung verzichten bzw. die Qualität der Unterstützung eher schlecht bewerten, weil diese Beratungsdienstleistungen den sehr spezifischen Unterstützungs- und Beratungsanforderungen der Betriebsräte nicht mehr folgen können. Weiterhin würden wir erwarten, dass komplexe Betriebsräte eine vergleichsweise geringe Neigung zeigen, sich aktiv an der Werbung neuer Gewerkschaftsmitglieder zu beteiligen. Mit sinkender Abhängigkeit von der jeweiligen Gewerkschaft könnte es – zumindest langfristig – somit auch zu einem Absinken des gewerkschaftlichen Organisationsgrades der Betriebsräte kommen.

(4) Hierarchisierungshypothese

Gegen die Buchstaben des Betriebsverfassungsgesetzes formiert sich in komplexen Betriebsratsstrukturen eine hierarchische Gremienstruktur, in der sich insbesondere die Gesamtbetriebsräte als eine Art „Oberbetriebsrat“ etablieren können. Wie Hoffmann (2002 und 2005) in ihrer Untersuchung der Betriebsratsarbeit in der Automobilindustrie herausgefunden hat, beklagt ein beachtlicher Teil der örtlichen Betriebsräte, dass der Gesamtbetriebsrat zu viele Entscheidungen an sich zieht bzw. die örtlichen Betriebsräte zu viele Entscheidungen an diesen abgeben. Anknüpfend an diese Befunde soll hier angenommen werden, dass es zu einer Entfremdung der örtlichen Betriebsräte und der von ihnen vertretenen Belegschaften von den Betriebsratsstrukturen auf höherer Ebene kommt, wenn diese Zuständigkeitsverlagerungen durch Druck auf die örtlichen Betriebsräte durchgesetzt wurden.

Die in unserem Datensatz zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Messung der Hierarchisierung innerhalb von Betriebsratsstrukturen sind begrenzt und erlauben keine abschließende Untersuchung dieser Hypothese. Als ein erster Anhaltspunkt für solche möglichen Hierarchisierungstendenzen soll daher hier auf die Frage der Kontaktaufnahme des Betriebs-

⁴ Nach Streeck zeichnet sich die charismatische Sozialstruktur durch vier Hauptmerkmale aus: ihren normativen Charakter, ihre große Reichweite gegenüber den Mitgliedern, ihre Offenheit und „Regelfremdheit“ sowie ihre Personengebundenheit.

rats zur Belegschaft verwiesen werden. Wir gehen hier davon aus, dass ein hierarchisch verfasster Betriebsrat, wie er gemäß der Hypothese in komplexen Strukturen zu finden ist, weniger Gebrauch von Möglichkeiten der Kontaktaufnahme zur Belegschaft macht als ein Solo-Betriebsrat. Denn immer dann, wenn zentrale Kompetenzbereiche durch Betriebsratsstrukturen auf höherer Ebene wahrgenommen werden, schwindet die Notwendigkeit für den örtlichen Betriebsrat, die eigene Politik der Belegschaft gegenüber zu erklären und zu vermitteln.

4

Ergebnisse der 4. Befragung von Betriebsräten

Wie wir aus einer Vielzahl von Studien wissen, ist die Betriebsgröße (Beschäftigtenzahl) wohl als diejenige Variable anzu-

sehen, der der umfassendste Einfluss auf die Betriebsratsarbeit zugeschrieben werden kann (z. B. zur Frage des Verhältnisses Management/Betriebsrat: Kotthoff, 1994, S. 26; Gleichberechtigung der Geschlechter und Familienfreundlichkeit: Lindecke 2005; betriebliche Bündnisse für Arbeit: Massa-Wirth/Seifert 2004). Daher ist es ohne eine systematische Kontrolle der Betriebsgröße kaum möglich, belastbare Aussagen über den Einfluss der Gremienstruktur und ihrer Komplexität auf zentrale Aspekte der Betriebsratsarbeit zu treffen.

Um diesem Kontrollaspekt Rechnung zu tragen, werden die folgenden Analysen für zwei Betriebsgrößenklassen getrennt vorgenommen: den Bereich der Betriebe mit 20 bis 99 Beschäftigten, sowie jene Betriebe mit mehr als 1.000 Beschäftigten.⁵ Der kleinbetriebliche Bereich ist insofern von herausragendem Interesse, als hier der Löwenanteil der deutschen Betriebe angesiedelt ist. Der Bereich der Großbetriebe

erfasst hingegen mit einer vergleichsweise geringen Betriebszahl einen Großteil der erwerbstätigen Bevölkerung und hat somit besondere Aussagekraft für die Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung. Allerdings muss bei dieser Methode zunächst offen bleiben, ob neben dem kontrollierten Einfluss der Betriebsgröße auch die Unternehmensgröße von Bedeutung ist. So könnte es durchaus sein, dass sich Betriebsräte in dezentralen Filialstrukturen durch die Kombination einer Vielzahl kleiner Betriebseinheiten quasi wie Betriebsräte in Großbetrieben verhalten. Einen solchen „sekundären“ Größeneffekt können wir mit den vorliegenden Daten nicht systematisch kontrollieren, er muss also bei der Interpretation der Ergebnisse im kleinbetrieblichen Bereich berücksichtigt werden.⁶

Im Folgenden werden die Antworten der von uns befragten Betriebsräte innerhalb der jeweiligen Betriebsgrößenklassen verglichen (zu diesem Zweck wurde auf eine weitere Gewichtung der Daten verzichtet). Wie in den Tabellen 3 und 4 zu sehen ist, ergeben sich in einer Reihe von Aspekten statistisch signifikante Unterschiede zwischen jenen Betrieben, die nur einen örtlichen Betriebsrat haben, mit solchen, die neben dem örtlichen Gremium mindestens eine weitere Betriebsratsebene (GBR, KBR, EBR) aufweisen.

Wie die Analyse der Daten zeigt, gibt es nur wenige Anhaltspunkte dafür, dass die Arbeit der Betriebsräte in komplexen Gremienstrukturen signifikant mehr *formalisiert* ist als die ihrer KollegInnen im Solo-Betriebsrat. Innerhalb der genannten Betriebsgrößenklassen finden sich weder signifikante Unterschiede in der Häufigkeit, mit der Betriebsratsgremien tagen, noch im Bereich der Arbeitsgerichtsverfahren.⁷ Lediglich in der Nutzung von Einigungs-

Tabelle 3: Auswirkungen der Betriebsratskomplexität auf die Betriebsratsarbeit (Vergleich der Mittelwerte)

	Großbetriebe (n=451)			Kleinbetriebe (n= 219)		
	Mittelwert „Solo-BR“	Mittelwert Komplexer BR	Signifikanz auf 5 % Niveau?	Mittelwert „Solo-BR“	Mittelwert komplexer BR	Signifikanz auf 5 % Niveau?
Anzahl der genutzten Kontaktmöglichkeiten zur Belegschaft	8,4	8,5	Nein	6,3	6,6	Nein
Bewertung der gewerkschaftlichen Unterstützung (sehr gut = 4 bis mangelhaft = 0)	2,4	2,6	Nein	2,3	2,2	Nein
Genutzte Formen gewerkschaftlicher Unterstützung (Anzahl)	6,2	6,5	Signifikanztest nicht anwendbar	5,0	4,5	Signifikanztest nicht anwendbar
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad des Betriebsrats in %	69,4	79,7	Signifikanztest nicht anwendbar	56,2	53,3	Signifikanztest nicht anwendbar
Anzahl der Themenbereiche der abgeschlossenen Betriebsvereinbarungen	5,1	6,7	Ja	2,8	4,6	Ja

Quelle: 4. WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 2004/05.

WSI Hans Böckler Stiftung

Tabelle 4: Auswirkungen der BR-Komplexität auf die Betriebsratsarbeit

	Großbetriebe (n= 451)			Kleinbetriebe (n= 219)		
	χ^2	Df	Phi	χ^2	Df	Phi
Tagungshäufigkeit des BR	1,247	1	0,053	1,127	1	-0,072
Arbeitsgerichtsverfahren	0,234	1	-0,023	0,036	1	-0,013
Einigungsstellenverfahren	0,008	1	0,004	2,971	1	-0,118+
Aktiv bei der Gewinnung neuer Gewerkschaftsmitglieder	10,307	1	0,151***	0,073	1	-0,018
Benötigen keine Hilfe durch die Gewerkschaft	3,947	1	0,094*	0,000	1	0,000
Externe Sachverständige	0,300	1	0,026	0,003	1	-0,004
Behinderung des Betriebsrates	11,563	2	0,160**	6,364	2	0,170*
Informationsverhalten des Arbeitgebers	2,232	2	0,071	0,023	2	0,010

+/*/**/*** näherungsweise statistische Signifikanz auf dem 10/5/1/0,1 %-Niveau.

Quelle: 4. WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 2004/05.

5 Für die Zusammenfassung innerhalb der beiden genannten Betriebsgrößenklassen spricht, dass bei einer Reihe von mitbestimmungsrelevanten Aspekten die Angaben der Betriebsräte innerhalb der Klassen eine geringe Varianz aufwiesen.

6 Im Bereich der Großbetriebe mit mehr als 1.000 Beschäftigten dürfte der Einfluss eines sekundären Unternehmensgrößeneffekts gering sein.

7 Im Gesamtdatensatz findet sich für die Arbeitsgerichtsverfahren kein auffälliger, für die Tagungshäufigkeit ein recht deutlicher Betriebsgrößeneffekt. In Bezug auf die Frage nach einem möglichen sekundären Unternehmensgrößeneffekt lässt sich somit festhalten, dass sich Betriebsräte in vernetzten Kleinbetrieben in Bezug auf die Tagungshäufigkeit eben nicht wie Betriebsräte in Großbetrieben verhalten.

stellenverfahren ergibt sich bei den Kleinbetrieben ein statistisch signifikanter Unterschied. Während hier 8 % der Solo-Betriebsräte während der letzten zwei Jahre die Einigungsstelle mindestens einmal angerufen haben, waren dies bei den komplexen Betriebsräten immerhin 15 %. Da wir im Gesamtdatensatz keinen durchgängig positiven Effekt der Betriebsgröße auf die Nutzung von Einigungsstellenverfahren nachweisen können, ist zunächst nicht davon auszugehen, dass der genannte Unterschied vorwiegend auf einen sekundären „Unternehmensgrößeneffekt“ zurückzuführen ist. Generell bleibt allerdings eine sehr schwache empirische Unterstützung des Formalisierungsgesetzes festzustellen.

Auch für die Annahme der *Hierarchierungshypothese* gibt es in der Untersuchung keine überzeugenden Anhaltspunkte. So nutzen zwar die Betriebsräte in Großbetrieben deutlich mehr unterschiedliche Möglichkeiten um mit ihren jeweiligen Belegschaften in Kontakt zu bleiben (8,4 bzw. 8,5 Möglichkeiten bei den Großbetrieben und 6,3 bzw. 6,6 Möglichkeiten bei den Kleinbetrieben), die hier interessierenden Unterschiede innerhalb der Betriebsgrößenklassen sind aber nicht signifikant.

Interessant sind die Befunde zur oben skizzierten *Autonomiehypothese*. Wie im Fall der Bewertung der gewerkschaftlichen Unterstützung sind hier bestehende Unterschiede nicht signifikant oder laufen, wie beim gewerkschaftlichen Organisationsgrad bzw. bei den Mitgliederwerbeaktivitäten des Betriebsrats, teilweise in die der Hypothese entgegengesetzte Richtung. So ist bei den Großbetrieben der Einfluss der Gremienkomplexität auf den gewerkschaftlichen Organisationsgrad der Betriebsräte mit fast 80 % bei den komplexen Gremien größer als bei den Solo-Betriebsräten (69,4 %). Von einer Loslösung der örtlichen Betriebsräte von ihren Gewerkschaften kann also nicht die Rede sein.⁸ Ähnlich verhält es sich bei der Frage, ob die örtlichen Betriebsräte Mitgliederwerbung für ihre Gewerkschaft betreiben. Im Bereich der Großbetriebe gaben immerhin 62,6 % der befragten Solo-Betriebsräte an, dass sie solche Aktivitäten entfalten, während es bei den komplexen Betriebsratsgremien 78,8 % sind.⁹ Konnten wir noch für den Gesamtdatensatz einen eindeutigen positiven Betriebsgrößeneffekt feststellen, so hat sich dieser offensichtlich

nicht auf das Verhalten der Betriebsräte im kleinbetrieblichen Unternehmensnetzwerk übertragen. So fällt auf, dass die vernetzten Betriebsräte gerade im Bereich der Kleinbetriebe im Vergleich zu den Solo-Betriebsräten keine signifikant erhöhte Werbeaktivität an den Tag legen. Offensichtlich kommt bei der Frage der Mitgliederwerbung kein sekundärer Unternehmensgrößeneffekt zum Tragen.

Auch der vermutete Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung und Wertschätzung gewerkschaftlicher Unterstützungsangebote und der Loslösung des Betriebsrats von der Gewerkschaft lässt sich mit den vorliegenden Daten nicht erhärten. Im Bereich der Bewertung der gewerkschaftlichen Unterstützung durch die örtlichen Betriebsräte ergibt sich kein signifikanter Unterschied (bei den Großbetrieben sehen die komplexen Betriebsräte diese Unterstützung sogar positiver als die Solo-Betriebsräte). Das gleiche gilt für die Frage, wie viele unterschiedliche Formen der gewerkschaftlichen Unterstützung Betriebsräte in Anspruch nehmen. Auch was die Bereitschaft zur Wahrnehmung gewerkschaftlicher Unterstützungsangebote betrifft, sprechen die Ergebnisse gegen die Autonomiehypothese. Während im Bereich der Großbetriebe mit komplexer Betriebsratsstruktur nur 3,1 % der örtlichen Betriebsräte vollständig auf jede gewerkschaftliche Unterstützung verzichten wollen, sind dies bei den Solo-Betriebsräten immerhin 7,6 % (bei den Kleinbetrieben ergibt sich kein signifikanter Unterschied).

Deutlich überzeugender fallen hier die Befunde für die *Professionalisierungshypothese* aus. Zwar erwiesen sich die Unterschiede bei der Nutzung externer Sachverständiger als nicht signifikant, es bestätigte sich aber der angenommene Zusammenhang zwischen der Betriebsratskomplexität und der thematischen Vielfalt der Betriebsratsarbeit. So haben wir in unserer telefonischen Befragung insgesamt 19 Themenbereiche abgefragt, für die im Betrieb gültige Betriebsvereinbarungen abgeschlossen wurden. Diese Palette reicht von Fragen der Eingruppierung über Arbeitszeitfragen bis hin zu Gender Mainstreaming und Fragen des betrieblichen Vorschlagswesens (eine offene Kategorie wurde auch angeboten).

Wenig erstaunlich ist zunächst der Befund, dass Betriebsräte in Großbetrieben durchschnittlich Vereinbarungen über eine größere Anzahl von Themenfeldern abgeschlossen haben als dies in den Kleinbe-

trieben der Fall ist. Was die hier zu Grunde gelegte Hypothese anbelangt, ist besonders von Bedeutung, dass selbst innerhalb der Betriebsgrößenklassen signifikante Unterschiede bestehen. Während in der Gruppe der Großbetriebe mit mehr als 1.000 Beschäftigten die komplexen Betriebsräte Betriebsvereinbarungen zu durchschnittlich 6,7 Themenfeldern abgeschlossen haben, bringen es die Solo-Betriebsräte auf nur 5,1 Themenfelder. Im Bereich der Kleinbetriebe mit 20 bis 99 Beschäftigten verhandelten die komplexen Gremien Vereinbarungen zu durchschnittlich 4,6 und die Solo-Betriebsräte zu 2,8 Themenfeldern. Ein Teil der Differenz im kleinbetrieblichen Bereich dürfte sicherlich auf einen sekundären Unternehmensgrößeneffekt zurückzuführen sein: mit der Zahl der in einem Unternehmen (mit mehreren Betriebsstätten) zusammengefassten Beschäftigten steigt auch potenziell die Notwendigkeit, eine größere Zahl betrieblicher Sachverhalte zu regeln. Allerdings verweist die weiterhin beträchtliche Mittelwertdifferenz bei den Großbetrieben auf den verbleibenden Einfluss der Betriebsratskomplexität.

Was nun die Befunde für die Frage der Wehrhaftigkeit des Betriebsrats anbelangt, also inwiefern es dieser vermag, die Kooperation des Managements mit Nachdruck einzufordern, ergeben sich deutliche Hinweise auf einen Zusammenhang mit der Betriebsratskomplexität. So haben wir die örtlichen Betriebsräte gefragt, ob der Arbeitgeber versucht, Mitwirkungsrechte des Betriebsrates zu behindern. Während bei den Großbetrieben mit komplexer Gremienstruktur lediglich 5,6 % angaben, dies sei häufig der Fall, waren dies bei den Solo-Betriebsräten immerhin 14,1 %. Auch im Bereich der Kleinbetriebe bestätigt sich dieser Zusammenhang. Von den komplexen Gremien geben hier nur 6,1 % solche eklatanten Behinderungen zu Protokoll während dies 11,7 % der Solo-Betriebsräte tun.¹⁰ Für das Informationsverhalten des

8 Bei den Kleinbetrieben ist der Organisationsgrad bei den Solo-Betriebsräten etwas höher als in den komplexen Gremien, dieser Wert ist aber nicht signifikant.

9 Dieser Zusammenhang könnte allerdings durch den bereits geschilderten, vergleichsweise höheren Organisationsgrad der Betriebsräte in den komplexen Gremien verstärkt worden sein. Ein entsprechender Befund findet sich bei Behrens (2005).

10 Im Gesamtdatensatz findet sich zu dieser Frage kein nachweisbarer Betriebsgrößeneffekt.

Arbeitgebers bestätigt sich der erwartete Zusammenhang, jedoch sind die Unterschiede statistisch nicht signifikant.

5 Fazit

Interessenvertretungshandeln in komplexen Betriebsratsstrukturen findet mittlerweile weite Verbreitung und lässt sich nicht mehr nur in einer beschränkten Zahl von Großunternehmen beobachten. Dies hat weit reichende Konsequenzen sowohl für die Reichweite von Betriebsratsarbeit als auch für die konkrete Strukturierung der Praxis betrieblicher Interessenvertretung. Die Analyse der Daten der 4. WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten kommt zu dem Schluss, dass es bislang nur wenige Hinweise dafür gibt, dass Interessenvertretung in komplexen Gremienstrukturen, also solchen, die neben dem örtlichen Betriebsrat noch mindestens eine

weitere Ebene aufweisen, einen höheren Formalisierungsgrad aufweist als Interessenvertretung im Solo-Betriebsrat. Dies ist insofern bemerkenswert, als dass sich etwaige Befürchtungen, die Ausdifferenzierung von komplexen Vertretungsstrukturen der Betriebsratsarbeit habe gleichzeitig zur Etablierung einer Art „Betriebsrätebürokratie“ geführt, nicht bestätigt haben.

Hinweise für eine zunehmende Loslösung der komplexen Betriebsratsgremien von den jeweils zuständigen Gewerkschaften ließen sich ebenso wenig finden wie Auswirkungen der komplexen Gremienstruktur auf die mögliche Hierarchisierung der Betriebsratsarbeit. Im Bereich der möglichen Hierarchisierung der Betriebsratsarbeit dürfte allerdings das letzte Wort noch nicht gesprochen sein, denn die vorliegenden Daten erlauben keine umfassende Untersuchung dieses Aspekts.¹¹

Recht deutliche Indizien finden sich allerdings dafür, dass es – verglichen mit dem Solo-Betriebsrat – in den komplexen Gremien zu einer weiteren Professionalisie-

zung der Betriebsratsarbeit gekommen ist. Ganz offensichtlich ist es solchen Gremien, die auf mehreren Ebenen des Unternehmens/Konzerns vertreten sind, eher möglich, die gewachsene Vielfalt an Themen der Interessenvertretung produktiv zu bewältigen und sich hierbei, sofern erforderlich, recht robust gegen Störmanöver der Gegenseite zu behaupten. Sollte sich dieser Befund auch in nachfolgenden Untersuchungen erhärten lassen, so wäre dies eine hoffnungsvolle Nachricht für die Betriebsräte und die mit ihnen verbundenen Gewerkschaften. Weitere Untersuchungen müssten aber auch näher ausleuchten, unter welchen genauen Bedingungen und mit welcher Strategie solche Professionalisierungspotenziale am besten erschlossen und dauerhaft gesichert werden können.

¹¹ Wir hoffen diese Lücke mit einer weiteren Befragung schließen zu können, welche sich zurzeit in Vorbereitung befindet.

LITERATUR

- Behrens, M.** (2005): Die Rolle der Betriebsräte bei der Werbung von Gewerkschaftsmitgliedern; in: WSI-Mitteilungen 6, S. 329–338
- Hoffmann, A.** (2002): Umfrage bei den Betriebsräten der deutschen Werke der DaimlerChrysler AG, unveröffentlichte Präsentation, Offenbach
- Hoffmann, A.** (2005): The Construction of Solidarity in a German Central Works Council: Implications for European Works Councils, unveröffentlichte Ph. D.-Dissertation, University of Warwick
- Kotthoff, H.** (1994): Betriebsräte und Bürgerstatus. Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung, München und Mehring
- Lindecke, C.** (2005): Geschlechterpolitik im Betrieb; in: WSI-Mitteilungen 6, S. 322–328
- Massa-Wirth, H./Seifert, H.** (2004): Betriebliche Bündnisse für Arbeit mit begrenzter Reichweite?; in: WSI-Mitteilungen 5, S. 246–254

- Rancke, F.** (1982): Betriebsverfassung und Unternehmenswirklichkeit. Eine Analyse von Organisation und Formen der betrieblichen Arbeitnehmermitbestimmung in der Praxis von Großunternehmen und Konzernen. Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Opladen
- Schäfer, C.** (2005): Die WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 2004/05 – Ein Überblick; in: WSI-Mitteilungen 6, S. 291–300
- Streeck, W.** (1981): Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie, Königstein
- Wassermann, W.** (2002): Betriebsräte. Akteure für Demokratie in der Arbeitswelt, Münster
- Wassermann, W./Rudolph, W.** (2005): Betriebsräte nach der Reform. Eine empirische Untersuchung ausgewählter Effekte der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes 2001 in der Praxis, Münster