

# Die WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 2004/05 – Ein Überblick

Claus Schäfer

Wieder einmal zeigt die alle zwei Jahre durchgeführte WSI-Hauptbefragung von Betriebs- und Personalräten, wie umfangreich, lebendig, intensiv und anspruchsvoll die Arbeit von betrieblichen Interessenvertretungen in Deutschland ist – und wie groß gleichzeitig die Akzeptanz der Arbeitgeberseite gegenüber diesem betrieblichen Regulierungsinstrument ausfällt. Belegt wird aber auch erneut, dass die Betriebs- und Personalräte angesichts eines seit langem schwierigen betrieblichen und gesamtwirtschaftlichen Umfelds, das sie häufig in Form von Personalabbau, Umstrukturierung u. ä. in Atem hält, eher defensiv agieren (müssen).

## 1

### Anlage und Methode

Das WSI hat zur Jahreswende 2004/05 zum vierten Mal Betriebsräte und Personalräte nach ihren generellen betrieblichen Problem- und Aktionsfeldern, nach ihrem Verhältnis zu Belegschaft, Arbeitgeber und Gewerkschaft sowie nach einigen betrieblichen Rahmenbedingungen gefragt. Diese so genannten Hauptbefragungen in einem Abstand von rund zwei Jahren sind zu unterscheiden von den inzwischen auch schon mehrfach durchgeführten Sonderbefragungen des WSI bei demselben Befragtenkreis zu Einzelbereichen der Interessenvertretungsarbeit.<sup>1</sup> In der jetzigen Haupterhebung werden im Wesentlichen (zu etwa 80 % des Fragevolumens) Fragen wiederholt, die schon in den Befragungen von 1997/98, 1999/2000 und 2002 gestellt wurden, um aus den Antworten Eindrücke zur heutigen Arbeit von Interessenvertretungen ableiten und soweit möglich auch Veränderungen im Zeitablauf feststellen zu können (s. zuletzt Schäfer 2003). Zu einem kleineren Teil enthalten die Befragungen auch singuläre bzw. nicht ständig wiederkehrende Aspekte, die aus WSI-Sicht besondere Entwicklungen einfangen sollen; im Rahmen der hier vorgestellten Befragung sind es z. B. die betriebliche Altersversorgung oder die Insolvenzversicherung von Guthaben auf Arbeitszeitkonten. Neben diesem ähnlichen Verteilungsschema von Wiederholungs- und aktualitätsbezogenen Fragen sind auch die Interviewfragen an einerseits Betriebsräte und andererseits Personalräte wie früher weitgehend identisch. Doch ansonsten hat sich einiges bei der Befragungsmethodik geändert.

Die wichtigste methodische Änderung ist die Aufgabe der bisher gepflegten schriftlich-postalischen Befragung per gedrucktem Fragebogen zugunsten eines mündlich-telefonisch geführten Interviews mit Computerunterstützung (Computer Aided Telephone Interview – CATI). Diese Interviews wurden im Auftrag des WSI vom Institut für angewandte Sozialwissenschaften (infas) in Bonn von Januar bis März 2005 durchgeführt, denen die „Übersetzung“ des schriftlichen Fragebogens in eine Interviewfassung und deren Überarbeitung nach Pretests bis Ende 2004 vorausgegangen waren. Die Auswahl der Interviews erfolgte auf Basis einer Zufallsstichprobe von 13.760 Adressen aus der Betriebsstättenstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA), die für alle Betriebe und Dienststellen in Deutschland mit mindestens einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten eine Betriebsnummer vergibt – allerdings die Betriebsstätten nicht kenntlich machen kann als solche mit oder ohne betriebliche Interessenvertretung. Mit dieser BA-Stichprobe wurde für die Auswahl erstmalig eine einzige und relativ homogene Adressdatei herangezogen, nachdem in der Vergangenheit bei den schriftlichen WSI-Befragungen mehrere Adressquellen gleichzeitig zum Anschreiben von Betrieben und Dienststellen genutzt wurden, die in der Regel ebenfalls nicht mit der Information über die Existenz einer Interessenvertretung verbunden waren. Die von der Bundesagentur (BA) für das WSI gezogene Adressstichprobe für Betriebsstätten ab 20 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte war wie vom WSI vorgegeben nach Betriebsgrößenklassen und Wirtschafts- bzw. Verwaltungsbereichen disproportional geschichtet, um eine zumindest minimale statistisch verwertba-

re Besetzung der entsprechenden Stichprobenzellen mit Ergebnisfällen bzw. Interviews zu erhalten.

Die Adressstichprobe der BA konnte von infas für 11.531 Betriebsstätten (bzw. 84 % der Bruttostichprobe) mit einer Telefonnummer verknüpft werden, von denen 10.462 als existierende Betriebsstätten bzw. solche mit gültigen Telefonnummern identifizierbar waren. Mit diesen 10.462 Betriebsstätten wurde Kontakt aufgenommen. Der jeweils erste – und manchmal einzige – durchgeführte Telefonkontakt galt der Frage, ob überhaupt eine Interessenvertretung in der angerufenen Betriebsstätte vorhanden ist, was von 7.835 Betriebsstätten bejaht wurde. Letztere wurden in die eigentlichen Interviews so lange einbezogen, bis eine vom WSI vorgegebene Anzahl von 2.000 Betriebsräte-Interviews und 1.300 Personalräte-Interviews realisiert war. Die Quote der erfolgreich durchgeführten Interviews an allen kontaktierten Betriebsstätten mit Interessenvertretung beträgt also über 40 % und ist damit wesentlich höher als die so genannte Rück-

<sup>1</sup> Die letzte Sonderbefragung wurde im Frühjahr 2004 zum Thema betriebliche Gesundheitsbelastungen und Belastungsprävention umgesetzt. Von deren Ergebnissen im Bereich des öffentlichen Dienstes berichtet in diesem Heft *Elke Ahlers*; ein entsprechender Ergebnisbericht zur Gesundheitspolitik in privatwirtschaftlichen Betrieben s. *Ahlers/Brussig* (2004).

**Claus Schäfer, Dr.,** ist Referatsleiter für die Verteilungsanalyse von Lebenslagen im WSI in der Hans-Böckler-Stiftung und Koordinator der WSI-Arbeitsgruppe „Befragungen“. e-mail: [claus-schaefer@boeckler.de](mailto:claus-schaefer@boeckler.de)

laufquote bei den schriftlichen Befragungen. Auch andere Ergebnisse zeigen eine hohe Akzeptanz der Befragung durch die erfolgreich interviewten Betriebs- und Personalräte: 95 % von ihnen waren z. B. am Schluss des Interviews zu einer vertiefenden Wiederholungsbefragung bereit und haben dafür ihre persönlichen Kontaktdaten angegeben.

Bevor hier die Ergebnisse dieser Interviews berichtet werden, soll kurz auf die aus allen Telefonkontakten abgeleitete Verteilung der Betriebe/Dienststellen mit einem nicht existenten Betriebsrat/Personalrat im Rahmen aller Betriebsstätten hingewiesen werden (Tabelle 1).<sup>2</sup> Diese Information über interessenvertretungs“freie“ Zonen unter allen Betriebsstätten ist aufgrund der Interviewmethode im Rahmen der WSI-Befragung das erste Mal möglich. Danach werden die vertretungs“freien“ Zonen mit zunehmender Betriebsgröße deutlich kleiner bis geringfügig; und umgekehrt werden die Bereiche mit Interessenvertretung immer größer bis umfassend. Hierin kommt ein von Betriebsgröße zu Betriebsgröße immer dichter werdendes Netz an Betriebsrats- und Personalratsgremien zum Ausdruck, das schon ab der ersten erfassten Größenklasse mit 20 bis 50 Beschäftigten im Rahmen aller Betriebsstätten nahezu dominant ist. Die Verteilung dieses Netzes auf Wirtschaftsbereiche folgt zusätzlichen strukturellen und auch historischen Aspekten. In der öffentlichen Verwaltung im eigentlichen Sinne sowie dem mit öffentlichen Bereichen durchsetzten Kreditgewerbe ist die Vertretungsdichte erwartungsgemäß sehr hoch. In anderen Bereichen wie etwa im Bau oder in den sonstigen, überwiegend privatwirtschaftlichen Diensten ist sie relativ gering, weil hier unter anderen Gründen relativ viel kleinere Firmen mit seltener Interessenvertretung die Verhältnisse prägen. Die entsprechenden Angaben lassen sich vergleichen mit den Antworten der Arbeitgeberseite auf die Frage „Hat Ihr Betrieb einen Betriebsrat oder Personalrat?“, wie sie regelmäßig im Betriebspanel des BA-Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) als einer Befragung des Managements bzw. von entsprechenden Personalverantwortlichen gestellt wird (zu den Panelergebnissen für 2002: Ellguth 2003).

Beim Vergleich der jeweiligen Ergebnisse ist zu beachten, dass die vertretungsfreien Zonen bei Ellguth aus zwei Gründen systematisch größer ausfallen als bei der

**Tabelle 1: Interessenvertretungs“freie“ Zonen – Betriebsstätten ohne Betriebsrat oder Personalrat in %<sup>1)</sup> –**

... in Wirtschaftsbereichen		... in Betriebsgrößenklassen <sup>2)</sup>	
Grundstoffe/Produktionsgüter	24,7		
Investitions-/Gebrauchsgüter	20,1	20 bis 50	51,8
Verbrauchsgüter	29,3	51 bis 100	33,1
Baugewerbe	38,6	101 bis 200	21,5
Handel/Reparatur	31,2	201 bis 500	12,6
Verkehr/Nachrichten	34,7	501 bis 1000	10,9
Kredit/Versicherungen	8,9	1001 bis 2000	7,8
sonst. private/ öffentliche Dienste	37,4	2001 und mehr	3,7
sonstige Branchen	9,9		
öffentliche Verwaltung	6,2		
<b>Gesamt</b>	<b>22,8</b>	<b>Gesamt</b>	<b>22,8</b>

1) In % der mit Telefonnummern verknüpften Betriebsstätten aus der BA-Stichprobe. Eine Differenzierung nach Betriebsrat und Personalrat kann nicht vorgenommen werden, weil im ersten Telefonkontakt nach der Existenz einer „betrieblichen Interessenvertretung“ gefragt wurde. Die darunter implizit erfassten Personalräte verteilen sich aber fast ausschließlich auf die Wirtschaftsbereiche „Öffentliche Verwaltung“, „Sonstige (private und öffentliche) Dienstleistungen“, „(Private und öffentliche) Kreditinstitute“.

2) Nach Anzahl der Beschäftigten.

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

WSI Hans Böckler Stiftung

WSI-Erhebung, und zwar je nachdem, ob Betriebsgrößen oder Wirtschaftsbereiche betrachtet werden. Bei der Darstellung der vertretungsfreien Zonen in Abgrenzung von Betriebsgrößen stellt Ellguth nur auf betriebsratsfähige Betriebe ab, nicht aber auch auf personalratsfähige Dienststellen. In der WSI-Tabelle 1 hier sind dagegen generell beide Formen der Interessenvertretung – aufgrund der Erhebungsfrage notgedrungen – zusammengefasst, sodass wegen der größeren Dichte der Interessenvertretungen im öffentlichen Dienst die vertretungsfreien Zonen im Rahmen der WSI-Interviewergebnisse insgesamt kleiner ausfallen als bei Ellguth. Auch begrenzt die WSI-Befragung von Beginn an die Erfassung von Interessenvertretungen auf Betriebe/Dienststellen ab 20 (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigte, um Erhebungsschwierigkeiten von Interessenvertretungen in kleinen Betriebsstätten zu vermeiden, während das IAB-Panel Betriebsstätten schon ab einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, bzw. betriebsrats-/personalratsfähige Betriebsstätten schon ab fünf Beschäftigte erfasst. Wegen dieser Erfassungsunterschiede sind beim Vergleich der Wirtschaftsbereiche die vertretungsfreien Zonen im Rahmen der WSI-Befragung nochmals kleiner als im IAB-Panel, das die größten vertretungsfreien Zonen innerhalb der Kleinbetriebe zwischen 5 und 19 Beschäftigten ausgemacht hat. Aus demselben Grund wie bei dieser kleinsten nicht erfassten Betriebsgröße kann aus den für die WSI-Befragung durchgeführten Telefonkontakten nicht auf die Gesamtzahl aller Betriebsrats- und Personalratsgremien in Deutschland ge-

schlossen werden. Diese ist für alle Größenklassen von Betriebsstätten in Deutschland nach wie vor nur mit Hilfe der hochgerechneten Angaben des IAB-Panels möglich. Sie belief sich 2002 laut Ellguth (2003) auf rund 120.000 Betriebsratsgremien und etwa 40.000 Personalratsgremien; sie dürfte sich seither kaum verändert haben.

Beim Vergleich der aktuellen WSI-Befragungsergebnisse mit Befragungen von Dritten wie von früheren eigenen Befragungsergebnissen sind noch einige weitere quantitative und qualitative Restriktionen zu beachten. Explizit sind zum Beispiel für die hier referierte Befragung Land- und Forstwirtschaft, Gastgewerbe, Schulen und private Organisationen ohne Erwerbscharakter bzw. deren Interessenvertretungen a priori aus der gezogenen Stichprobe ausgeschlossen worden, weil sie im Befragungssegment ab 20 Beschäftigte entweder zu selten vertreten sind oder zu spezifische Aufgaben haben wie etwa bei den Schulen. Implizit sind aber auch einige Beschäftigungsbereiche wie Eisenbahnbetriebe oder Dienststellen der öffentlichen Sicherheit tendenziell ausgeschlossen oder zumindest reduziert worden, weil hier früher genutzte spezifische Adresslisten solcher Betriebsstätten für die Interview-Auswahl nicht mehr zum Zug kamen. Dies erschwert zumindest den Zeitvergleich mit den früheren WSI-Befragungen. Dieser Zeitvergleich dürfte auch durch den Wechsel der Befra-

2) In der Tabelle kann nicht zwischen Betriebsrat und Personalrat unterschieden werden, weil die Kontaktfrage lautete: „Haben Sie in Ihrer Betriebsstätte eine betriebliche Interessenvertretung?“

**Tabelle 2: Fallzahlen<sup>1)</sup> der WSI-Befragung und ihre Verteilung auf Regionen**

	1997/1998		1999/2000		2002		2004/2005	
	Absolut	in %	Absolut	in %	Absolut	in %	Absolut	in %
<b>Betriebsräte</b> insgesamt	1.931	100,0	1.390	100,0	1.730	100,0	2.007	100,0
– Westdeutschland	1.694	87,7	1.142	82,2	1.418	82,0	1.715	85,0
– Ostdeutschland	209	10,8	248	17,8	312	18,0	289	15,0
– keine Angabe zur Region	28	1,5	0	0	0	0	3	0,0
<b>Personalräte</b> insgesamt	1.025	100,0	1.524	0,0	1.336	100,0	1.300	100,0
– Westdeutschland	886	86,4	1.313	86,2	1.056	79,0	1.029	79,0
– Ostdeutschland	139	13,6	211	13,8	280	21,0	270	21,0
– keine Angabe zur Region	–	–	–	–	–	–	1	0,0

1) Anzahl der ausgewerteten Interviews.

Quelle: WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten (1., 2., 3. und 4. Befragung).

**WSI** Hans Böckler  
Stiftung

gungsmethode selbst belastet sein, ohne dass die Effekte genau eingrenzbar oder gar quantifizierbar sind. So kann z. B. der Wechsel von einer schriftlich vorgelegten Liste an Unterfragen (Items), die bei Bedarf lange betrachtet und für die Beantwortung durch Ankreuzen abgewogen werden konnte, zu einer telefonisch vorgelesenen identischen Liste die Bereitschaft zur mündlichen Kennzeichnung oder Bejahung erhöhen, weil beim Zuhören nicht alle Merkmale genauso gut überblickt und abgewogen werden können. Ein solcher Sensibilisierungseffekt ist z. B. bei der besonders langen Merkmalsliste der Interview-Frage wahrscheinlich: „Mit welchen betrieblichen Problemen hat sich der Betriebsrat/Personalrat seit Anfang 2003 beschäftigt?“ (Tabellen 9 und 10). Diese möglichen methodisch bedingten Effekte werden teilweise im Zusammenhang mit spezifischen Befragungsergebnissen in diesem Überblick und den weiteren Beiträgen dieses Heftes noch einmal angesprochen.

Hier werden zunächst Eckdaten zur Verteilung der Befragungsergebnisse auf Regionen, Größenklassen, Wirtschaftsbereiche und gewerkschaftliche Organisationsbereiche dargestellt. Es folgt eine kurze Zusammenfassung wichtiger inhaltlicher Ergebnisse, die angesichts der Fallzahlen und ihrer Verteilung für den aufgezeigten Befragungsbereich als repräsentativ für Betriebsstätten mit einer vorhandenen Interessenvertretung gelten können. Nach WSI-Überzeugung sind sie gerade wegen der Umstellung auf das CATI-Verfahren sogar noch etwas verlässlicher als früher. Die Daten in den präsentierten Tabellen 1 bis 8 entsprechen ungewichteten Ergebnissen der Interviews. Diejenigen in Tabellen 9 und 10 sowie die sonstigen referierten Ergebnisse beziehen sich auf gewichtete Angaben der Befragten. Zur Gewichtung ebenfalls noch ein kurzer Hinweis: Da die zufallsgesteuerte Verteilung der 3.307 Interview-Fälle auf Betriebsgrößen und

Wirtschaftsbereiche nicht der in der ökonomischen Wirklichkeit vorhandenen Verteilung aller rund 160.000 Betriebsstätten mit Interessenvertretungen entspricht, müssen die Interview-Fälle und Ergebnisse gewichtet werden, wenn aus ihnen Aussagen für alle entsprechenden Betriebsstätten oder die in ihnen Beschäftigten abgeleitet werden sollen. Solche Gewichte werden am besten aus einer Informationsquelle entnommen, die umfassend neben Betriebsstätten mit Interessenvertretung auch solche ohne Vertretungen erhebt. Das trifft in Deutschland, wie schon erwähnt, lediglich auf das IAB-Betriebspanel zu, dessen Angaben über die Verteilung der Betriebsstätten deshalb zur Gewichtung der WSI-Befragungsergebnisse herangezogen werden.

## 2 Eckdaten der Befragung

Die angestrebten und auch realisierten 2.007 Interviews bei den Betriebsräten sowie die 1.300 bei den Personalräten verteilen sich auf Regionen, Betriebsgrößen, Wirtschaftsbereiche und gewerkschaftliche Organisationsbereiche entsprechend der Angaben in Tabelle 2 bis 8, die auch einen Vergleich mit den früheren Befragungsergebnissen erlauben.

Bei der Verteilung auf Ost- und Westdeutschland gibt es im Zeitvergleich keine größeren Veränderungen, sodass die reale Bedeutung der Betriebe/Dienststellen in beiden Großregionen nach wie vor gut abgebildet wird (Tabelle 2). Bei der Verteilung auf Betriebsgrößenklassen und Wirtschaftsbereiche dagegen ergeben sich teilweise größere Abweichungen gegenüber den früheren Befragungen, die überwiegend auf die geänderten Adresserhebungs- und Befragungsmethoden sowie die oben genannten Befragungsrestriktionen

zurückzuführen sein dürften. Besonders auffällig sind darunter die Veränderungen bei den Größenklassen der Betriebe und Dienststellen in Abhängigkeit von der Beschäftigtenzahl (bei den Dienststellen einschließlich der von den Befragten angegebenen Beamten), die im Vergleich zu den vorangegangenen Befragungen deutlich weniger Fallzahlen für kleine Betriebsstätten und deutlich mehr Fallzahlen für große Betriebe bzw. Dienststellen ergeben (Tabellen 3 und 6). Da vom WSI nur eine zu erreichende Mindestanzahl von 30 bis 40 Fällen bzw. Interviews pro Betriebsgröße und Wirtschaftsbereich vorgegeben war, hat die zufallsgesteuerte Kontaktaufnahme mit den zu befragenden Betriebsstätten diese Verschiebung bei der Interviewhäufigkeit zulasten kleiner und zugunsten großer Betriebe/Dienststellen gebracht.

Ein wesentlicher Grund dafür wird in der Interviewmethode, genauer: in der Interviewlänge vermutet. Der vom infas-Interviewer gleich zu Beginn des Kontaktes vorgetragene Hinweis auf die zu erwartende Interviewdauer von ca. 40 Minuten dürfte gerade Interessenvertretungen in kleineren Betriebsstätten eher abgeschreckt haben, und zwar mehr wegen der denkbaren betrieblichen Interview-Rahmenbedingungen als des Interviews selbst. Denn in kleineren Betriebsstätten sind die Interessenvertretungen in der Regel weder freigestellt noch in einem eigenen Betriebsrats- oder Personalratsbüro tätig; sie sind vielmehr viel stärker in den normalen Betriebsalltag eingebunden und können deshalb lange und ununterbrochene Telefonate unter Umständen seltener realisieren oder schlechter rechtfertigen, insbesondere wenn Großraumbüros, Werkstätten oder Publikumsverkehr den Rahmen mitbestimmen. Das Ausfüllen eines schriftlichen Fragebogens dagegen ist unterbrechbar und sogar außerhalb der Betriebsstätte fortsetzbar. Tatsächlich ist im Rahmen der

**Tabelle 3: Verteilung der befragten Betriebsräte/Betriebe auf Beschäftigtengrößenklassen**

	1997/1998		1999/2000		2002		2004/2005	
	Absolut	in %	Absolut	in %	Absolut	in %	Absolut	in %
bis 50 Beschäftigte	362	18,7	254	18,3	263	15,2	72	3,6
51 bis 100 Beschäftigte	417	21,6	240	17,3	295	17,1	167	8,3
101 bis 200 Beschäftigte	349	18,1	206	14,8	325	18,8	367	18,3
201 bis 500 Beschäftigte	395	20,5	295	21,2	541	31,3	534	26,6
über 500 Beschäftigte	381	19,7	376	27,1	306	17,7	867	43,2
Keine Angabe zur Größe	27	1,4	19	1,4	0	0,0	0	0,0
<b>Insgesamt</b>	<b>1.931</b>	<b>100,0</b>	<b>1.390</b>	<b>100,0</b>	<b>1.730</b>	<b>100,0</b>	<b>2.007</b>	<b>100,0</b>

Quelle: WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten (1., 2., 3. und 4. Befragung).

WSI Hans Böckler  
Stiftung**Tabelle 4: Verteilung der befragten Betriebsräte/Betriebe auf Sektoren und Branchen**

	1997/1998		1999/2000		2002		2004/2005	
	Absolut	in %	Absolut	in %	Absolut	in %	Absolut	in %
Grundstoffverarbeitung	236	12,2	168	12,1	377	21,8	337	16,8
Investitionsgüter	536	27,8	353	25,4	278	16,4	441	22,0
Verbrauchsgüter	310	16,1	180	12,9	179	10,3	246	12,3
Baugewerbe	99	5,1	94	6,8	61	3,5	96	4,8
Handel (u. Reparatur)	313	16,2	114	8,2	149	8,6	158	7,9
Kreditinstitute	148	7,7	80	5,8	66	3,8	118	5,9
Versicherungen	74	3,8	30	2,2	37	2,1	63	3,1
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	87	4,5	176	12,7	112	6,5	131	6,5
– darunter: Post, Telekom	41	2,1	48	3,5	26	1,5	25	1,2
– darunter: Bahn	15	0,8	83	6,0	25	1,4	–	–
Sonstige Dienstleistungen	95	4,9	159	11,4	310	18,1	240	12,0
– darunter: Software u. DV	–	–	37	2,7	58	3,4	20	1,0
Sonstige	21	1,1	27	1,9	71	4,1	176	8,8
Keine Angabe von Branchen	12	0,6	9	0,6	94	5,5	1	0,0
<b>Insgesamt</b>	<b>1.931</b>	<b>100,0</b>	<b>1.390</b>	<b>100,0</b>	<b>1.730</b>	<b>100,0</b>	<b>2.007</b>	<b>100,0</b>

Quelle: WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten (1., 2., 3. und 4. Befragung).

WSI Hans Böckler  
Stiftung**Tabelle 5: Verteilung der befragten Betriebsräte/Betriebe auf gewerkschaftliche Organisationsbereiche**

	1997/1998		1999/2000		2002		2004/2005	
	Absolut	in %	Absolut	in %	Absolut	in %	Absolut	in %
IG Bau	129	6,7	107	7,7	77	4,5	118	5,9
ver.di	755	39,1	473	34,0	678	39,2	792	39,5
IGM	822	42,6	548	39,4	608	35,1	640	31,9
Transnet	15	0,7	83	6,0	25	1,4	16	0,8
NGG	118	6,1	70	5,0	80	4,6	93	4,6
Sonstige	92	4,8	109	7,8	261	15,1	296	14,7
<b>Insgesamt</b>	<b>1.931</b>	<b>100,0</b>	<b>1.390</b>	<b>100,0</b>	<b>1.730</b>	<b>100,0</b>	<b>2.007</b>	<b>100,0</b>

Quelle: WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten (1., 2., 3. und 4. Befragung).

WSI Hans Böckler  
Stiftung

ausgewerteten allgemeinen Telefonkontakte mit den Betriebsstätten die Quote der Interview-Verweigerer bei den angerufenen Betriebs- und Personalräten in kleineren Betriebsstätten mit rund 38 % (bei 20–49 Beschäftigten) genau doppelt so groß ausgefallen wie bei den Betriebsstätten ab 500 Beschäftigten; generell sinkt die Verweigerungsquote mit steigender Betriebsgröße. Zum Ausgleich dieses „Abschreckeffekts“ beim zufallsgesteuerten Telefoninterview ist eine betriebsgrößenabhängige Kontaktsteuerung der Telefonate denkbar, die aber eine wesentlich höhere Zahl an Kontaktversuchen bei kleinen Be-

triebsgrößen erfordern würde. Nachzutragen ist, dass die faktische Länge der realisierten Telefoninterviews im Durchschnitt bei Betriebs- wie Personalräten 50 Minuten betrug und trotzdem keine spürbaren Qualitätsverschlechterungen oder Interviewabbrüche erzeugte; nur 29 begonnene Interviews wurden nicht zu Ende geführt.

Die Verteilung der durchgeführten Interviews auf gewerkschaftliche Organisationsbereiche ist im Großen und Ganzen vergleichbar mit den früheren Befragungsergebnissen und spiegelt die unterschiedliche reale Reichweite dieser Organisationsbereiche wider<sup>3</sup>. Bei den privatwirtschaftli-

chen Betrieben stellen die Gewerkschaften ver.di und IG Metall erwartungsgemäß den größten Anteil (*Tabelle 5*). Bei den Dienststellen im öffentlichen Dienst sind der dominierende Anteil von ver.di sowie der sonstigen Nicht-DGB-Gewerkschaften, darunter Steuergewerkschaft und Deutscher Beamtenbund, ebenfalls keine Überraschung (*Tabelle 8*). Der starke Anstieg

<sup>3</sup> Die für den Organisationsbereich herangezogene Antwort der Interessenvertretungen bezieht sich auf die Frage „Von welcher Gewerkschaft wird Ihre Belegschaft überwiegend organisiert?“.

**Tabelle 6: Verteilung der befragten Personalräte/Dienststellen auf Beschäftigungsgrößenklassen**

	1997/1998		1999/2000		2002		2004/2005	
	Absolut	in %	Absolut	in %	Absolut	in %	Absolut	in %
bis 50 Beschäftigte	155	15,1	210	13,8	282	21,1	48	3,7
51 bis 100 Beschäftigte	170	16,6	274	18,0	232	17,4	108	8,3
101 bis 200 Beschäftigte	162	15,8	283	18,6	217	6,2	194	14,9
201 bis 500 Beschäftigte	250	24,4	362	23,8	344	25,7	397	30,5
über 500 Beschäftigte	268	26,1	336	22,0	261	19,5	545	41,9
Keine Angabe zur Größe	20	2,0	59	3,9	–	–	8	0,6
<b>Insgesamt</b>	<b>1.025</b>	<b>100,0</b>	<b>1.524</b>	<b>100,0</b>	<b>1.336</b>	<b>100,0</b>	<b>1.300</b>	<b>100,0</b>

Quelle: WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten (1., 2., 3. und 4. Befragung).

WSI Hans Böckler  
Stiftung ■■**Tabelle 7: Verteilung der befragten Personalräte/Dienststellen auf Verwaltungs- und Leistungsbereiche**

	1997/1998		1999/2000		2002		2004/2005	
	Absolut	in %	Absolut	in %	Absolut	in %	Absolut	in %
Allgemeine Verwaltung	577	56,3	794	52,1	500	37,4	706	54,3
Polizei	41	4,0	21	1,4	99	7,4	30	2,3
Sonst. öffentliche Sicherheit <sup>1)</sup>	38	3,7	41	2,7	97	7,3	21	1,6
Justiz	79	7,7	111	7,3	118	8,8	38	2,9
Schule/Hochschule	102	10,0	164	10,8	69	5,2	43	3,3
Sonst. Bildung, Wissenschaft, Kultur	28	2,7	94	6,2	69	5,2	18	1,4
Soziale Sicherung	56	5,5	77	5,1	77	5,8	74	5,7
Gesundheitswesen <sup>2)</sup>	47	4,6	63	4,1	115	8,6	175	13,5
Energie-, Wasserwirtschaft	15	1,5	7	0,5	17	1,3	13	1,0
Verkehr und Nachrichten	29	2,8	29	1,9	28	2,1	29	2,2
Öffentliche Wirtschaftsunternehmen	10	1,0	112	7,3	54	4,0	114	8,8
Sonstige <sup>3)</sup>	3	0,3	2	0,1	29	2,2	31	2,4
Keine Angabe zum Bereich	–	–	9	0,6	58	4,3	8	0,6
<b>Insgesamt</b>	<b>1.025</b>	<b>100,0</b>	<b>1.524</b>	<b>100,0</b>	<b>1.336</b>	<b>100,0</b>	<b>1.300</b>	<b>100,0</b>

1) Einschließlich Bundeswehr.

2) Einschließlich Hochschulen/Kliniken.

3) Darunter: im Wesentlichen Wohnungswesen, Forstwirtschaft.

Quelle: WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten (1., 2., 3. und 4. Befragung).

WSI Hans Böckler  
Stiftung ■■**Tabelle 8: Verteilung der befragten Personalräte/Dienststellen auf gewerkschaftliche Organisationsbereiche**

	1997/1998		1999/2000		2002		2004/2005	
	Absolut	in %	Absolut	in %	Absolut	in %	Absolut	in %
ver.di	857	83,6	899	59,0	762	57,0	972	74,8
IG BAU <sup>1)</sup>	–	–	–	–	62	4,6	–	–
GdP	41	4,0	24	1,6	96	7,2	7	0,5
GEW	112	10,9	120	7,9	45	3,4	8	0,6
Sonstige Gewerkschaften	15	1,5	258	16,9	130	9,7	285	21,9
– dar.: Steuergewerkschaft	–	–	55	3,6	37	2,8	14	1,1
– dar.: Beamtenbund	–	–	56	3,7	30	2,2	162	12,5
Keine Angabe zum Bereich	–	–	223	14,6	241	18,0	28	2,2
<b>Insgesamt</b>	<b>1.025</b>	<b>100,0</b>	<b>1.524</b>	<b>100,0</b>	<b>1.336</b>	<b>100,0</b>	<b>1.300</b>	<b>100,0</b>

1) Forstämter, Gartenämter u.ä.

Quelle: WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten (1., 2., 3. und 4. Befragung).

WSI Hans Böckler  
Stiftung ■■

dieser Bereiche im öffentlichen Dienst dürfte zu einem erheblichen Teil zurückgehen auf die starke Abnahme der Personalräte, die in der Vergangenheit bei schriftlicher Befragung keine Angabe zum gewerkschaftlichen Organisationsbereich gemacht haben, sich jetzt bei Telefonbefragung aber womöglich eher „outen“. Der teilweise spürbare Rückgang der Organisations-Anteile kleinerer Gewerkschaften im Rahmen der Befragung dagegen ist wesentlich auf die bereits erwähnte veränderte Adressen-

basis sowie die neu eingeführten Begrenzungen der Befragungsbereiche zurückzuführen.

### 3 Ausgewählte Befragungsergebnisse

Die folgenden Interviewergebnisse sind aus einer Fülle von Antwort-Informationen ausgewählt, die in ihrer Quantität und ihren

qualitativen Zusammenhängen gegenwärtig noch gar nicht vollständig überblickt werden können. Deshalb stellen die präsentierten Antworten nur den ersten Versuch einer Strukturierung der Ergebnisse dar. Das gilt tendenziell ebenfalls für die weiteren Beiträge in diesem Heft, auch wenn diese zu spezifischen und relativ homogenen Aspekten der Befragung Stellung nehmen. Teilweise sind die Ergebnisse auch noch als vorläufig anzusehen, weil im Zuge von möglichen Datenbereinigungen (z. B. Lö-

schung von unplausiblen Angaben) während der laufenden Auswertungen Ergebnisverschiebungen nicht auszuschließen sind. Weitere Auswertungen müssen auch zeigen, ob sich regelrechte, durchgängige oder situationsbezogene Verhaltensmuster oder gar Verhaltenstypen von Interessenvertretungen – und auch von Arbeitgebern – zeigen; aber weder die früheren WSI-Befragungen noch die bisherigen jetzigen Auswertungen deuten darauf hin. Die Ausführungen konzentrieren sich im Folgenden aus Platzgründen auf die Betriebsräte bzw. den privatwirtschaftlichen Bereich, der den allergrößten Teil der Betriebsstätten und auch der Beschäftigten betrifft.

### 3.1 BETRIEBLICHER PROBLEMDRUCK

Nach Erhebung von betrieblichen Rahmenbedingungen zu Beginn des Interviews startet der eigentliche inhaltliche Teil mit der Abfrage des betrieblichen Problemdrucks in Form von teils zur Auswahl vorgegebenen, teils offen benennbaren Problemkategorien. Ausgewählte Häufigkeiten der Problembereiche, mit denen sich Betriebsräte und Personalräte seit Anfang 2003 beschäftigt haben, geben die *Tabellen 9* und *10* wieder. Die Nennungen dort beleuchten zunächst nur den Teil der häufig benannten betrieblichen Problembereiche, die mit insgesamt rund 60 verschiedenen Problembenennungen eine enorme Spannweite betrieblicher Herausforderungen für die Interessenvertretungen markieren. Mehrfachbenennungen von Problemen waren bei der entsprechenden Frage möglich; im Durchschnitt gab es 13 Problemnennungen pro Betriebs- und Personalrat. Die Auswahl in den beiden Tabellen selbst macht auf eine Problemhierarchie aufmerksam, die sich im Prinzip von der in den Vorbefragungen nicht unterscheidet.<sup>4</sup> An der Spitze stehen „harte“ bzw. ökonomische Problemkomplexe, wie sie sich am prägnantesten im Zusammenhang von betrieblichen Umstrukturierungen und ihren Folgen für Beschäftigung und Arbeitsbedingungen zeigen. Einzelne und im Verbund auftretende Ausprägungen von solchen Umstrukturierungen sind zum Beispiel „Änderung der Arbeitsorganisation“, „Einführung neuer Techniken“, „Schließung oder Verkauf von Betriebsteilen“, „Fusionen“ u.ä., die teils alternativ, teils kumulativ wirken und in beachtlich vielen Betriebsstätten häufig keinen Stein auf dem anderen lassen. In der Hälfte aller Betriebe

**Tabelle 9: Problembereiche der Betriebsratsarbeit in den befragten Betrieben seit Anfang 2003 – in %<sup>1)</sup> –**

	2004/2005
Arbeitsschutz/Gesundheitsförderung	74
Weiterbildung	66
Riester Rente/betriebliche Altersversorgung	62
Erhöhung des Leistungsdrucks	60
Beschäftigungssicherung	59
Änderungen der Arbeitsorganisation	57
Zielvereinbarungen/Mitarbeitergespräche	56
Altersteilzeit	53
Personalabbau	53
Verschlechterung des Betriebsklimas	52
Zunahme von Überstunden	52
Kündigungsschutzfragen	46
Einführung neuer Arbeitszeitformen	46
Einführung neuer Techniken	44
Wünsche der Beschäftigten nach flexiblen Arbeitszeiten	42
Verhärtung der Haltung des AG gegenüber BR	39
Sozialplan/Interessenausgleich	37
Mobbing	34
Familienfreundliche Arbeitsbedingungen	31
Ausgliederung von Betriebsteilen	30
Maßnahmen zur Verringerung des Krankenstandes	28
Mangelnder Rückhalt des BR bei den Beschäftigten	26
Abbau überbetrieblicher Leistungen	26
Aussetzen von Tariferhöhungen	26
Zunahme von Samstagsarbeit	23
Schließung, Verkauf von Betriebsteilen	23
Einschränkung betrieblicher Sozialleistungen	22
Niedrige Einstiegsgehälter für neu Eingestellte	21
Einschränkung der Ausbildung	17
Austritt aus dem Arbeitgeberverband	17
Gleichstellung / Gender Mainstreaming	17
Zunahme von Sonn- und Feiertagsarbeit	16
Fusion mit anderen Betrieben	14
Untertarifliche Entlohnung	14
Kurzarbeit	13

<sup>1)</sup> nach Häufigkeitsangaben der Betriebsräte; Mehrfachnennungen waren möglich. Weitere Problembereiche mit Häufigkeiten unter 10% werden hier nicht aufgenommen.  
Quelle: 4. WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 2004/05.

WSI Hans Böckler Stiftung

– in Westdeutschland minimal mehr als in Ostdeutschland – hat es solche betrieblichen Umstrukturierungen seit Anfang 2003 – laut Antwort auf eine spezielle (in *Tabellen 9/10* nicht aufgenommene) Frage gegeben. Immerhin 18 % aller Betriebe sind sogar durch Ausgliederung aus einem früheren Unternehmen entstanden, die weit überwiegend in der Zeit nach 1994 vollzogen wurde. Wer also angenommen hatte, dass betriebliche Umstrukturierungen nach den schon vollzogenen Veränderungen in den 90er Jahren an Schwung verlieren, muss sich getäuscht sehen. Möglicherweise entwickeln Umstrukturierungen vor dem Hintergrund von Shareholder Value, verstärktem Kostendenken, ehrgeizigen Renditezielen und anderen Veränderungen der „Unternehmenskultur“ eine Eigendynamik, die teilweise ständige Veränderung bedeutet und auch eine gewisse

Abkopplung von konjunkturellen Entwicklungen aufweist. Jedenfalls stehen den Umstrukturierungen nur zum Teil marktbedingte Verschlechterungen der Unternehmenslage gegenüber. Für die deutliche Mehrheit der befragten Betriebe geben deren Betriebsräte eine „gute“ oder „eher gute“ Auftragslage an (43 % bzw. 28 %), während nur für 18 % bzw. lediglich für 7 % aller Betriebe die Auftragslage als „eher schlecht“ oder „schlecht“ benannt wird. Ähnliche Häufigkeiten werden von den Befragten für die betrieblichen Kennziffern Umsatz und Gewinn gemeldet.

<sup>4</sup> Wegen der oben genannten methodischen Probleme aufgrund des Übergangs von der schriftlich-postalischen Befragung zur Telefonbefragung wird davon abgesehen, Veränderungen in den Hierarchiepositionen im Zeitverlauf zu interpretieren.

**Tabelle 10: Problembereiche der Personalratsarbeit in den befragten Dienststellen seit Anfang 2003 – in %<sup>1)</sup> –**

	2004/2005
Altersteilzeit	78
Weiterbildung	73
Personalabbau	68
Arbeitsschutz/Gesundheitsförderung	68
Erhöhung des Leistungsdrucks	67
Änderungen der Arbeitsorganisation	62
Einführung neuer Techniken	55
Wünsche der Beschäftigten nach flexiblen Arbeitszeiten	54
Verschlechterung des Betriebsklimas	53
Mobbing	52
Verwaltungsmodernisierung	52
Einführung neuer Arbeitszeitformen	52
Riester Rente / betriebliche Altersversorgung	47
Neuordnung des Tarifrechts im Öffentlichen Dienst	43
Leistungsstufen, -prämien, -zulagen	42
Zunahme von Überstunden	41
Familienfreundliche Arbeitsbedingungen	41
Ausgliederung von Dienststellen –teilen/ -tätigkeiten	31
Verhärtung der Haltung der Dienststellenleitung gegenüber dem PR	31
Verlängerung der regulären Arbeitszeit	31
Gleichstellung / Gender Mainstreaming	30
Kündigungsschutzfragen	28
Privatisierung	26
Kündigung des Tarifvertrags	26
Mangelnder Rückhalt des PR bei den Beschäftigten	25
Schließung, Verkauf von Dienststellen	24
Einschränkung der Ausbildung	22
Fusion mit anderen Dienststellen	19
Einschränkung von Sozialleistungen	19
Maßnahmen zur Verringerung des Krankenstandes	17
Abbau übertariflicher Leistungen	14
Zunahme von Samstagsarbeit	11
Sozialplan/Interessenausgleich	9
Austritt des Arbeitgebers aus Arbeitgeberverband	8

1) nach Häufigkeitsangaben der Betriebsräte: Mehrfachnennungen waren möglich. Weitere Problembereiche unter 10 % werden hier nicht aufgenommen.

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

WSI Hans Böckler Stiftung

Die Folgen von Umstrukturierungen und natürlich auch von konjunkturellen Schwierigkeiten sind oft Probleme für die Beschäftigten – und ihre Interessenvertretungen – wie insbesondere Personalabbau, Kündigungsschutz, ab einer quantitativen Abbauschwelle auch Sozialplan/Interessenausgleich für die ausscheidenden Beschäftigten; für die verbleibenden Beschäftigten Zunahme des Leistungsdrucks, mehr Überstunden, Einführung neuer Arbeitszeitformen (die häufig nur die Regulierung oder gar die Kaschierung von Überstunden sind), Einführung neuer Techniken, (technikbedingte) Weiterbildung und ähnliches. Aus diesem Folgenkomplex ragen quantitativ und qualitativ aus den Nennungen der Personalabbau heraus, der in 53 % aller Betriebe und sogar in 68 % aller Dienststellen stattgefunden hat sowie die Erhöhung des Leistungsdrucks bei den verbliebenen Beschäftigten, der für 60 % der Betriebe wie

für 67 % der Dienststellen als Problem berichtet wird. Unterstrichen wird die Bedeutung vor allem von Beschäftigungsproblemen durch die Beantwortung einer Zusatzfrage zu den benannten Problembereichen: „Welche drei davon waren für Sie die wichtigsten?“. Danach wurde der Personalabbau von 20 % aller Betriebsräte als Problem Nummer eins bezeichnet; ein besonders einschneidender Personalabbau wurde – gemessen am benannten Sozialplan/Interessenausgleich – von zusätzlichen 4 % auf den ersten Rang gesetzt. Und auch die Beschäftigungssicherung als Indikator für die Vermeidung von drohender Arbeitslosigkeit kam in immerhin 11 % aller (gewichteten) Berichtsfälle auf den ersten Platz. Für die Personalräte war in ebenfalls 20 % der Dienststellen der Personalabbau seit Anfang 2003 das wichtigste Problem. Der Sozialplan/Interessenausgleich wurde dagegen im öffentlichen

Dienst von weniger als 1 % der Personalräte an die Problemspitze gesetzt. Und Beschäftigungssicherung als erstrangiges Problem kam überhaupt nicht vor. Doch insgesamt gilt für Betriebs- wie Personalräte: Unter allen auf den ersten Problemrang gesetzten Nennungen war jeweils der Personalabbau die am häufigsten genannte Spitzen-Herausforderung.

Befragt nach ihren Erfolgen bei diesen und anderen „harten“ Prozessen geben die Betriebs- und Personalräte an, dass sie dabei „eher wenig“ erreichen konnten. Bestandteil dieser Erfolgsbilanz sind in jedem Fall zahlreiche und häufige Bemühungen, diese Prozesse sozial abzufedern, z. B. durch Betriebsvereinbarungen zur Beschäftigungssicherung oder durch Initiativen zur Stärkung des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Immerhin vermitteln die abgefragten bestehenden Betriebsvereinbarungen und insbesondere die seit Anfang 2003 neu abgeschlossenen ein beachtlich ausgeschöpftes Verhandlungs- und Einigungspotenzial des Betriebsrats/Personalrats mit der Arbeitgeberseite.<sup>5</sup> Betriebsvereinbarungen zur Beschäftigungssicherung bestehen in 25 % aller Betriebe, davon sind sogar 20 Prozentpunkte seit Anfang 2003 neu abgeschlossen; zu Leistungsregelungen/Zielvereinbarungen als einer Form der Kanalisierung von Arbeitsdruck 33 % (davon 20 Prozentpunkte neu); zur Arbeitszeit 83 % (davon 40 Prozentpunkte neu); zu Technikgestaltung und Technikfolgen bzw. Arbeitsorganisation 34 % (davon 17 Prozentpunkte neu); zu Arbeitsschutz/Gesundheitsförderung 33 % (13 Prozentpunkte neu); zu Personalfragen 32 % (13 Prozentpunkte neu). Beim Abschluss der alten und neuen Betriebsvereinbarungen sind die Betriebsräte nach eigenen Angaben auf eine entsprechende Frage „besonders aktiv“ geworden: im Zusammenhang mit der Regelung von Beschäftigungssicherung (mit 22 Prozentpunkten der oben genannten Häufigkeit von Betriebsvereinbarungen), von Leistungsregelungen (23 Prozentpunkte), von Arbeitszeit (70 Prozentpunkte), von

<sup>5</sup> Die Qualität der Betriebsvereinbarungen wurde nicht erfragt. Zur Qualität von Vereinbarungen siehe z. B. die entsprechenden WSI-Sonderbefragungen zur Beschäftigungssicherung bei *Massa-Wirth/Seifert* 2004, zu Genderfragen/Vereinbarkeit bei *Klenner* 2004 und zum betrieblichen Gesundheitsschutz bei *Ahlers/Brussig* 2004 und bei *Ahlers* in diesem Heft.

Technikgestaltung/Arbeitsorganisation (20 Prozentpunkte), von Arbeitsschutz/Gesundheitsförderung (27 Prozentpunkte).

Weitere spezifische Problem- oder Herausforderungskomplexe für die Arbeit der Interessenvertretung lassen sich aus den Häufigkeitsnennungen der Befragten bilden im Zusammenhang mit Arbeitszeit, Arbeitsentgelt und Tarifpolitik, Weiterbildung, betrieblichen Sozialleistungen und schließlich „klimatischen“ Faktoren beim Verhältnis der Betriebsräte/Personalräte zu Arbeitgeber und Belegschaft.<sup>6</sup> In diesen Zusammenhängen nehmen die Häufigkeitsnennungen mit zunehmendem Grad der „Weichheit“ solcher Prozesse tendenziell ab. Eine Ausnahme machen unter den betrieblichen Sozialleistungen die Herausforderungen im Rahmen des Komplexes Verrentung/Altersvorsorge, die teilweise auch eine Reaktion auf Personalabbauprozesse sein können (Altersteilzeit), teilweise aber sicherlich die Folgen der Rentenreformen seit 2001 einschließlich der Riester-Rente für die Betriebsrenten reflektieren.

Am unteren Ende der Problemhierarchie mit relativ geringen Häufigkeitsnennungen liegen sonstige Herausforderungen für die Betriebsräte/Personalräte wie „familienfreundliche Arbeitsbedingungen“ und „Genderfragen“, die die Politik eigentlich durch ein neu geschaffenes Initiativrecht der Interessenvertretung im Zuge der Novelle der Betriebsverfassung von 2001 aufwerten und vorwärts bringen wollte – neben dem neuen Initiativrecht für Beschäftigungssicherung, Qualifizierung und betriebliche Umweltpolitik. Aber betrieblicher Umweltschutz kommt in den Benennungen der Interessenvertretungen als eigener Problem- oder Aktivitätsbereich überhaupt nicht vor. Und die hohe Häufigkeitsnennung bei Weiterbildung/Qualifizierung ist vermutlich eher auf Initiative der Arbeitgeberseite zurückzuführen und als Reflex auf Umstrukturierungen, Einführung neuer Techniken und ähnliches zu deuten. Allerdings kann diese Vermutung durch die Interviewergebnisse nicht belegt werden, da der Fragenkatalog zur Qualifizierung keine weitere Vertiefung vorgesehen hatte.<sup>7</sup> Die relativ geringe Benennung von „familienfreundlichen Arbeitsbedingungen“ und „Genderfragen“ – im öffentlichen Dienst übrigens deutlich ausgeprägter als in privatwirtschaftlichen Betrieben – kann natürlich teilweise auf die noch geringe Zeitspanne seit 2001 zurückgeführt werden, die die Etablierung eines neuen

„normalen“ Aktivitätsfelds der Betriebs- und Personalräte erschwert. Vielmehr aber liegt nahe anzunehmen, dass solche Felder nicht zum harten Kern der Herausforderungen gehören und auch kaum Entfaltungschancen haben, so lange die Interessenvertretung von den Entwicklungen im harten Kern in Atem gehalten wird. Betriebsvereinbarungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf gibt es lediglich in 7 % aller Betriebe, wovon auch nur zwei Prozentpunkte seit Anfang 2003 neu abgeschlossen wurden; für Betriebsvereinbarungen zu Genderfragen lauten die entsprechenden Angaben 8 % insgesamt und drei Prozentpunkte seit Anfang 2003 (mehr Details bei *Klenner* 2004).

Zur Entwicklung von Arbeitszeit, Arbeitsentgelt und Tarifpolitik sowie betrieblicher Altersvorsorge gibt es im WSI-Interview über die Abfrage von Problembereichen hinaus vertiefende Befragungsschnitte, deren Ergebnisse auszugsweise in weiteren Beiträgen dieses Heftes präsentiert werden (*Seifert, Bispinck und Leiber*). Einen Spezialaspekt der Arbeitszeit untersucht mit Hilfe der Befragungsergebnisse *Schietinger* als Gastautor aus dem Institut für Arbeit und Technik in Gelsenkirchen (IAT); er prüft die in Betrieben faktisch umgesetzten Insolvenzsicherungen von Guthaben auf Arbeitszeitkonten und die möglichen Folgen für eine Veränderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Wegen dieser vertiefenden Beiträge zu den genannten Themen kann hier der Versuch unternommen werden, den Problemdruck der Betriebsräte und ihre relativen Erfolge bei der Problembewältigung im Verhalten der Arbeitgeber bzw. im Verhältnis der Betriebsparteien Interessenvertretung/Arbeitgeber zueinander zu spiegeln.

### 3.2 BETRIEBSRÄTE UND ARBEITGEBER

In den Übersichten zu den von den Betriebs- und Personalräten seit Anfang 2003 angegangenen Problembereichen scheint das Verhältnis zur Arbeitgeberseite nur an einem Punkt direkt durch: 35 % der Betriebsräte (wie übrigens auch der Personalräte) geben an, dass sich im Vergleich die Haltung des Arbeitgebers gegenüber der Interessenvertretung „verhärtet“ hat. Und die mitgeteilte eher negative Erfolgsbilanz der Interessenvertretungen bei der Problembewältigung besagt auch einiges über die Substanz der dahin-

ter stehenden „Verhärtung“ beim betrieblichen Gegenüber. Gleichzeitig belegt aber die ebenfalls schon erwähnte hohe Anzahl neu abgeschlossener Betriebsvereinbarungen, dass diese „Härte“ nicht weniger Verhandlungs- und Regelungsbereitschaft bei der anderen Betriebspartei bedeutet. Deshalb interessiert unabhängig von den konkreten Inhalten von Betriebsvereinbarungen und anderen betrieblichen Verhandlungsergebnissen, die im Rahmen einer Hauptbefragung gar nicht ausgeleuchtet werden können, wie die Betriebsparteien generell miteinander umgehen – oder anders gefragt, ob das a priori vorhandene Machtgefälle zugunsten der Arbeitgeber die rechtlichen und die faktischen Informations-, Arbeits- und Regelungsmöglichkeiten der Interessenvertretung belastet. Zu dieser Frage liefern die WSI-Befragungen heute wie früher etliche Hinweise, die trotz teilweiser „Verhärtung“ der Arbeitgeberseite auf eine in der Regel intensive und wenig gestörte Kooperation hindeuten.

Besonders aufschlussreich sind Antworten der Befragten zu tatsächlichem Störverhalten der Arbeitgeberseite bei der Arbeit der Interessenvertretung. So geben trotz der oben geschilderten vielfältigen betrieblichen Probleme „nur“ 36 % aller Betriebsräte an, dass es seit Anfang 2003 in ihrer Betriebsstätte Einigungsstellen- und Arbeitsgerichtsverfahren gegeben hat. Dieses Ergebnis gilt übrigens – abgesehen von wenigen geringen Abweichungen – für fast alle Betriebsgrößen, auch die Häufigkeitsverteilung in den Wirtschaftsbereichen zeigt nur wenig Ausreißer von diesem Drittel-Wert. Die Anzahl der Verfahren in den betroffenen Betrieben schwankt allerdings sehr stark. Im Durchschnitt sind es aber pro Betrieb nur 1,3 Einigungsstellenverfahren (je nach Betriebsgröße zwischen 0,6 und 2,1 Fälle) und auch nur 5,6 Arbeitsgerichtsverfahren (zwischen 1,8 und 25,6 Verfahren). Während bei der Anzahl der durchschnittlichen Einigungsstellenver-

<sup>6</sup> Diese Faktoren werden hier mit den folgenden Problembereichen aus *Tabelle 9* und *10* konnotiert: Verschlechterung des Betriebsklimas, Verhärtung der Arbeitgeberhaltung gegenüber dem Betriebsrat/Personalrat, Austritt des Arbeitgebers aus dem Arbeitgeberverband, mangelnder Rückhalt des Betriebsrats/Personalrats bei den Beschäftigten.

<sup>7</sup> Immerhin gibt es in 20 % aller Betriebe eine Betriebsvereinbarung zur Weiterbildung, wovon sieben Prozentpunkte seit Anfang 2003 neu abgeschlossen wurden.



fahren keine Betriebsgrößenabhängigkeit besteht, ist Letztere bei den Arbeitsgerichtsverfahren eindeutig. Deren Anzahl ist mit durchschnittlich 1,8 am kleinsten in Betrieben zwischen 20 und 49 Beschäftigten und am größten mit durchschnittlich 25,6 Fällen in Betrieben ab 2.000 Beschäftigten. Diese Größenabhängigkeit ist eigentlich nicht verwunderlich, aber aus manch öffentlicher Sicht erstaunlich genug, weil sie zum Beispiel keine überproportionale Belastung von Klein- und Mittelbetrieben durch solche Verfahren zeigt. Nahe liegend ist auch der Zusammenhang mit den von den befragten Betriebsräten mitgeteilten Inhalten der Verfahren vor Einigungsstellen und Arbeitsgerichten: 37 % der betroffenen Betriebe (oder 12 % aller Betriebe!) zählten Verfahren wegen Auseinandersetzungen um die Arbeitszeit, 33 % wegen Sozialplan/Interessenausgleich, 25 % wegen Entlohnungsstreitigkeiten, 24 % wegen eines Unterlassungsanspruchs gegen den Arbeitgeber, 14 % wegen Strafverfahren gegen den Arbeitgeber nach § 23,3 des Betriebsverfassungsgesetzes und schließlich 71 % wegen personeller Einzelmaßnahmen des Arbeitgebers.

Die Frage „Versucht der Arbeitgeber, Mitwirkungsrechte des Betriebsrats zu behindern?“ wird von 11 % der Befragten bzw. für 11 % der Betriebe mit „häufig“ beantwortet, von 48 % mit „manchmal“ und von 41 % mit „nie“. Auch hier schwankt die Häufigkeit je nach Betriebsgröße, z. B. bei der Antwort „nie“ zwischen 25 % und 62 % ohne erkennbare Größenklassenabhängigkeit; bemerkenswert ist hier der hohe Prozentsatz von 46 % und 49 % gerade bei kleinen Betrieben zwischen 20 und 49 bzw. zwischen 50 und 99 Beschäftigten sowie der niedrige Satz von 27 % bei größeren Betrieben mit 500 bis 999 Beschäftigten. Ähnliche durchschnittliche Größenordnungen und Schwankungen gibt es bei der Verteilung der entsprechenden Antworten auf die verschiedenen Wirtschaftsbereiche.

Und schließlich sieht auch das Informationsverhalten des Arbeitgebers gegenüber „seinem“ Betriebsrat insgesamt wenig gestört aus. Nur 31 % der befragten Betriebsräte teilen mit, dass sie um Informationen von Belang für ihre Tätigkeit „mehrfach bitten müssen“, aber diese Informationen letztlich doch erhalten. 34 % der Betriebsräte erhalten die Informationen „meist bei der ersten Anfrage“ und 35 % „meist unaufgefordert“. Auch hier ist bei

der Verteilung der entsprechenden Häufigkeiten auf Größenklassen keine eindeutige Abhängigkeit erkennbar; in kleinen Betrieben erfolgt z. B. die meist unaufgeforderte Mitteilung mit 37 % und 38 % leicht über dem Durchschnitt, in Betrieben von 500 bis 999 Beschäftigten mit 21 % deutlich unter dem genannten Durchschnitt.

Ein weiteres Indiz für relativ geringe Störungen des Verhältnisses zum Betriebsrat durch den Arbeitgeber ist das Ausmaß der erfragten Nicht-Ausschöpfung der gesetzlichen Ansprüche von Betriebsräten, von der individuellen Arbeit für ihre Tätigkeit in der Interessenvertretung freigestellt zu werden, die laut Interview-Ergebnissen auf 26 % aller Betriebe zutrifft.<sup>8</sup> Auch diese Störung ist auf Betriebsgrößen ohne sichtbare Größenabhängigkeit ungleich verteilt zwischen 15 % und 45 %. Allerdings wird in fast gleichem Ausmaß auch von einer freiwilligen Übererfüllung der Betriebe bei der gesetzlichen Freistellung berichtet, die für 24 % aller Betriebe gemeldet wird. Genau ausgeschöpft wird der gesetzliche Freistellungsanspruch im Durchschnitt bei 48 % aller Betriebe.

Relevant für das Verhältnis zum Arbeitgeber sind ebenfalls Hinweise der Befragten auf gewünschte Hilfestellungen, die sich bezeichnenderweise an betriebsexterne Institutionen richten. Explizit gefragt wurde nur nach gewerkschaftlichen Hilfen in unterschiedlicher Form, die ein Großteil der Betriebsräte schon jetzt überwiegend für gut hält, aber auch zu einem spürbaren Teil als erweiterungs- und verbesserungsbedürftig bezeichnet. Insgesamt wird die heute geleistete gewerkschaftliche Betreuung der Betriebsräte nur von 12 % der Befragten als „ausreichend“ und weiteren 12 % als „mangelhaft“ bewertet. Implizit wird aber auch an vielen Stellen der Wunsch nach mehr Unterstützung durch den Gesetzgeber erkennbar. Hilfe vom Arbeitgeber dagegen können sich die Interessenvertretungen weniger vorstellen. Dies lässt sich zumindest aus den Antworten zu den Fragen ableiten, die im Rahmen des Komplexes Tarifbindung auf die politische Forderung nach stärkerer Verbetrieblung der Tarifpolitik zielen. Hierzu offenbart der Großteil der Befragten deutliche Bedenken, dass die Umsetzung dieser Forderung sinnvoll ist bzw. erhebliche Befürchtungen, dadurch das Machtungleichgewicht im Betrieb zu ihren Lasten zu verstärken (zu Details siehe den Beitrag von *Bispinck* in diesem Heft).

## 4

### Zusammenfassung und Bewertung

Die aktuellen Befragungsergebnisse vermitteln noch deutlicher als die früheren ein facettenreiches Bild der betrieblichen Mitbestimmung, das teilweise mit einer verbreiteten öffentlichen Wahrnehmung nicht kompatibel ist. So wird die Reichweite von Betriebs- und Personalräten sowie ihre Arbeit in den deutschen Betriebsstätten – und damit gleichbedeutend die Akzeptanz dieser Institution durch die Arbeitgeber – immer noch unterschätzt. Gleichzeitig wird die mögliche Wirkungsmacht der Interessenvertretungen in den Betriebsstätten angesichts der vorhandenen Rahmenbedingungen überschätzt, im Hinblick auf andere denkbare Rahmenbedingungen aber auch unterfordert. Diese Rahmenbedingungen sind in erster Linie von dem betrieblichen Machtgefälle zugunsten der Arbeitgeber geprägt, das jedoch durch tarifvertragliche und gesetzliche Rahmenvorgaben zugunsten der Betriebs- und Personalräte vermindert werden kann. Stärkere Rückendeckung durch gesetzliche und tarifvertragliche Vorgaben aber können den Handlungsspielraum der Interessenvertretungen zugunsten von Beschäftigten, Betrieb und Gesellschaft erhöhen.

Die mit den WSI-Interviews gewonnenen Daten aus Betriebsstätten mit Interessenvertretung zeigen zunächst einmal auch von einer zweiten Seite (nach den Befragungen der Arbeitgeber im IAB-Betriebspanel), dass die betriebliche Mitbestimmung ein sehr weitreichendes Regulierungsinstrument ist mit rund 170.000 Gremien in Deutschland und mehreren einhunderttausend Gremienmitgliedern, das in den meisten Betriebsgrößen und Wirtschaftsbereichen zu einem relativ dichten Netz geknüpft ist. Dieses Netz ist die bisher zu wenig wahrgenommene und auch gewürdigte Umkehrseite der betrieblichen Deutschland-AG, die es in der damit üblicherweise angesprochenen Verflechtungsform so nicht mehr gibt, aber nach wie vor in ihrer Leistungsstärke. In diesem Netz wird zu vielen und komplexen Herausforderungen zwischen Interessenver-

<sup>8</sup> Das genaue Volumen der Unterausschöpfung wurde nicht erfragt.

tretung und Arbeitgeber informiert, reagiert, Initiative entwickelt, verhandelt und geregelt, was den Betriebs- und Personalräten häufig die Bewertung Ko-Management eingebracht hat.

Tatsächlich aber fehlen ihnen zum echten Management die entsprechenden Durchsetzungsmöglichkeiten in vielen Bereichen. Insbesondere bei den „harten“ ökonomischen Betriebsfragen wie vor allem der Beschäftigung können sie häufig nur defensiv bzw. sozial abfedernd reagieren. Zunehmend geraten sie in den Mühlstein zwischen Abbau vorhandener Beschäftigung und höheren Leistungsanforderungen wie schlechteren Arbeitsbedingungen bei den verbleibenden Beschäftigten. Aber auch der Erhalt der vorhandenen Beschäftigung um den Preis verschlechterter Arbeitsbedingungen ist eine nicht weniger gravierende Dilemma- oder gar Erpressungssituation. Gleichzeitig werden die Interessenvertretungen durch solche „harten“ betrieblichen Prozesse so sehr in Bewegung und in Atem gehalten, dass „weiche“ Prozesse wie Arbeits- und Gesundheitsschutz, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Genderfragen selbst bei gutem Willen der Beteiligten nur bedingt verfolgt und geregelt werden können.

Gerade der betriebliche Gesundheitsschutz ist ein Beleg für solche faktischen Entwicklungen. Obwohl die Interessenvertretungen hier seit der Novellierung des Arbeitsschutzgesetzes von 1996 ein teilweise erzwingbares starkes Gestaltungsrecht haben, ist auf betrieblicher Ebene selbst bei

der gesetzlich vorgeschriebenen Gefährdungsbeurteilung für jeden Arbeitsplatz und erst recht bei den daraus abzuleitenden Konsequenzen für mehr betriebliche Prävention erschreckend wenig geschehen (siehe auf der Basis einer WSI-Sonderbefragung Ahlers/Brussig 2004 und Ahlers in diesem Heft). Dasselbe könnte sich jetzt beim 2001 in das Betriebsverfassungsgesetz eingefügten Initiativrecht der Betriebsräte zu Qualifizierung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Genderfragen, Umwelt wiederholen – zumal es hier im Gegensatz zum Gesundheitsschutz keine Erzwingbarkeit bei der Umsetzung gibt.

Wiederum die Erfahrung zum Gesundheitsschutz seit 1996 zeigt aber, dass in den wenigen Betrieben mit präventiver Gesundheitspolitik überwiegend der Betriebsrat die Initiative entfaltet hat (so Ahlers/Brussig 2004). Und weiter legt diese Erfahrung nahe, dass stärkere gesetzliche Pflichten des Arbeitgebers wie die regelmäßige und vor allem kontrollierbare Gefährdungsbeurteilung, wie sie prinzipiell im Rahmen des angekündigten Präventionsgesetzes möglich wären, auch die Initiativ- und Regelungspotenziale des Betriebsrats (und natürlich ebenfalls des Personalrats) erhöhen würden. Dies würde auch für gestärkte Rückendeckung der Interessenvertretungen durch mehr Tarifverträge über Vereinbarkeit und Genderfragen gelten (siehe die von Klenner 2005 aufgezeigten entsprechenden Defizite) oder durch ein bisher leider nicht zustande gekommenes Gleichstellungsgesetz.

Genauso gut wie bei diesen „weichen“ betrieblichen Prozessen ließen sich aber auch die „harten“ von den betrieblichen Interessenvertretungen besser bewältigen, wenn z. B. auf gesetzlicher Ebene der Druck der Arbeitgeber durch niedrigere (statt geforderte höhere) maximal zulässige Arbeitszeiten gemindert würde oder auf tarifvertraglicher Ebene durch weniger bzw. kontrollierbarere (statt mehr geforderte) betriebliche Öffnungsklauseln. Wesentlich helfen würde den Interessenvertretungen selbstverständlich auch eine Wirtschafts- und Finanzpolitik, die wirksam neue und gute Arbeit schafft und so die Betriebs- und Personalräte zu neuem Atem kommen ließe. Ob aber damit allein die Dynamik auch betrieblicher Umstrukturierungen wirksam einzudämmen wäre, steht dahin.

Es bleibt noch zu ergänzen, dass der Fragebogen bzw. Interviewleitfaden der WSI-Befragung auf Wunsch zur Verfügung gestellt werden kann. Auch die Überlassung des Ergebnisdatensatzes wird nach Abschluss von Reinigungsarbeiten in Grenzen möglich sein. Die nächste WSI-Hauptbefragung findet in ca. zwei Jahren erneut statt. In der Zwischenzeit sind für 2005 und 2006 zwei weitere Sonderbefragungen in Vorbereitung, die auf die Folgen von betrieblicher Restrukturierung für die Betriebsratsarbeit sowie auf Besonderheiten im öffentlichen Dienst und die Arbeit der Personalräte eingehen werden.

## LITERATUR

---

**Ahlers, E./ Brussig, M.** (2004): Gesundheitsbelastungen und Prävention am Arbeitsplatz (Ergebnisse einer WSI-Sonderbefragung von Betriebsräten 2004), in: WSI-Mitteilungen 11, S. 617–624

**Ellguth, P.** (2003): Quantitative Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung, in: WSI-Mitteilungen 3, S. 194–199

**Klenner, Ch.** (2004): Gender – ein Fremdwort für Betriebsräte? (Ergebnisse einer WSI-Sonderbefragung von Betriebsräten 2003), in: WSI-Mitteilungen 5, S. 277–286

**Klenner, Ch.** (2005): Gleichstellung von Frauen und Männern und Vereinbarkeit von Familie und Beruf – eine Analyse von tariflichen Regelungen in ausgewählten Tarifbereichen, in: WSI-Tarifhandbuch 2005, Frankfurt/Main, S. 41–65

**Massa-Wirth, H./ Seifert, H.** (2004): Betriebliche Bündnisse für Arbeit mit begrenzter Reichweite? (Ergebnisse einer WSI-Sonderbefragung von Betriebsräten 2003), in: WSI-Mitteilungen 5, S. 246–254

**Schäfer, C.** (2003): Die WSI-Hauptbefragung von Betriebs- und Personalräten 2002 – ein Überblick; in: WSI-Mitteilungen 3, S. 139–148