

REPORT

Nr. 110, März 2026

Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

WER GEHT ZUR BETRIEBSRATSWAHL?

Befunde aus der Betriebsräte- und der Erwerbspersonenbefragung des WSI

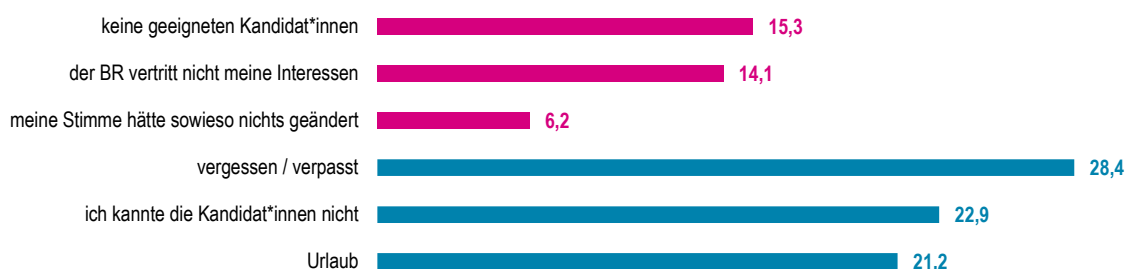
Martin Behrens, Wolfram Brehmer

In den alle vier Jahre stattfindenden Betriebsratswahlen entscheiden die Beschäftigten darüber, wer sie im Betrieb vertritt. Die Wahlen sind wichtig für die Erneuerung und Stabilisierung der Betriebsräte, sie stärken darüber hinaus auch deren Verankerung in der Belegschaft. Daher kommt auch der Wahlbeteiligung eine große Bedeutung zu. Analysen auf Basis der Betriebsräte- und der Erwerbspersonenbefragung des WSI zeigen, dass die Wahlbeteiligung durch drei Faktorenbündel beeinflusst wird:

Neben betrieblichen Einflüssen und hier insbesondere der Betriebsgröße, spielen Aspekte der Schutzbedürftigkeit und Integration der Beschäftigten ebenso eine Rolle wie das genutzte Verfahren der Betriebsratswahl. Insgesamt steigt die Wahlbeteiligung – so zeigen multivariate statistische Analysen –, wenn die Möglichkeit der Personenwahl angeboten wird und der gewerkschaftliche Organisationsgrad hoch ist; sie sinkt bei einem hohen Anteil atypisch Beschäftigter (insbesondere von Minijobs), aber auch mit zunehmender Betriebsgröße.

Auswahl an Gründen für die Nichtteilnahme an der Betriebsratswahl

Angaben in Prozent



Anmerkung: gewichtete Angaben, N = 217

Quelle: WSI-Erwerbspersonenbefragung Welle 8, nur Nichtwähler*innen, eigene Berechnung

INHALT

1	Einleitung	3
2	Mandatierung und Legitimität des Betriebsrats	4
3	Datengrundlage	6
3.1	WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2023	6
3.2	WSI-Erwerbspersonenbefragung 2022 (Welle 8)	6
3.3	Methodisches Vorgehen der Auswertungen	6
4	Determinanten der Wahlbeteiligung	7
5	Empirische Analysen	9
5.1	Deskriptive Statistik	9
5.2	Schätzmodelle zur Wahlbeteiligung	19
6	Fazit	24



AUTOREN



Quelle:
S. Petrat

Prof. Dr. Martin Behrens

Referat: Europäische Arbeitsbeziehungen
martin-behrens@boeckler.de



Quelle:
U. Baatz

Dr. Wolfram Brehmer

Referat: Empirische Strukturanalysen
wolfram-brehmer@boeckler.de

1 EINLEITUNG

2026 ist wegen des in diesem Jahr gehäuften Auftretens von Landtags-, aber auch Kommunalwahlen wiederholt als „Super-Wahljahr“ bezeichnet worden. Weniger in den Fokus der medialen Aufmerksamkeit geraten ist allerdings ein weiteres Großereignis der demokratischen Teilhabe, die regelmäßig alle vier Jahre stattfindenden Betriebsratswahlen. Betriebsratswahlen finden in Betrieben der privaten Wirtschaft im Zeitraum vom 1. März bis 31. Mai 2026 statt. Zwar sieht § 1 Abs. 1 des Betriebsverfassungsgesetzes vor, dass in Betrieben mit in der Regel mindestens fünf ständigen wahlberechtigten Arbeitnehmern Betriebsräte gewählt „werden“, jedoch ergibt sich aus dieser Norm kein Errichtungszwang. Kommt es in einem Betrieb zu keiner Wahl, sei es, weil es keine Initiative aus den Reihen der Belegschaft oder der diese vertretenen Gewerkschaft gibt, oder der Arbeitgeber die Wahl eines Betriebsrats aktiv hintertreibt (Behrens/Dribusch 2025), so gibt es keine Instanz, die die Gründung bzw. erneute Wahl eines Betriebsrats einfordert oder gar erzwingt. Folglich verfügten im Jahr 2024 lediglich sieben Prozent der betriebsratsfähigen Betriebe über ein solches Gremium, wodurch allerdings – wegen der ungleich höheren Verbreitung der Betriebsräte unter den Großbetrieben der privaten Wirtschaft – immerhin 37 Prozent aller Beschäftigten dieser Betriebe durch einen Betriebsrat vertreten werden (Hohendanner/Kohaut 2025, S. 301).

Die im Frühjahr 2026 stattfindenden Betriebsratswahlen sind nicht allein von herausragender Bedeutung für Erneuerung und Stabilisierung der Betriebsräte und damit auch für die Stärkung der

demokratischen Teilhabe im Betrieb, sie bieten zudem einen wichtigen Anlass, die Fragen zur Gestaltung betrieblicher Mitbestimmung in die Belegschaften zu tragen und zu diskutieren. Daher ist es nicht erstaunlich, wenn der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften große Anstrengungen unternehmen, um die Belegschaften für die Wahl zu mobilisieren. Die Wahlbeteiligung stellt hier für die Bewertung des Mobilisierungserfolgs eine entscheidende Kenngröße dar: Zum einen, weil sie direkt Auskunft über den Umfang der Mobilisierung der Belegschaften für das Wahlereignis gibt, zum anderen, weil aus einer großen Beteiligung der Beschäftigten an der Betriebsratswahl eine hohe Legitimität des Betriebsratsgremiums, aber auch der einzelnen (gewählten) Vertreter*innen abgeleitet wird (Greifenstein et al. 2011, S. 13).

In den nun folgenden Analysen verfolgen wir diese Spur und untersuchen mit Rückgriff auf die vorausgehenden Betriebsratswahlen im Jahr 2022, welche betrieblichen und überbetrieblichen Einflussfaktoren mit der Wahlbeteiligung der Beschäftigten in Verbindung stehen. Wir stützen uns hierbei auf zwei Datenquellen: die WSI-Betriebsrätebefragung 2023 sowie die WSI-Erwerbspersonenbefragung aus dem Jahr 2022 (Welle 8).

Im nun folgenden zweiten Abschnitt stellen wir zunächst die Wahlgrundsätze sowie das Wahlverfahren vor. Es folgt die Darstellung der verwendeten Datengrundlage (Abschnitt 3) sowie der unserer Analyse zugrundeliegenden Annahmen (Abschnitt 4). Im fünften Abschnitt präsentieren wir die Ergebnisse unserer Auswertungen. Abschnitt 6 fasst unsere Befunde zusammen.



2 MANDATIERUNG UND LEGITIMITÄT DES BETRIEBSRATS

Betriebsräte (BR) kombinieren das Prinzip demokratischer Wahlen mit dem Strukturmodell der Mandatierung. BR-Wahlen finden alle vier Jahre in „geheimer und unmittelbarer Wahl“ (§ 14 Abs. 1 BetrVG) statt und werden – anders als beispielsweise in den Niederlanden – innerhalb eines vorgesehenen Zeitfensters kampagnenartig für die große Mehrheit der betroffenen Betriebe durchgeführt. Innerhalb einer Amtsperiode sind BR frei, das ihnen erteilte Mandat zu nutzen und auf Basis der Beschlüsse des Betriebsratsgremiums zu handeln. Schmidt/Trinczek (1999, S. 111) sprechen hierbei von einem Prozedere, das im Grunde auf einer „Marginalisierung“ der Belegschaft beruht, weil der BR im Zweifel auch ohne besondere Voten der Belegschaft in einzelnen Sachfragen handeln kann. Diese autonome Handlungsmacht, welche das Betriebsverfassungsgesetz dem BR in die Hände legt, muss von Zeit zu Zeit neu begründet und damit kontrolliert werden. Dies macht Wahlen umso bedeutsamer.

Die turnusmäßige Wahl des BR kann auf zwei unterschiedlichen Verfahrenswegen erfolgen. Die *Verhältnisswahl* ist als das Regelprinzip im Betriebsverfassungsgesetz verankert. Hiernach können im Betrieb vertretene Gewerkschaften oder auch Gruppen von wahlberechtigten Arbeitnehmer*innen Wahlvorschläge (Listen) einreichen. Wurde lediglich *ein* Wahlvorschlag eingereicht oder die Wahl im „vereinfachten Wahlverfahren“ durchgeführt (Betriebe zwischen fünf bis 100 Beschäftigten)¹ findet das Prinzip der *Mehrheitswahl* Anwendung.

Für Fragen der Steuerungsfähigkeit des Wahlvorgangs ergeben sich durch die alternativen Wahlverfahren große Unterschiede. So obliegt es im Falle der Verhältnisswahl der Gewerkschaft (bzw. der Gruppe von Beschäftigten, die einen Wahlvorschlag einreichen) die Reihenfolge der Kandidat*innen auf der Liste festzulegen. Wähler*innen geben ihre Stimme für eine Liste ab, haben jedoch nicht die Möglichkeit, einzelne Kandidat*innen zu bevorzugen. Im Falle der Mehrheitswahl können Wähler*innen hingegen ihre Stimme einzelnen Personen (unabhängig von ihrer Position auf der Liste) geben und haben so viele Stimmen, wie Betriebsratsmitglieder zu wählen sind. Die unterschiedlichen Wahlverfahren haben sowohl Folgen für die konkrete Steuerung der Mobilisierung von Kandidat*innen als auch für die Bindung zwischen Beschäftigten und Kandidat*innen. Bei der Verhältnisswahl können Gewerkschaften Kandidat*innen auf aussichtsreichen Listenplätzen platzieren, die

im (betrieblichen) Einzelfall bei einer reinen Mehrheitswahl eher geringe Wahlaussichten hätten, z. B. junge Beschäftigte und/oder Beschäftigte mit kurzer Betriebszugehörigkeit, weil diese im Betrieb noch nicht bekannt sind, oder auch Beschäftigte mit Migrationshintergrund.

Die Mehrheitswahl rückt hingegen einzelne Kandidat*innen in den Vordergrund. Für den Wahlerfolg ist hierbei weniger die Positionierung auf der Liste ausschlaggebend, sondern vielmehr die Bekanntheit im Betrieb und die persönliche Akzeptanz bzw. Beliebtheit in der Belegschaft. Wie wir in Abschnitt 4 näher zeigen werden, erweist sich die Mehrheits- bzw. Personenwahl als das am häufigsten genutzte Wahlverfahren. Dies schließt allerdings jene Fälle ein, bei denen das „vereinfachte Wahlverfahren für Kleinbetriebe“ (§ 14a BetrVG) angewendet wurde und somit keine Auswahlmöglichkeit beim Wahlverfahren bestand.

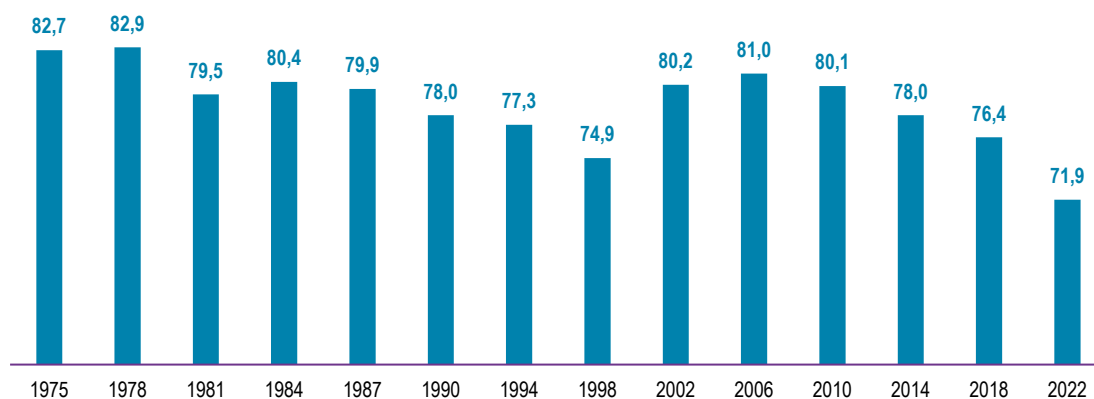
Unabhängig vom Wahlverfahren schreibt das Betriebsverfassungsgesetz seit seiner Reform im Jahre 2001 die Einhaltung einer Geschlechterquote verpflichtend vor. Von dieser Regelung begünstigt wird das Geschlecht, das in der Belegschaft in der Minderheit ist (§ 15 Abs. 2 BetrVG), in bestimmten Branchen mit hohem Anteil weiblicher Beschäftigter sind dies regelmäßig die Männer. Als Grundprinzip sieht die Geschlechterquote vor, dass das Geschlecht in der Minderheit „mindestens entsprechend seinem zahlenmäßigen Verhältnis“ vertreten sein muss.² Die für das Minderheitengeschlecht reservierten Sitze im Betriebsrat werden mit Rückgriff auf das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren ermittelt. Nach Analysen von Baumann et al. (2017) auf Basis von Daten der WSI-Betriebsrätebefragung 2015 führt die Geschlechterquote zu einer deutlich verbesserten Repräsentanz von Frauen im Betriebsrat (Frauenanteil in den Belegschaften: 42 Prozent, im Betriebsrat: 39 Prozent), jedoch ist dieses System in jenen Betrieben weniger wirksam, in denen Frauen das Mehrheitsgeschlecht sind. Anders gewendet: Sind Männer das Geschlecht in der Minderheit, ist die Geschlechterquote deutlich wirksamer, als wenn Frauen das Minderheitengeschlecht repräsentieren.

1 Auf Basis einer Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Wahlvorstand kann das Vereinfachte Wahlverfahren auch in Betrieben mit zwischen 101 und 200 wahlberechtigten Arbeitnehmer*innen angewendet werden.

2 Erfasst werden allerdings nur BR, die aus mindestens drei Mitglieder bestehen, da in Betrieben mit weniger als 20 Beschäftigten lediglich ein einziges BR-Mitglied zu wählen ist und somit eine Quote als absolutes Ausschlusskriterium für ein Geschlecht wirken würde.

Wahlbeteiligung der Beschäftigten bei BR-Wahlen 1975–2022

Angaben in Prozent



Quelle: Greif 2025, auf Basis von Auswertungen des DGB

WSI

Der Output der Betriebsratsarbeit variiert erheblich in Bezug auf verschiedene Betriebsratstypen. Hierbei ist insbesondere die Betriebsgröße eine Variable von zentraler Bedeutung. So verfügen BR in Großbetrieben teils über erhebliche Ressourcen, während die Interessenvertretungen in Kleinbetrieben in Sachen Professionalität und Ressourcen deutlich hinter diesem Maßstab zurückbleiben. Diese Differenzierung wird nicht zuletzt auch durch betriebsverfassungsrechtliche Normen gestützt: Beispielsweise haben BR in Betrieben ab 200 Beschäftigten Anspruch auf zunächst ein voll von den dienstlichen Pflichten freigestelltes Mitglied, ab der Mindestzahl von 200 Beschäftigten im Unternehmen besteht darüber hinaus Anspruch auf die Bildung eines Wirtschaftsausschusses.

Durch ihre Informations-, Beratungs- und Mitbestimmungsrechte treten BR als Ansprechpartner für eine Vielzahl unterschiedlicher Themenbereiche in Erscheinung. Das WSI erhebt regelmäßig über 40 unterschiedliche Themen der Betriebsratsarbeit und dokumentiert deren hohe thematische Komplexität (Behrens/Brehmer 2022). Durch ihre Nähe zu den Beschäftigten werden BR vielfach auch als die eigentliche „Gewerkschaft im Betrieb“ wahrgenommen.

Von Seiten des DGB und seiner Gewerkschaften wird insbesondere die hohe Beteiligung der Beschäftigten an den turnusmäßigen Betriebsratswahlen als Beleg der großen Akzeptanz der betrieblichen Mitbestimmung wahrgenommen. So ergab eine Auswertung der gewerkschaftlichen Meldebögen zur zurückliegende BR-Wahl im Jahr 2022 eine durchschnittliche Wahlbeteiligung von 71,9 Prozent (Misterec 2022, S. 8).

Wie in Abbildung 1 dargestellt, ist im zugrunde gelegten Zeitraum von fast 50 Jahren ein Rückgang der Wahlbeteiligung von nahezu elf Prozentpunkten zu verzeichnen³, im Vergleich zu den deutlichen Erosionstendenzen im Bereich der Tarifbindung oder des gewerkschaftlichen Organisationsgrades ein recht moderater Rückgang.

³ Es sei aber darauf hingewiesen, dass es sich bei diesen Angaben um Auswertungen auf Basis der Meldebögen der DGB-Mitgliedsgewerkschaften und keine Zufallsstichprobe handelt. So ist davon auszugehen, dass Betriebsräte mit keiner oder einer schwachen Bindung an die Gewerkschaften eher selten an dieser Erhebung teilnehmen. Damit ist freilich noch nichts darüber gesagt, ob und in welche Richtung dies die berichteten Angaben zur Wahlbeteiligung verzerrt. Ferner sei drauf hingewiesen, dass es sich bei den hier dokumentierten Angaben um Mittelwerte der einzelnen betrieblichen Wahlbeteiligungen handelt. Wegen der unterschiedlichen Beschäftigtenzahlen der Betriebe sind diese Angaben also nicht mit der Wahlbeteiligung bei öffentlichen Wahlen zu vergleichen.

3 DATENGRUNDLAGE

Die Analysen zur Wahlbeteiligung bei den Betriebsratswahlen 2022 sowie zu Wahlverfahren und Wahlmodalitäten stützen sich auf zwei Datenquellen: die WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2023 sowie die WSI-Erwerbspersonenbefragung 2022 (Welle 8). Während die Betriebsrätebefragung eine betriebliche Perspektive auf den Ablauf und die Beteiligung an den Wahlen eröffnet, erlaubt die Erwerbspersonenbefragung Aussagen aus Sicht der Beschäftigten, insbesondere auch zu Gründen der Nichtteilnahme an Betriebsratswahlen.

3.1 WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2023

Die WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung ist eine regelmäßig durchgeführte Wiederholungsbefragung von Interessenvertretungen in Deutschland. Die Grundgesamtheit umfasst Betriebe und Dienststellen mit mindestens 20 Beschäftigten, in denen es Befragungszeitpunkt einen Betriebs- oder Personalrat gab. Die Befragung wird als Panel angelegt: Nach einer ersten Erhebung im Jahr 2015 (ausschließlich Betriebsräte) wurde das Panel in späteren Wellen erweitert und ergänzt; seit der fünften Welle im Jahr 2021 sind auch Personalräte einbezogen. Die für diesen Bericht ausgewertete Befragung wurde im Jahr 2023 durchgeführt (Brehmer 2024).

Die Stichprobe basiert auf einer geschichteten Zufallsauswahl von Betrieben aus der BA-Betriebsdatei. Hier analysiert werden lediglich Betriebs- aber keine Personalräte. Jedes Betriebsratsinterview steht für einen Betrieb ($n = 2.670$), in der Regel wurden die Interviews mit den oder der Vorsitzenden durchgeführt, bei einer Minderheit mit anderen Betriebsratsmitgliedern. Die Datenerhebung erfolgte mittels computergestützter Telefoninterviews (CATI). Der Fragebogen wurde vom WSI entwickelt und vor jeder Erhebungswelle in umfangreichen Pretests (in der Regel 50 bis 100 Interviews) erprobt. Mit der Durchführung der Befragung waren bis einschließlich 2018 infas, seit 2021 uzbonn betraut.

3.2 WSI-Erwerbspersonenbefragung 2022 (Welle 8)

Die zweite Datengrundlage bildet die WSI-Erwerbspersonenbefragung, eine seit April 2020 laufende Online-Panelbefragung von Erwerbspersonen in Deutschland (Emmmer 2023). Die Grundgesamtheit umfasst deutschsprachige Erwerbspersonen ab 16 Jahren mit Internetzugang. Die Stichprobe wird als Quotenstichprobe realisiert (Alter, Geschlecht, Bildung, Bundesland) und in einem zweistufigen Auswahlprozess gezogen. Grundlage ist ein Online-

Access-Panel von Payback, das keine Selbstrekrutierung zulässt. Die Einladung zur Teilnahme an der WSI-Erwerbspersonenbefragung erfolgt per E-Mail.

Welle 8, die für diesen Bericht genutzt wird, wurde im Zeitraum vom 25. April bis zum 9. Mai 2022 erhoben, also während der laufenden Betriebsratswahlen. Die Datenerhebung erfolgte mittels computergestützter Webinterviews (CAWI); mit der Durchführung war Verian (ehemals Kantar) betraut. Der Fragebogen wurde vom WSI erstellt. Es nahmen insgesamt 6.234 Erwerbspersonen teil. Für die Analysen zur Betriebsratswahl wurden nur jene abhängig Beschäftigten berücksichtigt, die in Betrieben mit Betriebsrat tätig waren. Eine weitere Einschränkung erfolgte auf Beschäftigte, in deren Betrieben die Betriebsratswahl zum Befragungszeitpunkt bereits abgeschlossen war. Diese Ausschlüsse führen zu 1.365 hier analysierten Fällen.

3.3 Methodisches Vorgehen der Auswertungen

Die empirischen Analysen umfassen deskriptive Auswertungen in Form von Häufigkeiten und Kreuztabellen sowie multivariate Analysen mittels OLS-Regressionen. Alle Prozentangaben beruhen – sofern nicht anders ausgewiesen – auf gewichteten Daten. Fallzahlen und Regressionsmodelle werden ungewichtet ausgewiesen. Fehlende Angaben werden in Kreuztabellen jeweils tabellenweise ausgeschlossen; in den Regressionsanalysen werden nur Fälle mit vollständigen Angaben berücksichtigt.

Ein Teil der erklärenden Variablen, die in den Analysen der Erwerbspersonenbefragung gemeinsam mit der Wahlbeteiligung verwendet werden, wurde nicht in Welle 8 selbst erhoben, sondern stammt aus früheren Erhebungswellen. Fehlende Werte in der Welle 8 wurden – sofern möglich – durch die jeweils letzte vorangegangene Beobachtung derselben Person ersetzt („last observation carried forward“). Da die Befragungswellen in einem engen zeitlichen Abstand lagen (April 2020 bis April 2022) und es sich überwiegend um zeitlich stabile Merkmale handelt (z.B. Bildung, Geschlecht, Migrationshintergrund), ist dieses Vorgehen methodisch vertretbar. Bei einzelnen Merkmalen (und zwar: Tarifbindung, Teilzeit, Leiharbeit, Befristung) ist diese Annahme jedoch mit Unsicherheit verbunden; die betreffenden Angaben stammen aus Welle 6.

Insgesamt ergänzen sich beide Datensätze in sinnvoller Weise: Die Betriebsrätebefragung liefert detaillierte Informationen zum Wahlablauf und zur betrieblichen Einbettung der Betriebsratswahlen, während die Erwerbspersonenbefragung eine Beschäftigtenperspektive auf Wahlbeteiligung und Nichtteilnahme eröffnet.

4 DETERMINANTEN DER WAHLBETEILIGUNG

Wenngleich an dieser Stelle kein Platz für eine systematische Analyse der politikwissenschaftlichen Wahlforschung ist, so lohnt doch ein knapper Blick auf einige ihrer Kernthemen und Befunde. Im Kontext öffentlicher Wahlen ist die Frage der Wahlbeteiligung häufig mit Rückgriff auf die Zufriedenheit bzw. Unzufriedenheit der Wähler*innen mit dem politischen Angebot, mit der allgemeinen Akzeptanz von Wahlnormen, dem Grad der politischen Entfremdung sowie der Stärke von Parteibindungen in Verbindung gebracht worden (siehe z.B. Kleinhenz 1995)⁴. So wird für die Apathiethese der Topos „Wahlen ändern sowieso nichts“ ins Feld geführt, wonach letztendlich auf die Folgenlosigkeit der eigenen Wahlbeteiligung verwiesen wird. Es finden sich jedoch auch Argumente, wonach Wahlabstinz möglicherweise als Folge des genauen Gegenteils, nämlich der Zufriedenheit mit den herrschenden Verhältnissen, zu interpretieren sei. Demnach ergibt sich kein Beteiligungsbedarf, weil entweder die Verhältnisse gut sind wie sie sind oder aber „die Nichtwähler ein großes Vertrauen in den wählenden Mitmenschen und die politische Elite haben“ (Mayer im Interview der Rheinischen Post, zitiert über Schäfer 2011, S.134). Schließlich ist mit dem Begriff der „Protestwahl“ auf die Beobachtung verwiesen worden, wonach sich die verbreitete Verbitterung über die herrschenden Verhältnisse nicht notwendigerweise als Apathie ausdrückt, sondern in Form der Unterstützung populistischer Parteien. Populistische Parteien werden demnach nicht primär wegen ihres eigenen politischen Programms, sondern wegen ihrer lautstarken Opposition gegen etablierte Politikangebote (gern auch solche des „Establishments“) gewählt.

Zwar ist nicht auszuschließen, dass solche individuellen Wahrnehmungen und Deutungen gesellschaftlicher Verhältnisse auch im Falle der Betriebsratswahlen eine gewisse Rolle spielen, jedoch finden diese in einem sozialen Raum statt, der durch Machtasymmetrien zwischen Kapital und Arbeit geprägt ist und aufgrund des inhaltlich begrenzten Aufgabenbereichs der betrieblichen Mitbestimmung nur für einen begrenzten Interessenkreis Zuständigkeit beansprucht. Ferner ist der soziale Raum Betrieb – freilich auch abhängig von der jeweiligen Betriebsgröße – durch eine besondere soziale Nähe zwischen den Wähler*innen und den zu wählenden Betriebsratsmitgliedern geprägt (von Grumbkow 2026, S. 6). Betriebsräte üben ein Ehrenamt aus und weisen mit Blick auf eine Vielzahl von soziodemografischen Merkmalen große

Ähnlichkeiten mit ihren Wähler*innen auf, also der Gruppe, aus der sie sich rekrutieren (Behrens 2009a). Zwar gibt es in einigen Großbetrieben auch die Tradition einer langjährigen Betriebsratskarriere (gekoppelt mit einer möglichen Vollfreistellung von den beruflichen Tätigkeiten), die eine gewisse Nähe zum Modell der Berufspolitiker/der Berufspolitikerin aufweisen, doch das ist bei Betriebsräten eher die Ausnahme als die Regel.

Wie diese Überlegungen andeuten, ist also für die Einschätzung der Bereitschaft der Belegschaften, an BR-Wahlen teilzunehmen, eine Reihe unterschiedlicher Faktorenbündel zu berücksichtigen. Neben erwerbsbiografischen Kriterien, die auch die besondere Schutzbedürftigkeit von Beschäftigten innerhalb ihres betrieblichen Arbeitsverhältnisses zum Ausdruck bringen, werden wir darüber hinaus eine Reihe betrieblicher Einflüsse, aber auch das besondere Verhältnis zum Arbeitgeber innerhalb einer asymmetrischen Machtkonstellation berücksichtigen.

In der Literatur ist der Einfluss zentraler betrieblicher Einflussfaktoren auf die Wahlbeteiligung besonders gut dokumentiert und hierbei insbesondere der Einfluss der Betriebsgröße (Misterek 2022; Demir et al. 2018; Greifenstein et al. 2011; Niedenhoff 1987, S.70). So zeigte zuletzt die Auswertung der Meldebögen zur Betriebsratswahl 2022 (wie bereits die Auswertung früherer Wahlen) ein Absinken der Wahlbeteiligung mit steigender Betriebsgröße. Während die durchschnittliche Wahlbeteiligung (ungewichteter Mittelwert der betrieblichen Wahlbeteiligungen) in Kleinbetrieben mit zwischen fünf und 20 Beschäftigten 89,4 Prozent betrug, erreichte dieser Anteilswert in Großbetrieben mit mehr als 1.000 Beschäftigten lediglich 52,7 Prozent (Misterek 2022, S.8). Als Gründe für diesen recht deutlichen und im Zeitverlauf überaus robusten Betriebsgrößeneffekt nehmen Demir et al. (2018, S.4) an, dass es Betriebsräten in Großbetrieben ungleich schwerer fällt, einzelne Beschäftigte auf dem Wege einer „betrieblichen Informations- und Beteiligungspolitik“ zu erreichen, während korrespondierend in den Kleinbetrieben eine „kleinbetriebliche Sozialverfassung“ eine hohe Wahlbeteiligung fördert. Auch aus der empirischen Wahlforschung zu politischen Wahlen (z.B. Kommunalwahlen) ist bekannt, dass die Größe politischer Einheiten systematisch mit der Wahlbeteiligung zusammenhängt. Es wird argumentiert, dass mit zunehmender Bevölkerungsgröße unter anderem der wahrgenommene Einfluss der eigenen Stimme sinkt, soziale Nähe und Mobilisierungspotenziale abnehmen und damit die Wahlbeteiligung tendenziell geringer ausfällt (Graeb 2024, S.361–362).

⁴ Wie Schäfer (2015) ausführt, erweist sich die Wahlenthaltung als „sozial bedingt“, da sie in den unteren sozialen Schichten deutlich weiter verbreitet ist als in der Mittel- bzw. Oberschicht

Anzunehmen wäre darüber hinaus, dass die Wahlbeteiligung auch von der räumlich/organisatorischen Struktur der betrieblichen Arbeitsorganisation abhängig ist. Ein hoher Anteil an Tätigkeiten im Außendienst/Dienstreisen, ebenso wie eine starke räumliche Zergliederung der Betriebsstätten, wie sie z. B. in Teilen der Bauwirtschaft üblich ist (Baustellenprinzip), würde eine gezielte Ansprache und Mobilisierung der Beschäftigten für die Wahl systematisch erschweren. Einen ähnlichen Effekt könnte man sich bei verstärkter mobiler Arbeit vorstellen. Zwar steht für mobil Arbeitende ebenso wie für Beschäftigte im Außendienst die Möglichkeit der Briefwahl zur Verfügung, jedoch lassen sich diese Beschäftigten durch viele der klassischen Methoden zur Wahlmobilisierung (Aushänge im Betrieb, persönliche Ansprache, Betriebsversammlungen) nur schwer erreichen.

Ein zweites Bündel von Faktoren betrifft die besondere Schutzbedürftigkeit von Beschäftigten in ihrer jeweiligen Beschäftigungssituation, aber auch der Sozialintegration im Betrieb, wie sie Kotthoff unter dem Begriff der „betrieblichen Sozialordnung“ zusammengefasst hat (Kotthoff/Reindl 1990). Hierbei scheinen Formen der atypischen Arbeitsverhältnisse von besonderer Bedeutung zu sein. Wir gehen davon aus, dass hohe Anteile sowohl von Teilzeitarbeit/Minijobs, Leiharbeit als auch von befristeten Arbeitsverhältnissen eine tiefergehende Integration in die betriebliche Sozialordnung erschweren. Wie beispielsweise im Falle der Leiharbeit, fühlen sich Beschäftigte nicht zugehörig, da sie quasi „Diener zweier Herren“ sind: dem Entleihbetrieb und dem Verleihunternehmen, zu dem das eigentliche Arbeitsverhältnis besteht. Zwar dürfen Leiharbeitsbeschäftigte unter bestimmten Bedingungen an der Betriebsratswahl teilnehmen (Mindesttätigkeit im Entleihbetrieb von drei Monaten), jedoch bleibt ihre Sozialintegration oft oberflächlich.

Für die Konstitution einer betrieblichen Sozialordnung ebenso von Bedeutung sind deren Integration in die Handlungsfelder der betrieblichen Führung und der institutionalisierten Interessenvertretung (Kotthoff 2023, S.120). Konflikte mit dem Arbeitgeber könnten beispielsweise die Neigung der Beschäftigten, sich an Wahlen zu beteiligen, beeinflussen, wenngleich die Richtung dieses Zusammenhangs zunächst unbestimmt ist. Es ist durchaus vorstellbar, dass ein offen ausgetragener Konflikt die Belegschaft einschüchtert und in die Apathie treibt, jedoch kann auch das genaue Gegenteil zutreffen: Die Beschäftigten schließen die Reihen und stärken dem Betriebsrat durch ihre Stimme den Rücken, damit dieser im Konflikt besser bestehen kann.

Als ähnlich ambivalent kann auch die Wahrnehmung der bisherigen Arbeit des Betriebsrats gelten (sofern es zuvor einen gab). So könnte ein als schwach oder inkompetent wahrgenommener Betriebsrat⁵ zu erhöhter Wahlabstinenz führen, weil sich Beschäftigte wenig von dessen Unterstützung erwarten. Es kann aber auch genau das Gegenteil eintreffen: Beschäftigte begehren auf und nehmen an der Wahl teil, um einen insuffizienten Betriebsrat aus dem Amt zu wählen.

Ferner berücksichtigt ein drittes Faktorenbündel Aspekte des Wahlverfahrens ebenso wie Fragen der direkten Wahlmobilisierung durch den ausgehenden BR bzw. von betrieblichen Vertrauensleuten der Gewerkschaft. Wie bereits in Abschnitt 2 ausgeführt, stehen drei unterschiedliche Wahlverfahren zur Verfügung, wenngleich nicht gleichermaßen für alle Betriebe. Wir gehen davon aus, dass sich – wie einige frühere Studien zeigen konnten – die Möglichkeit gezielt einzelne Personen wählen zu können, positiv auf die Wahlbeteiligung auswirkt (Demir et al. 2018, S.4). Auch in der empirischen Wahlforschung gilt das Wahlsystem als relevanter Faktor der Wahlbeteiligung bei politischen Wahlen (Graeb 2024, S.363).

⁵ Es sind allerdings auch eine Vielzahl weiterer Kritikpunkte denkbar: Demnach wäre der BR entweder zu arbeitgebernah oder aber zu konfrontativ, er könnte für die Belegschaft schlichtweg „unsichtbar“ sein oder ihm vorgeworfen werden, er würde Klientelpolitik betreiben. Denkbar wäre auch, dass das Gremium als intern zerstritten und damit ineffektiv wahrgenommen wird.



5 EMPIRISCHE ANALYSEN

Dieses Kapitel stellt die empirischen Befunde zum Wahlverfahren, der Wahlbeteiligung und Gründen für die Nichtteilnahme von Beschäftigten bei den Betriebsratswahlen 2022 vor. Das Kapitel ist wie folgt aufgebaut: Zunächst werden im deskriptiven Teil (Abschnitt 5.1) die wesentlichen Einflussfaktoren auf die Wahlbeteiligung analysiert. Dabei werden betriebliche Merkmale und Aspekte der Arbeitsorganisation betrachtet und Informationen zum Wahlverfahren vorgestellt. Ergänzt wird dies durch eine Analyse auf der Individualebene, die die persönlichen Merkmale von Nichtwähler*innen und deren Motive vorstellt. Im darauffolgenden Abschnitt 5.2 werden die Faktoren in ein multivariates Schätzmodell überführt.

5.1 Deskriptive Statistik

Einfluss betrieblicher Strukturmerkmale sowie der Arbeitsorganisation

Die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei den Betriebsratswahlen 2022 lag bei 71,5 Prozent.⁶ Eine Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland zeigt nur geringe Unterschiede. In westdeutschen Betrieben (einschließlich Berlin) lag die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei 71,4 Prozent, in ostdeutschen Betrieben bei 72,4 Prozent. Auch eine Betrachtung nach Bundesländern weist keine hohe Varianz der Wahlbeteiligung aus (ohne Abbildung). Unterschiede in der Wahlbeteiligung

lassen sich damit weniger entlang der regionalen Lage, sondern eher entlang betrieblicher Merkmale erklären, auf die im weiteren Verlauf des Kapitels eingegangen wird.

Betriebsgröße

Die Wahlbeteiligung bei den Betriebsratswahlen 2022 lag, wie oben erwähnt, bei 71,5 Prozent, wenn sie als Durchschnitt der betrieblichen Wahlbeteiligungen berechnet wird (Tabelle 1). Wird hingegen die Wahlbeteiligung der wahlberechtigten Beschäftigten⁷ insgesamt zugrunde gelegt, ergibt sich mit 57,7 Prozent ein deutlich niedrigerer Wert. Diese Differenz verweist auf die Bedeutung der Betriebsgröße für die Interpretation aggregierter Wahlbeteiligungsraten und wird im weiteren Verlauf des Kapitels näher erläutert.

Abbildung 2 zeigt die Wahlbeteiligung bei den Betriebsratswahlen in Abhängigkeit von der Betriebsgröße. Die Abbildung ist als Vier-Felder-Darstellung angelegt. In den drei Teilabbildungen oben links, oben rechts und unten links wird der Zusammenhang zwischen der Anzahl der Beschäftigten und der Wahlbeteiligung jeweils für unterschiedliche Größenbereiche auf der Originalskala (Betriebsgröße) dargestellt. Die Teilabbildung unten rechts zeigt denselben Zusammenhang für den gesamten betrachteten Größenbereich, verwendet jedoch eine logarithmierte Skala der Beschäftigtenzahl.

Infobox 1

Betriebsdurchschnitt der Wahlbeteiligung: Bei der betrieblichen Wahlbeteiligung wird zunächst für jeden einzelnen Betrieb die Wahlbeteiligung berechnet, also der Anteil der an der Wahl teilnehmenden Beschäftigten an allen Wahlberechtigten des Betriebs. Anschließend werden diese betrieblichen Wahlbeteiligungen über alle Betriebe hinweg gemittelt. Jeder Betrieb geht dabei mit gleichem Gewicht in die Berechnung ein, unabhängig von seiner Größe.

Wahlbeteiligung bezogen auf die Wahlberechtigten insgesamt: Bei dieser Berechnungsweise werden die Betriebsgrenzen ignoriert. Zuerst wird über alle Betriebe hinweg die Gesamtzahl der wahlberechtigten Beschäftigten ermittelt. Anschließend wird – ebenfalls über alle Betriebe hinweg – die Gesamtzahl der tatsächlich an der Wahl teilnehmenden Beschäftigten bestimmt. Die Wahlbeteiligung ergibt sich dann als Anteil der Wahlteilnehmenden an allen Wahlberechtigten.

⁶ Alle in diesem Report ausgewiesenen Angaben beziehen sich ausschließlich auf Betriebsratswahlen. Wahlen der Personalräte im öffentlichen Dienst sind nicht Gegenstand der Analysen; Dienststellen und Beschäftigte des öffentlichen Dienstes im engeren Sinne sind entsprechend nicht berücksichtigt.

⁷ Die Wahlbeteiligung als Durchschnitt der Beschäftigten konnte in acht Betrieben aufgrund fehlender Angaben zur Betriebsgröße nicht berechnet werden. Zudem können Abweichungen zwischen der Zahl der wahlberechtigten Beschäftigten und der im Betrieb gemeldeten Beschäftigtenzahl auftreten.

Wahlbeteiligung an den Betriebsratswahlen 2022 nach Betriebsgröße

Betriebsgröße	Wahlbeteiligung in % (Durchschnitt der Betriebe)	Wahlbeteiligung in % (Durchschnitt der Beschäftigten)
20 bis 49	86,7	86,7
50 bis 99	78,9	78,8
100 bis 199	74,1	73,7
200 bis 499	66,9	66,3
500 und mehr	56,2	52,7
Total	71,5	57,7

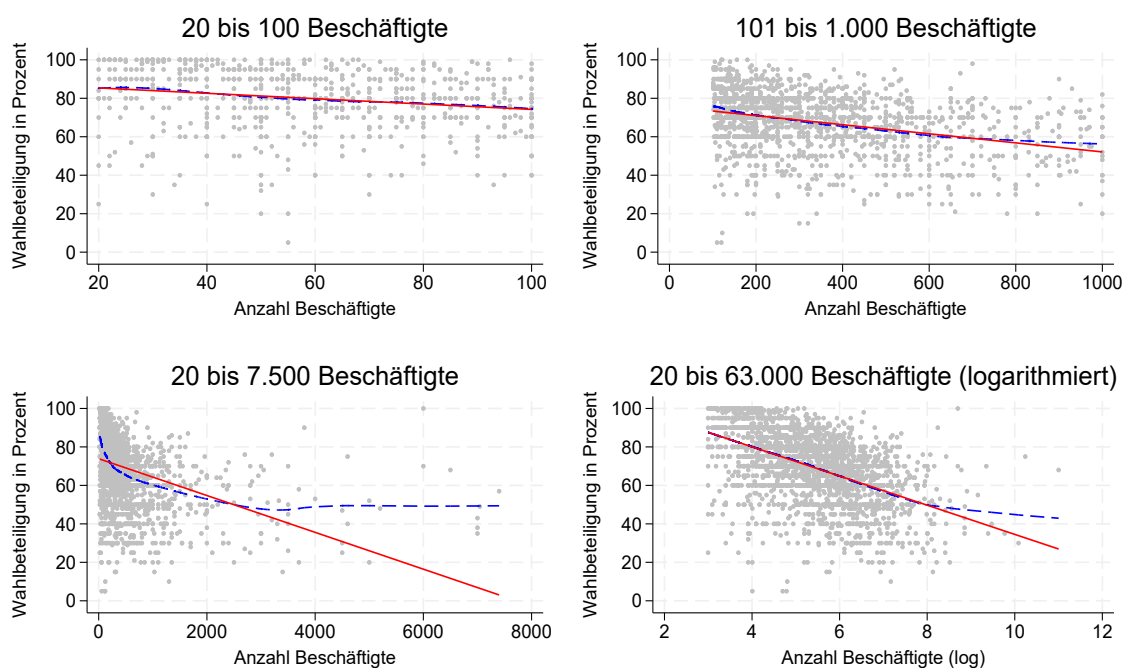
Anmerkungen: N = 2.631

Quelle: WSI-Betriebsrätebefragung 2023, eigene Berechnung

WSI

Abbildung 2

Wahlbeteiligung an den Betriebsratswahlen 2022 nach Betriebsgröße



Anmerkungen: Angaben nicht gewichtet. Fallzahlen: oben links N = 724, oben rechts N = 1.618, unten links N = 2.623, unten rechts N = 2.631.

Die durchgezogenen Geraden zeigen lineare Regressionsschätzungen (OLS), die gestrichelten Linien Lowess-Glättungen (lokal gewichtete Regressionen). Im unteren rechten Panel ist die Betriebsgröße logarithmiert (natürlicher Logarithmus).

Quelle: WSI-Betriebsrätebefragung 2023, eigene Berechnung

WSI

In allen Darstellungen zeigt sich ein einheitliches Muster: Mit zunehmender Betriebsgröße sinkt die durchschnittliche Wahlbeteiligung. In kleineren Betrieben werden häufig sehr hohe Beteiligungsquoten erreicht, während die Wahlbeteiligung in größeren Betrieben im Mittel niedriger ausfällt. Dieser Zusammenhang ist jedoch nicht linear. Insbesondere in kleineren und mittleren Betrieben nimmt die Wahlbeteiligung mit wachsender Betriebsgröße deutlich ab, während sich ab einer Größenordnung von etwa 700 bis 800 Beschäftigten ein vergleichsweise stabiles Beteiligungsniveau einstellt. Die in den Abbildungen eingezeichneten Linien verdeutlichen dies. Die durchgezogenen roten Linien stellen jeweils die geschätzten linearen Regressionsgeraden (OLS) und fassen den durchschnittlichen linearen Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und Wahlbeteiligung zusammen. Die gestrichelten blaue Linien sind Lowess-Glättungen, die den lokalen Verlauf der Daten ohne Annahme einer spezifischen funktionalen Form abbilden. Gerade die Lowess-Kurven machen deutlich, dass der Rückgang der Wahlbeteiligung vor allem im Übergang von kleineren zu größeren Betrieben ausgeprägt ist, während weitere Größenzuwächse jenseits einer bestimmten Schwelle kaum noch zu einer geringeren Wahlbeteiligung führen. Die logarithmierte Darstellung der Beschäftigtenzahl im unteren rechten Panel schließlich trägt dieser nichtlinearen Struktur Rechnung und illustriert den Zusammenhang, wie er dann auch in den folgenden Regressionsanalysen modelliert wird. Auch dort wird die Betriebsgröße logarithmiert, um den stark rechts-schiefen Verlauf der Betriebsgrößenverteilung zu berücksichtigen.

Inhaltlich lässt sich dieses Muster dahingehend interpretieren, dass mit wachsender Betriebsgröße zunächst zentrale Mobilisierungs- und Näheeffekte an Bedeutung verlieren. In kleineren Betrieben sind persönliche Bekanntheit der Kandidat*innen, direkte Kommunikationswege und informelle soziale Kontrolle typischerweise stärker ausgeprägt, was eine hohe Wahlbeteiligung begünstigen kann. Mit zunehmender Größe nehmen diese Effekte rasch ab. Ab einer bestimmten Betriebsgröße scheinen sich jedoch betriebliche Strukturen und Abläufe zu stabilisieren, etwa durch routinierte Wahlverfahren und etablierte Formen der Interessenvertretung, sodass weitere Größenzuwächse kaum noch mit einem zusätzlichen Rückgang der Wahlbeteiligung einhergehen.

Auffällig ist zudem die hohe Varianz der Wahlbeteiligung über alle Betriebsgrößen hinweg. Auch innerhalb enger Größenklassen finden sich Betriebe sowohl mit sehr niedriger als auch mit sehr hoher Wahlbeteiligung. Dies verweist darauf, dass die Wahlbeteiligung eben doch nicht allein durch die Betriebsgröße erklärt werden kann. Trotz des eindeutig vorhandenen Zusammenhangs spielen weitere Faktoren, auf die folgend eingegangen wird, eine Rolle.

Dennoch ist der Betriebsgrößenzusammenhang bei der Wahlbeteiligung bei allen anderen Befunden mitzudenken. Daher wird neben dem Durchschnitt der betrieblichen Wahlbeteiligungen in den folgenden Tabellen und Abbildungen auch jeweils die beschäftigtenbezogene Wahlbeteiligung ausgewiesen. Diese fällt systematisch niedriger aus, da größere Betriebe mit geringerer Wahlbeteiligung stärker ins Gewicht fallen. Im Folgenden wird im Text primär auf die betriebliche Perspektive Bezug genommen; auf Abweichungen zwischen beiden Kennziffern wird nur dort eingegangen, wo sie analytisch relevant sind.

Beide Perspektiven sind analytisch sinnvoll, beantworten jedoch unterschiedliche Fragestellungen. Während der betriebliche Durchschnitt vor allem Aussagen über betriebliche Kontexte und Wahlbedingungen erlaubt, ist die beschäftigtengewichtete Wahlbeteiligung näher an einer gesamtgesellschaftlichen Betrachtung der Beteiligung von Beschäftigten an Betriebsratswahlen interessiert. Die im Folgenden dargestellten Unterschiede nach Branchen und weiteren betrieblichen Merkmalen werden daher für beide Berechnungsweisen ausgewiesen, soweit dies sinnvoll ist.

Branche

Deutliche Unterschiede in der Wahlbeteiligung zeigen sich bei einer Differenzierung nach Branchen (vgl. Tabelle 2), liegen zwischen 62,5 Prozent im Bereich der öffentlichen Dienstleister, Erziehung und Gesundheit bis zu 79,0 Prozent im Baugewerbe. Ebenfalls hohe Wahlbeteiligungen weisen Betriebe im produzierenden Gewerbe ohne Baugewerbe (77,3 Prozent) sowie im Finanz- und Versicherungssektor (74,8 Prozent) auf. Demgegenüber fallen die durchschnittlichen Wahlbeteiligungen in unternehmensnahen Dienstleistungen (66,1 Prozent) sowie im Bereich Information und Kommunikation (68,4 Prozent) niedriger aus. Diese Unterschiede verweisen auf branchenspezifische Kontexte der Betriebsratsarbeit und der Wahlmobilisierung, etwa im Hinblick auf Betriebsgrößenstrukturen, Beschäftigtenzusammensetzung oder organisatorische Rahmenbedingungen. Gleichfalls haben die Branchen verschiedene Tiefen der Filialisierung, was sich ebenfalls auf die Wahlteilnahme auswirken dürfte.

Die branchenspezifischen Muster bleiben auch dann erkennbar, wenn ergänzend eine beschäftigtenbezogene Perspektive eingenommen wird (vgl. Tabelle 2), wenngleich sich die Beteiligungsniveaus insgesamt nach unten verschieben. Dies unterstreicht, dass Unterschiede in der Wahlbeteiligung nicht allein auf einzelne Großbetriebe zurückzuführen sind, sondern auf systematische Differenzen zwischen Branchen hinweisen.

Tabelle 2

Wahlbeteiligung an den Betriebsratswahlen 2022 nach Branche

Branche	Wahlbeteiligung in % (Durchschnitt der Betriebe)	Wahlbeteiligung in % (Durchschnitt der Beschäftigten)
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	71,3	66,6
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	77,3	63,6
Baugewerbe	79,0	69,5
Handel, Verkehr und Lagerei, Gastgewerbe	73,8	66,2
Information und Kommunikation	68,4	58,8
Finanz- und Versicherungsdienstleister	74,8	70,4
Unternehmensnahe Dienstleistungen	66,1	54,7
Öffentliche Dienstleister, Erziehung, Gesundheit	62,5	45,2
Kunst, Unterhaltung und Erholung; Sonstige Dienstleister	73,5	61,0
Öffentliche Verwaltung	66,2	44,3
Total	71,5	57,7

Anmerkungen: gewichtete Angaben, N = 2.670

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2023, eigene Berechnung

Betriebliche Sozialordnung

Wir haben eingangs vermutet, dass hohe Anteile von Beschäftigten in atypischen Arbeitsverhältnissen (Teilzeitarbeit/Minijobs, Leiharbeit, befristeten Arbeitsverhältnissen) eine tiefergehende Integration in die betriebliche Sozialordnung erschweren und sich damit negativ auf die Wahlbeteiligung auswirken. Wie in der folgenden Tabelle (Tabelle 3) gezeigt, sinkt die Wahlbeteiligung mit steigenden Anteilen von Personen in Teilzeit und solchen mit befristetem Arbeitsverhältnis.

Ferner zeigen sich (unterer Abschnitt von Tabelle 3) auch Zusammenhänge mit weiteren erwerbsbiografischen Merkmalen. So sinkt die Wahlbeteiligung mit steigenden Anteilen von jüngeren Beschäftigten sowie Migrant*innen in der Belegschaft; die Wahlbeteiligung in besonders gut gewerkschaftlich organisierten Betrieben (Organisationsgrad von mehr als 33 Prozent) ist höher als in jenen Betrieben, in denen die gewerkschaftliche Präsenz eher schwach ist.

Tabelle 3

Wahlbeteiligung an den Betriebsratswahlen 2022 nach Beschäftigtenstruktur der Betriebe

	Wahlbeteiligung in % (Durchschnitt der Betriebe)	Wahlbeteiligung in % (Durchschnitt der Beschäftigten)
Anteil Teilzeitbeschäftigte an Belegschaft		
0 bis unter 10 Prozent	77,5	68,9
10 bis unter 20 Prozent	71,6	57,7
20 bis unter 40 Prozent	68,8	59,4
40 bis 100 Prozent	65,3	45,7
Anteil befristet Beschäftigte an Belegschaft		
Keine	77,9	69,4
größer 0 bis unter 4 Prozent	70,4	55,4
4 bis unter 10 Prozent	71,4	60,1
10 bis 100 Prozent	65,5	51,8
Anteil Beschäftigte mit Migrationshintergrund an Belegschaft		
0 bis unter 3 Prozent	78,7	70,9
3 bis unter 10 Prozent	74,6	64,0
10 bis unter 24 Prozent	70,7	54,3
24 bis 100 Prozent	66,8	54,2
Anteil Gewerkschaftsmitglieder an Belegschaft		
0 bis unter 5 Prozent	71,3	59,3
5 bis unter 15 Prozent	68,1	48,6
15 bis unter 33 Prozent	68,0	55,2
33 bis 100 Prozent	76,8	63,6
Anteil Beschäftigte unter 30 Jahre an Belegschaft		
0 bis unter 10 Prozent	77,5	67,3
10 bis unter 18 Prozent	72,7	53,9
18 bis unter 25 Prozent	71,4	61,2
25 bis 100 Prozent	68,2	56,8

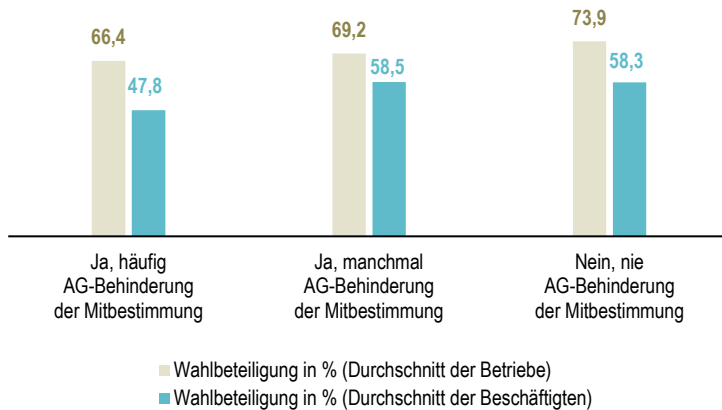
Anmerkungen: gewichtete Angaben, N = 2.670

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2023, eigene Berechnung

Abbildung 3

Wahlbeteiligung an den Betriebsratswahlen 2022 und arbeitgeberseitige Behinderung der Mitbestimmung in den Jahren 2022/23

Angaben in Prozent



Anmerkungen: gewichtete Angaben, N = 2.662

Quelle: WSI-Betriebsrätebefragung 2023, eigene Berechnung

WSI

Wie in Abbildung 3 dargestellt, erschwert ein frostiges Mitbestimmungsklima die Mobilisierung für die Betriebsratswahl. Geben die befragten Betriebsräte an, der Arbeitgeber behindert „häufig“ die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats, beläuft sich die Wahlbeteiligung (Durchschnitt der Betriebe) auf lediglich 66 Prozent, in jenen Einheiten ohne Behinderung der Mitbestimmungsrechte hingegen auf 74 Prozent. Zwar steht an dieser Stelle die statistische Kontrolle weiterer Einflussfaktoren noch aus (siehe Abschnitt 5.2) jedoch deuten die Befunde der deskriptiven Statistik bereits an, dass die aktive Behinderung der Betriebsratsarbeit durch den Arbeitgeber wohl nicht zur Wahlmobilisierung beiträgt, sondern eher zur Wahlzurückhaltung führt.

Wahlverfahren und -mobilisierung

Wie in Abschnitt 2 dargelegt, stehen für die Betriebsratswahl unterschiedliche Wahlverfahren zur Verfügung. In Betrieben mit mehr als 200 Beschäftigten („Normalverfahren“) können entweder die Personen- oder die Listenwahl durchgeführt werden. Kleinere Betriebe zwischen fünf und 200 Beschäftigten wenden das sogenannte „vereinfachte Wahlverfahren“ an (verpflichtend in Betrieben zwischen fünf und 100 Beschäftigten, als Wahloption im Bereich von 101 bis 200 Beschäftigten), welches als Personenwahl durchgeführt wird.

Die Verbreitung der jeweiligen Wahlverfahren ist in Tabelle 4 dargestellt. In insgesamt 41 Prozent der untersuchten Betriebe fand die Wahl im vereinfachten Wahlverfahren statt, weitere 40 Prozent der Einheiten führten die Personenwahl als Teil des „normalen“ Wahlverfahrens durch. Etwas abgeklungen findet sich die Listenwahl, die in 19 Prozent der Betriebe zur Anwendung kam. Besonders häufig wurde auf diese Form der Wahl im Bereich der öffentlichen Verwaltung⁸ (34 Prozent) sowie der unternehmensnahen Dienstleistungen (30 Prozent) zurückgegriffen.

Wie bereits in anderen Studien hervorgehoben (Niedenhoff 2024, S.299) steigt auch in unserer Erhebung die Nutzung der Listenwahl mit der Betriebsgröße. So wurde die Betriebsratswahl 2022 in 45 Prozent der Großbetriebe mit mehr als 500 Beschäftigten in der Form der Listenwahl durchgeführt. Jedoch zeigen sich in unserer Analyse (unterer Teil von Tabelle 4) auch einige zunächst paradox erscheinende Befunde. So gaben 5,6 Prozent (7,1 Prozent) der Betriebsräte aus Betrieben mit 20 bis 49 (50-99) Beschäftigten an, die Betriebsratswahl sei als Listenwahl durchgeführt worden, wenngleich diese nach dem Gesetz erst bei mehr als 100 Beschäftigten zur Anwendung kommen kann. Auch finden sich Fälle der Durchführung des vereinfachten Wahlverfahrens in Großbetrieben mit mehr als 200 Beschäftigten, für die das BetrVG dieses Verfahren nicht vorsieht. Für diese Abweichungen von der gesetzlichen Norm kann es mehrere Gründe geben: Neben dem bekannten „Rauschen in den Daten“ (durch Zielperson falsch interpretiert, Unkenntnis, Versehen) können hier auch Abweichungen zwischen den von uns erhobenen Beschäftigtenzahlen und den Wahlberechtigten ebenso wie das Phänomen der flexiblen Auslegung gesetzlicher Regelungen („Wo kein Kläger, da kein Richter“) eine Rolle spielen.

⁸ Berücksichtigt sind hier nur Organisationen privatrechtlicher Rechtsform, in denen es also Betriebsräte statt Personalräte gibt, die aber dennoch dem Wirtschaftszweig öffentliche Verwaltung zugehörig sind.

Wahlverfahren bei der Betriebsratswahl 2022 nach Branche und Betriebsgröße

Wahlverfahren Betriebsratswahl 2022	normales Wahlverfahren: Personenwahl	normales Wahlverfahren: Listenwahl	vereinfachtes Wahlverfahren (Personenwahl)	Total	Anzahl Listen bei Listenwahl
	%	%	%	%	Mittelwert
Branche					
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	43,4	21,4	35,3	100,0	3,7
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	45,9	9,2	44,9	100,0	3,3
Baugewerbe	31,9	13,7	54,5	100,0	3,7
Handel, Verkehr und Lagerei, Gastgewerbe	32,8	23,0	44,1	100,0	3,7
Information und Kommunikation	40,3	20,7	39,0	100,0	2,3
Finanz- und Versicherungs- dienstleister	57,0	17,4	25,5	100,0	2,9
Unternehmensnahe Dienst- leistungen	36,2	29,7	34,1	100,0	2,8
Öffentliche Dienstleister, Erziehung, Gesundheit	39,1	23,2	37,7	100,0	3,3
Kunst, Unterhaltung und Erholung; Sonstige Dienstleister	24,6	16,4	59,0	100,0	2,6
Öffentliche Verwaltung	38,3	34,0	27,7	100,0	3,7
Total	39,5	18,9	41,6	100,0	3,2
Betriebsgröße					
20 bis 49	25,2	5,6	69,2	100,0	4,0
50 bis 99	16,7	7,1	76,3	100,0	3,8
100 bis 199	47,0	11,4	41,6	100,0	2,7
200 bis 499	58,4	21,8	19,8	100,0	3,1
500 und mehr	41,7	45,3	13,0	100,0	3,3
Total	40,1	19,0	40,9	100,0	3,2

Anmerkungen: gewichtete Angaben, Fallzahl Wahlverfahren N = 2.697, Fallzahl Listen N = 493

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2023, eigene Berechnung

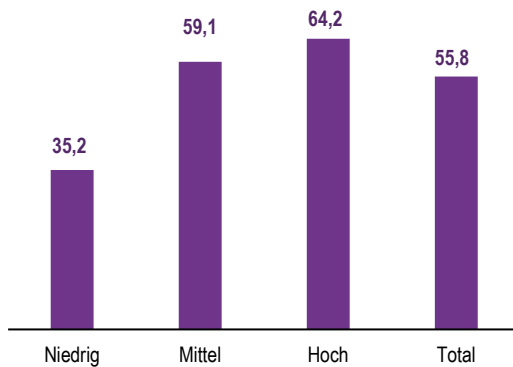
WSI

In Betrieben, in denen auf die Listenwahl zurückgegriffen wird, traten im Durchschnitt 3,2 Listen zur Wahl an. Dies bewegt sich in etwa in dem Rahmen, welche historische Datenreihen definiert haben. So berichtet Niedenhoff (1987, S.60) in seiner Analyse der Betriebsratswahlen 1959 bis 1987, dass sich die Zahl der konkurrierenden Listen zunächst um die zwei Listen einpendelte und erst in den späten 1960 Jahren anstieg. Im letzten Jahr dieser Datenreihe (1987) haben im Schnitt 4,04 Listen an der Wahl teilgenommen. Die Strukturprinzipien, auf deren Basis Listen gegeneinander antreten, können hierbei recht unterschiedlich sein. Neben den Listen konkurrierender Gewerkschaften gibt es Listen für Nichtorganisierte, bestimmte Personengruppen und Betriebsteile, parteinahe Listen sowie Wahlplattformen radikaler Oppositionskräfte (Niedenhoff 1987, S.61–66).

Neben dem Wahlverfahren spielt für die Durchführung der Betriebsratswahlen ferner eine Rolle, ob und in welchem Umfang den Beschäftigten die Möglichkeit der Briefwahl angeboten wird. Da die Betriebsratswahlen im Jahr 2022 in der noch nicht überwundenen Corona-Pandemie und unter dem damit verbundenen Infektionsrisiken erfolgten, kam der Nutzung der Briefwahl eine besondere Bedeutung zu. Dies umso mehr, als die Möglichkeit zum mobilen Arbeiten in einigen Branchen intensiv genutzt wurde und damit die Stimmabgabe im Wahllokal systematisch erschwerte.

Abbildung 4

Anteil Briefwähler*innen bei der Betriebsratswahl 2022 nach Qualifikationsniveau der Tätigkeit (Beschäftigtenangaben)
Angaben in Prozent



Anmerkungen: gewichtete Angaben, N = 1.110

Quelle: WSI-Erwerbspersonenbefragung Welle 8, eigene Berechnung **WSI**

Tabelle 5

Information der Beschäftigten über die Betriebsratswahl 2022, Wähler*innen und Nichtwähler*innen, Mehrfachnennung, „Weiß nicht“-Kategorie war Einfachauswahl

Informationswege	Prozent
Rundmail des Betriebsrats	66,6
Aushang im Betrieb/am Arbeitsplatz	60,0
Information im Intranet	42,6
Im Rahmen einer Betriebs-/Abteilungsversammlung	28,2
Information der im Betrieb vertretenen Gewerkschaft	18,9
Durch den Arbeitgeber	18,6
Durch andere	5,4
Ich wurde nicht informiert	2,4
Weiß nicht	2,0

Anmerkungen: gewichtete Angaben, N = 2.002

Quelle: WSI-Erwerbspersonenbefragung Welle 8, eigene Berechnung **WSI**

Die in Abbildung 4 dargestellten Angaben zur Nutzung der Briefwahl wurden (ebenso wie die folgenden Daten zur Information über die Betriebsratswahl) in der WSI-Erwerbspersonenbefragung erhoben, welche Auskunft über individuelles (Wahl-)Verhalten von Beschäftigten gibt. Insgesamt hat eine Mehrheit (56 Prozent) der Wähler*innen die Stimme per Brief abgegeben, wobei der Anteil der Briefwähler*innen mit dem individuellen Qualifikationsniveau ansteigt. Dass gering-qualifizierte Beschäftigte unterdurchschnittlich oft (35 Prozent) von der Briefwahl Gebrauch machten, mag daran liegen, dass sie häufiger Tätigkeiten ausführen, die die Anwesenheit im Betrieb erfordern und daher weniger Gelegenheit erhielten, mobil zu arbeiten.

In der gleichen Erhebung wurden die Befragten (Wähler*innen ebenso wie nicht-Wähler*innen) um Auskunft darüber gebeten, auf welchem Wege sie über die bevorstehende Betriebsratswahl informiert wurden (Mehrfachnennungen). Wie in Tabelle 5 dargestellt, entfielen die häufigsten Nennungen auf Rundmails des Betriebsrats (67 Prozent), Aushänge im Betrieb (60 Prozent) sowie Informationen im Intranet (43 Prozent).

Aushänge (z. B. des Wahlausschreibens) sind gesetzlich vorgeschrieben und werden im hohen Maße durch die Wähler*innen zur Kenntnis genommen. Für die Nutzung von Rundmails ebenso wie des Intranets spricht, dass diese Kommunikationswege mit geringen Kosten/Aufwand verbunden sind und sie darüber hinaus unabhängig vom konkreten Arbeitsort einen großen Teil der Belegschaft erreichen. Informationen der Gewerkschaft werden zwar seltener wahrgenommen (19 Prozent), jedoch ist es durchaus vorstellbar, dass Gewerkschaftsveröffentlichungen am schwarzen Brett ausgehängt und damit nicht der Gewerkschaft zugerechnet werden. Fasst man die beiden Kategorien „ich wurde nicht informiert“ und „weiß nicht“ zusammen, fällt auf, dass weniger als fünf Prozent der Befragten keine Informationen über die Wahlen erreichten – ein eher geringer Wert.⁹ Differenziert man die Wahlinformation nach Betriebsgröße, so fällt weiterhin auf, dass die „Nichtinformation“ (einschließlich der Kategorie „weiß nicht“) lediglich in den Kleinbetrieben mit weniger als 20 Beschäftigten eine größere Bedeutung zukommt und hier den Anteil von insgesamt 14 Prozent erreicht (ohne Abbildung).

⁹ Die Angabe bezieht sich auf den Teil der Befragten, die nicht an der Wahl teilnahmen, aber dennoch angaben, dass eine Betriebsratswahl stattfand. Befragte, die bis zum Befragungszeitpunkt nichts von den Betriebsratswahlen in ihren Betrieben mitbekamen, sind in dieser Angabe nicht enthalten; der tatsächliche Anteil der Nichtinformierten unter allen Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat dürfte also höher sein.

Individualebene: Merkmale und Motive der Nichtwähler*innen

Die folgenden Auswertungen zu den Gründen der Nichtteilnahme an den Betriebsratswahlen stützen sich auf die WSI-Erwerbspersonenbefragung. Berücksichtigt werden ausschließlich die Beschäftigten, die angaben, bei den Betriebsratswahlen 2022 nicht gewählt zu haben, obwohl die Wahl in ihrem Betrieb bereits stattgefunden hatte (n = 217). Es wurden zehn Gründe für die Nichtteilnahme in Mehrfachnennungen erhoben (Abbildung 5), ergänzt durch „weiß nicht/verweigert“. Wegen der Mehrfachnennungen bilden die Angaben keine sich ausschließenden Motive ab, sondern geben Hinweise auf die jeweils relevanten Begründungszusammenhänge (Ausnahme: weiß nicht/verweigert). Eine Faktorenanalyse zeigt, dass insbesondere vier Gründe auf einen gemeinsamen latenten Faktor laden: das Fehlen geeigneter Kandidat*innen, Zweifel an der Interessenvertretung durch den Betriebsrat, die Einschätzung der eigenen Stimme als wirkungslos sowie die grundsätzliche Skepsis gegenüber der Handlungsfähigkeit des Betriebsrats. Diese Motive verweisen auf eine distanzierte oder resignative Haltung gegenüber betrieblicher Mitbestimmung und können als Ausdruck mangelnder Repräsentations- und Wirksamkeitserwartungen interpretiert werden.

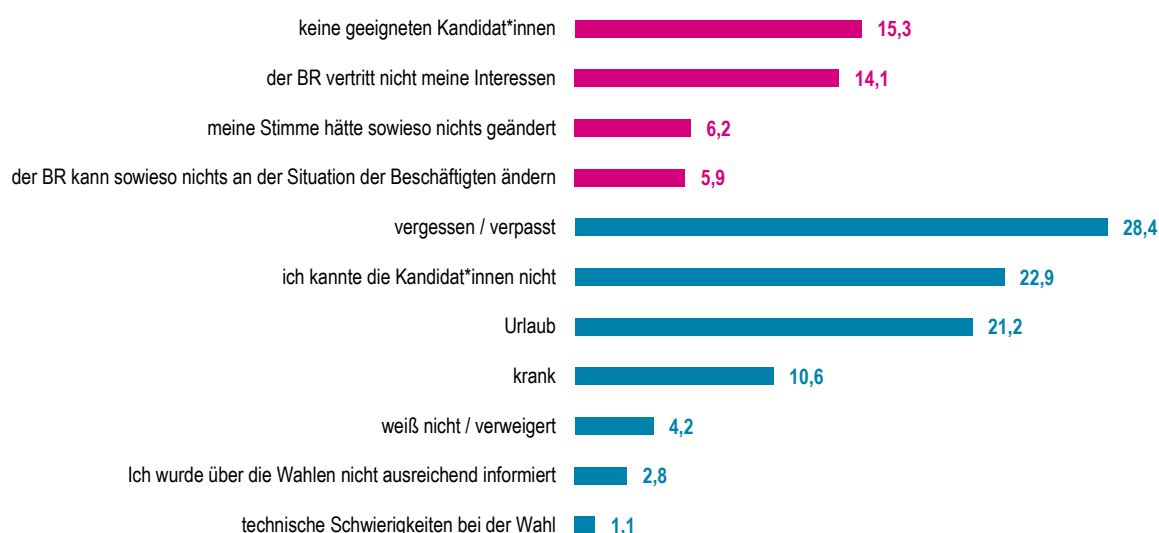
Daneben werden jedoch deutlich häufiger Gründe genannt, die weniger auf grundsätzliche Ablehnung als auf situative, organisatorische oder informationsbezogene Umstände hindeuten. Am häufigsten geben Nichtwähler*innen an, die Wahl vergessen oder verpasst zu haben. Ebenfalls verbreitet sind Hinweise auf fehlende persönliche Kenntnisse über die kandidierenden Personen sowie Abwesenheiten zum Wahlzeitpunkt, etwa aufgrund von Urlaub oder Krankheit. Diese Gründe deuten darauf hin, dass ein Teil der Nichtteilnahme weniger auf bewusster Entscheidung gegen die Wahl beruht, sondern vielmehr auf begrenzter Einbindung in den Wahlprozess, mangelnder Sichtbarkeit der Kandidat*innen und weiteres.

Die Auswertungen nach soziodemografischen und betrieblichen Merkmalen, die allerdings wegen der Fallzahl nur vorsichtig zu interpretieren sind, legen nahe, dass sich diese Begründungsmuster zwischen Gruppen unterscheiden (ohne Abbildung): Jüngere Beschäftigte nennen vergleichsweise häufiger organisatorische Gründe wie das Vergessen der Wahl, während bei älteren Beschäftigten häufiger Abwesenheiten durch Urlaub oder Krankheit im Vordergrund stehen. Informationsdefizite, etwa fehlende Kenntnis über die Kandidat*innen oder unzureichende Informationen über die Wahl, werden insbesondere von Beschäftigten in kleineren Betrieben sowie von befristet oder atypisch Beschäftigten hervorgehoben.

Abbildung 5

Gründe für Nichtteilnahme an Wahl

Angaben in Prozent



Anmerkungen: Pink: laden auf gemeinsamen Faktor bei Faktorenanalyse; Hauptkomponentenanalyse mit Varimax Rotation
gewichtete Angaben, N = 217

Quelle: WSI-Erwerbspersonenbefragung Welle 8, nur Nichtwähler*innen, eigene Berechnung

Skeptische Einschätzungen zur Wirksamkeit oder Repräsentativität des Betriebsrats finden sich eher bei höher qualifizierten Beschäftigten und bei Befragten mit geringem Vertrauen in Gewerkschaften.

Insgesamt verdeutlichen die Befunde, dass Nichtteilnahme an Betriebsratswahlen kein einheitliches Phänomen ist. Es kommen Vorbehalte gegenüber betrieblicher Interessenvertretung mit situativen und informationsbezogenen Gründen zusammen. Während ein Teil der Nichtwahl auf distanzierte Einstellungen zur Wirksamkeit und Repräsentation durch Betriebsräte verweist, deutet ein größerer Teil der Nichtwähler eher auf einmalige oder situative Gründe, die gegebenenfalls durch frühzeitigere Information, stärkere Sichtbarkeit der Kandidat*innen und eine bessere Einbettung der Wahl in betriebliche Kommunikationsprozesse teilweise aufgefangen werden könnten.

Weiterhin zeigen sich in der Erwerbspersonenbefragung systematische Unterschiede in der Wahlbeteiligung nach Beschäftigtengruppen (ohne Abbildung). Eine geringere Beteiligung findet sich insbesondere bei befristet Beschäftigten, Leiharbeitnehmer*innen, Beschäftigten mit Migrationshintergrund und in unteren Einkommensgruppen. Auch wenn die Abstände teilweise moderat sind, ergibt sich ein konsistentes Muster geringerer Wahlbeteiligung bei Gruppen mit vergleichsweise schwacher arbeitsmarktlischer Position und schlecht geschützten Belegschaftsgruppen.

5.2 Schätzmodelle zur Wahlbeteiligung

Zur Analyse der Determinanten der Wahlbeteiligung bei den Betriebsratswahlen 2022 wird eine OLS-Regression geschätzt (Tabelle 6). Abhängige Variable ist die Wahlbeteiligung in Prozent, wie sie von den befragten Betriebsräten angegeben wurde. Die Schätzung erfolgt mit den Daten der WSI-Betriebsrätebefragung 2023, Einheiten sind somit Betriebe, nicht Wählende. Die Regression ist nicht gewichtet.

In das Modell gehen Variablen aus den drei Bereichen ein, wie sie in Kapitel 4 abgeleitet wurden: (1) strukturelle betriebliche Merkmale, insbesondere die Betriebsgröße und Branchenzugehörigkeit, (2) Merkmale der Belegschaftsstruktur und der betrieblichen Sozialordnung sowie (3) institutionelle und prozedurale Aspekte der Betriebsratswahl, insbesondere das angewandte Wahlverfahren. Ergänzend werden (4) tarifpolitische Rahmenbedingungen, regionale Unterschiede sowie Indikatoren der gewerkschaftlichen Verankerung im Betrieb berücksichtigt.

Betriebsstruktur und Wahlverfahren

Der mit Abstand stärkste Effekt geht von der Betriebsgröße aus, ein Befund, der bereits aus der Literatur bekannt ist (Misterek 2022, S.3; Kestermann et al. 2022, S. 71; Demir et al. 2018, S. 5): Mit zunehmender Betriebsgröße sinkt die Wahlbeteiligung. Der negative Koeffizient der Betriebsgröße (logarithmiert) bestätigt, dass selbst bei Kontrolle einer Vielzahl weiterer Einflussfaktoren größere Betriebe systematisch niedrigere Beteiligungsraten aufweisen. Dieser Befund stützt die Annahme, dass mit wachsender betrieblicher Größe soziale Nähe, direkte Ansprache und Mobilisierungspotenziale abnehmen und sich zugleich der wahrgenommene, aber auch tatsächliche Einfluss der eigenen Stimme verringert.

Ein weiterer zentraler Befund betrifft das Wahlverfahren. Gegenüber der Personenwahl im normalen Wahlverfahren weist die Listenwahl eine geringere Wahlbeteiligung auf. Demgegenüber geht das vereinfachte Wahlverfahren mit einer signifikant höheren Wahlbeteiligung einher. Diese Unterschiede sind vor dem Hintergrund der institutionellen Ausgestaltung der Wahlverfahren zu interpretieren: Während das vereinfachte Verfahren typischerweise in kleineren Betrieben Anwendung findet und mit einer hohen sozialen Nähe zwischen Kandidierenden und Wählerschaft einhergeht, wird die Listenwahl vermehrt in größeren Betrieben genutzt. Die Ergebnisse legen nahe, dass Wahlverfahren nicht nur Regeln sind, sondern in ihrem Zusammenspiel mit der betrieblichen Sozialstruktur die Beteiligungsbereitschaft der Beschäftigten beeinflussen.

Auch die Branchenzugehörigkeit erweist sich als relevant. Im Vergleich zur Referenzkategorie (Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe) zeigen insbesondere Betriebe aus dem Bereich öffentlicher Dienstleistungen, Erziehung und Gesundheit sowie aus der Informations- und Kommunikationsbranche signifikant, aber auch deutlich niedrigere Wahlbeteiligungsraten. Diese Befunde deuten darauf hin, dass branchenspezifische Arbeits- und Organisationsformen, etwa eine hohe räumliche Zergliederung, Schichtarbeit oder ein hoher Anteil mobiler Tätigkeiten, die Wahlmobilisierung verändern. Für das Baugewerbe und den Handel finden sich ebenfalls negative Effekte, wenn auch mit geringerer statistischer Absicherung. Historische Traditionen der Mobilisierung und Gewerkschaftsnähe sowie die Anzahl der in den Betrieben vertretenen Gewerkschaften unterscheiden sich ebenfalls nach Branchen und sind in dem Regressionsmodell nur bedingt über die Variable des gewerkschaftlichen Organisationsgrads kontrolliert.

Belegschaftsstruktur und betriebliche Sozialordnung

Auch Merkmale der Belegschaftsstruktur hängen systematisch mit der Wahlbeteiligung zusammen. Ein höherer Anteil von geringfügig Beschäftigten (Minijobs) geht mit einer signifikant niedrigeren Wahlbeteiligung einher. Dieser Befund stützt die Annahme, dass Beschäftigtengruppen mit schwächerer arbeitsrechtlicher Absicherung und geringerer betrieblicher Integration seltener an Betriebsratswahlen teilnehmen. Höhere Anteile jüngerer Beschäftigter sowie Beschäftigter mit Migrationshintergrund senken ebenfalls die Wahlbeteiligung. Diese Ergebnisse weisen darauf hin, dass sich soziale und arbeitsmarktliche Verwundbarkeit negativ auf die Wahlbeteiligung auswirken könnte. Diese festgestellten Zusammenhänge könnten jedoch auch Ausdruck einer größeren sozialen Distanz zur Mitbestimmung oder zu Gewerkschaften sein, die man nicht als Vertreter der eigenen Gruppeninteressen wahrnimmt.

Demgegenüber ist der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder im Betrieb positiv und hochsignifikant mit der Wahlbeteiligung verbunden. Dies unterstreicht die Bedeutung gewerkschaftlicher Organisationsmacht und betrieblicher Mobilisierungsstrukturen für die Beteiligung an Betriebsratswahlen. Gewerkschaften fungieren nicht nur als Akteure der Interessenvertretung, sondern auch als wichtige Träger von Information, Legitimation und Mobilisierung im Wahlprozess zu Betriebsratswahlen.

Für andere Merkmale der Belegschaftsstruktur, insbesondere dem Anteil von Frauen, Teilzeitbeschäftigten ohne Minijobs, befristeten Beschäftigten oder hochqualifizierten Tätigkeiten, zeigen sich keine statistisch abgesicherten Befunde. Dies deutet darauf hin, dass nicht jede Form atypischer oder differenzierter Beschäftigungslagen gleichermaßen mit geringerer Wahlbeteiligung verbunden ist, sondern insbesondere solche Konstellationen relevant sind, die mit einer schwachen betrieblichen Sozialintegration einhergehen.

Tarifbindung, Region und Konflikte

Hinsichtlich der tarifpolitischen Rahmenbedingungen zeigt sich ein differenziertes Bild: Gegenüber Betrieben ohne Tarifbindung weisen Betriebe mit Branchentarifverträgen sowie Betriebe mit kombinierten Branchen- und Haustarifverträgen eine zwar kleine, aber statistisch signifikant geringere Wahlbeteiligung auf, während sich für reine Haustarifverträge kein gesicherter Zusammenhang ergibt. Die Effektstärken fallen dabei insgesamt moderat aus. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass im Modell zugleich der gewerkschaftliche Organisationsgrad kontrolliert wird, der einen positiven Zusammenhang mit der Wahlbeteiligung aufweist. Die negativen Koeffizienten der Tarifvariablen sind

als Effekte *unter ansonsten gleichen Mobilisierungsbedingungen* zu interpretieren. Dies könnte darauf hindeuten, dass tarifliche Regelungen die wahrgenommene Relevanz der Betriebsratswahl für einen Teil der Beschäftigten relativieren, ohne dass dies eine grundsätzliche Mobilisierungsschwäche tarifgebundener Betriebe bedeutet.

Nur auf dem 10-Prozentniveau signifikant ist der Indikator zum Mitbestimmungsklima: Betriebe, in denen der Arbeitgeber die Mitbestimmung laut Angaben der Befragten „nie“ behindert, weisen eine tendenziell höhere Wahlbeteiligung auf, was die Bedeutung eines störungsfreien demokratischen Umfelds unterstreicht.

Regionale Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland spielen im multivariaten Modell hingegen keine eigenständige Rolle. Dies spricht dafür, dass die in anderen Studien beobachteten Ost-West-Differenzen in der Wahlbeteiligung weitgehend durch strukturelle Merkmale der Betriebe und Belegschaften erklärt werden können.

Einordnung und Interpretation

Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass sich Unterschiede in der Wahlbeteiligung bei Betriebsratswahlen in hohem Maße durch betriebliche Strukturen, institutionelle Rahmenbedingungen und die Zusammensetzung der Belegschaften erklären lassen. Zwar bildet das Modell keine individuellen politischen Einstellungen im engeren Sinne ab; die berücksichtigten Merkmale der Beschäftigtenstruktur können jedoch als Indikatoren unterschiedlicher Interessenlagen, Schutzbedarfe und Grade betrieblicher Einbindung interpretiert werden. Die Befunde stützen damit insbesondere die Annahme, dass soziale Nähe, Überschaubarkeit und kollektive Einbindung zentrale Voraussetzungen für eine hohe Beteiligung an Betriebsratswahlen sind.

Zugleich machen die Ergebnisse deutlich, dass Beschäftigtengruppen mit schwächerer Arbeitsmarktposition und geringerer betrieblicher Verankerung seltener an den Wahlen teilnehmen. Dies deutet darauf hin, dass sich im Kontext der betrieblichen Mitbestimmung eine soziale Selektivität der Beteiligung zeigt. Vor diesem Hintergrund unterstreichen die Befunde die Herausforderung, betriebliche Wahlverfahren und Mobilisierungsstrategien so auszugestalten, dass auch weniger integrierte und stärker vulnerable Beschäftigtengruppen erreicht werden.

OLS-Regressionen, abhängige Variable Wahlbeteiligung, Betriebsangaben

	Wahlbeteiligung
Betriebsgröße (natürlicher Logarithmus)	-6,841*** (-20,90)
normales Wahlverfahren: Personenwahl	0 (.)
normales Wahlverfahren: Listenwahl	-1,921* (-2,08)
vereinfachtes Wahlverfahren (Personenwahl)	2,559*** (3,39)
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	-0,376 (-0,08)
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	0 (.)
Baugewerbe	-3,666+ (-1,80)
Handel, Verkehr und Lagerei, Gastgewerbe	-2,389* (-2,31)
Information und Kommunikation	-7,161** (-3,25)
Finanz- und Versicherungsdienstleister	2,045 (1,10)
Unternehmensnahe Dienstleistungen	-4,535*** (-3,63)
Öffentliche Dienstleister, Erziehung, Gesundheit	-8,904*** (-7,12)
Kunst, Unterhaltung und Erholung; Sonstige Dienstleister	-2,179 (-1,33)
Öffentliche Verwaltung	-7,157+ (-1,91)
West (inkl. Berlin)	0 (.)
Ost	-0,457 (-0,49)
kein Tarif	0 (.)
Branchentarif	-1,709* (-2,11)
Haustarif	-1,424 (-1,45)
Branchen- und Haustarif	-2,370* (-2,18)

OLS-Regressionen, abhängige Variable Wahlbeteiligung, Betriebsangaben

	Wahlbeteiligung
Anteil Gewerkschaftsmitglieder in %	0,107*** (6,92)
Anteil Frauen in %	-0,00739 (-0,37)
Anteil in % von Beschäftigtengruppen: Teilzeitbeschäftigte ohne Minijobs	-0,0253 (-1,23)
Anteil in % von Beschäftigtengruppen: Minijobs bis 520 €	-0,200*** (-4,63)
Anteil in % von Beschäftigtengruppen: Befristet Beschäftigte	-0,00760 (-0,25)
Anteil in % von Beschäftigtengruppen: Beschäftigte, die hochqualifizierte Tätigkeit	0,00924 (0,58)
Anteil in % von Beschäftigtengruppen: Beschäftigte, die einfache oder Hilfstätigkeit ausüben	-0,0130 (-0,82)
Anteil in % von Beschäftigtengruppen: Beschäftigte jünger als 30 Jahre	-0,0574* (-2,16)
Anteil in % von Beschäftigtengruppen: Beschäftigte älter als 55 Jahre	0,00609 (0,26)
Anteil in % von Beschäftigtengruppen: Beschäftigte mit Migrationshintergrund	-0,0465* (-2,47)
Behinderung der Mitbestimmung durch Arbeitgeber: Ja, häufig	0 (,)
Behinderung der Mitbestimmung durch Arbeitgeber: Ja, manchmal	-0,153 (-0,12)
Behinderung der Mitbestimmung durch Arbeitgeber: Nein, nie	2,223* (1,77)
Konstante	110,8*** (44,71)
Fälle	1.879
R ²	0,402
Adjusted R ²	0,393

Anmerkungen: t-Statistiken in Klammern, + p < 0,10, * p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001, nicht gewichtet

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung, eigenen Berechnung

6 FAZIT

Die Beteiligung der Belegschaft – dem Souverän der betrieblichen Mitbestimmung – an den Betriebsratswahlen ist als eine zentrale Stütze der Legitimität des Betriebsrats gesehen worden, die diesen idealerweise durch seine vierjährige Amtszeit trägt. Daraus ergibt sich, dass eine hohe Wahlbeteiligung dem Gremium während seiner Amtszeit Rückenwind gibt und dadurch erst die Grundlage für sein repräsentatives Handeln durch die Beschlüsse schafft. Wie unsere Analysen belegen, kommt den betrieblichen Einflussfaktoren, insbesondere der Betriebsgröße und der Branchenzugehörigkeit, eine herausragende Bedeutung zu. Sofern in kleineren Betrieben Betriebsräte gebildet werden, verfügen diese über eine besonders zuverlässige und motivierte Wählerschaft.

Während diese Struktureigenschaften des Betriebes nicht beeinflussbar sind, können Betriebsräte und Belegschaften den Verlauf der Wahlen und insbesondere die mögliche Wahlbeteiligung durch die Wahl des konkreten Wahlverfahrens aktiv beeinflussen. So zeigt unser Schätzmodell recht deutlich, dass – selbst wenn die anderen im Modell enthaltenen Eigenschaften herausgerechnet werden – die Wahlbeteiligung steigt, wenn Wähler*innen zwischen einzelnen Kandidat*innen auswählen können, statt pauschal einer Liste die Stimme zu geben. Die personelle Bindung und Bekanntheit wirken hier recht stark. In diesem Sinne kann die Wahl eines geeigneten Wahlverfahrens als Instrument zur Mobilisierung der Belegschaft wirksam werden.

Die enge Bindung zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften ist mit Rückgriff auf die Figur des „symbiotischen“ Verhältnisses beschrieben worden (Müller-Jentsch 2003; Behrens 2009b), wobei (gewerkschaftlich organisierte) Betriebsräte als Anlaufstelle der Gewerkschaften im Betrieb fungieren, für diese Mitglieder werben und Gewerkschaften Betriebsräte durch Beratung und Schulungen bei ihrer Arbeit unterstützen. Unsere Schätzung belegt, dass die gewerkschaftliche Organisationsstärke im Betrieb darüber hinaus auch einen erheblichen, positiven Einfluss auf die Wahlmobilisierung ausübt und damit hilft, Betriebsräte zu legitimieren.

Wie unsere Analysen außerdem zeigen, ist es trotz der enormen Herausforderungen, die die Jahre der Pandemie für die Belegschaften und ihre Betriebsräte mit sich brachten, gelungen, auch unter schwierigsten Rahmenbedingungen flächendeckend Betriebsratswahlen durchzuführen. Insofern ist der eher moderate Rückgang der Wahlbeteiligung 2022 im Vergleich zu den vorherigen Wahlen im Jahr 2018 eher als Ausdruck einer großen Resilienz der Institutionen der betrieblichen Mitbestimmung, denn als Folge einer anhaltenden Erosion zu deuten (Behrens/Brehmer 2025).

Bei aller Betonung der Bedeutung der Wahlbeteiligung: Unsere Befragungsdaten unter Erwerbspersonen belegen, dass Wahlabstinenz nicht automatisch – nicht einmal mehrheitlich – dahingehend zu interpretieren ist, dass sich Beschäftigte vom Betriebsrat und der betrieblichen Mitbestimmung abwenden. In der Mehrheit der Fälle werden (manchmal recht banale) lebensweltlich Gründe dafür benannt, warum Beschäftigte den Weg zur Wahlurne nicht gefunden haben: sei es vergessen, erkrankt oder wegen einer Dienstreise.



Baumann, H./Brehmer, W./Klenner, C./Hobler, D./Pfahl, S. (2017): Frauen und Männer in Betriebsräten. Zur Umsetzung des Minderheitenschutzes bei Betriebsratswahlen. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Report Nr. 34, Januar 2017, Düsseldorf

Behrens, M. (2009a): Unterscheiden sich Mitglieder von Betriebs- und Personalräten vom Rest der Belegschaften?, in: Industrielle Beziehungen 16 (4), S. 303–326

Behrens, M. (2009b): Still Married after All These Years? Union Organizing and the Role of Works Councils in German Industrial Relations, in: Industrial and Labor Relations Review 62 (3), S. 275–293

Behrens, M./Brehmer, W. (2025): Mitbestimmung im Lockdown – Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Betriebs- und Personalratsarbeit, in: Kohlrausch, B./Peters, E./Schulze Buschoff, K. (Hrsg.): Was von Corona bleibt. Erwerbsarbeit, Sozialstruktur, gesellschaftliche Folgen. Frankfurt a. M./New York, S. 125–148

Behrens, M./Dribbusch, H. (2025): Errichtung von Betriebsräten weiterhin unter Druck, in: Arbeit und Recht 73 (10), S. 370–374

Brehmer, W. (2024): Methodik der WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung, in: WSI-Mitteilungen 77 (6), S. 458–466

Demir, N./Funder, M./Greifenstein, R./Kißler, L./Maschke, M. (2018): Trendreport Betriebsratswahlen 2018. Erste Befunde, Stand Herbst 2018. Institut für Mitbestimmung und Unternehmensführung der Hans-Böckler-Stiftung: I.M.U. Mitbestimmungsreport Nr. 45, Oktober 2018, Düsseldorf

Emmler, H. (2023): Das WSI-Erwerbspersonenpanel. Hintergründe, Befunde, Ausblicke, in: WSI-Mitteilungen 76 (6), S. 462–459

Graeb, F. (2024): Mind the Gap: Eine Analyse der Beteiligungsdifferenz von nationalen und lokalen Wahlen in Deutschland, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 18, S. 357–379, <https://doi.org/10.1007/s12286-024-00624-9>

Greef, S. (2025): Gewerkschaften, Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt: Daten und Fakten, in: Schroeder, W./Greef, S. (Hrsg.): Handbuch Gewerkschaften in Deutschland, 3. Aufl., Wiesbaden, S. 695–776

Greifenstein, R./Kißler, L./Lange, H. (2011): Trendreport Betriebsratswahlen 2010. Hans-Böckler-Stiftung: Betriebliche Mitbestimmung und betriebliche Handlungshilfen, Arbeitspapier 231, Düsseldorf

Hohendanner, C./Kohaut, S. (2025): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2024, in: WSI-Mitteilungen 79 (4), S. 297–303

Kestermann, C./Lesch, H./Stettes, O. (2022): Betriebsratswahlen 2022. Ergebnisse der IW-Betriebsratswahlbefragung, in: IW-Trends 49 (4), S. 63–83

Kleinhenz, T. (1995): Die Nichtwähler: Ursachen der sinkenden Wahlbeteiligung in Deutschland, Opladen

Kotthoff, H. (2023): Betriebliche Sozialordnung, in: Bohn, R./Hirsch-Kreinsen, H./Pfeiffer, S./Will-Zocholl, M. (Hrsg.): Lexikon der Arbeits- und Industriesoziologie, 3. Aufl., Baden-Baden, S. 118–122

Kotthoff, H./Reindl, J. (1990): Die soziale Welt kleiner Betriebe. Wirtschaften, Arbeiten und Leben im mittelständischen Industriebetrieb, Göttingen

Misterek, F. (2022): Gesamtauswertung Betriebsratswahlen 2022, Präsentation des Instituts für Mitbestimmung und Unternehmensführung (I.M.U.) der Hans-Böckler-Stiftung am 02.12.2022, Düsseldorf (abrufbar unter: https://www.mitbestimmung.de/assets/downloads/Gesamtauswertung_Betriebsratswahlen_2022.pdf)

Müller-Jentsch, W. (2003): Re-Assessing Co-determination, in: Müller-Jentsch, W./Weitbrecht, H. (Hrsg.): The Changing Contours of German Industrial Relations, München/Mehring, S. 39–56

Niedenhoff, H.-U. (2024): Betriebsräte in Deutschland. Vom Arbeiterratschuss zum Mitgestalter des Arbeitslebens, Wiesbaden

Niedenhoff, H.-U. (1987): Betriebsratswahlen. Die Betriebsräte bis 1990, Köln

Schäfer, A. (2011): Die Nichtwähler als Durchschnittsbürger. Ist die sinkende Wahlbeteiligung eine Gefahr für die Demokratie?, in: Bytsek, E./Roßteu-scher, S. (Hrsg.): Der unbekannte Wähler? Mythen und Fakten über das Wahlverhalten der Deutschen, Frankfurt a. M./New York

Schäfer, A. (2015): Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Frankfurt a. M./New York

Schmidt, R./Trinczek, R. (1999): Der Betriebsrat als Akteur der industriellen Beziehungen, in: Müller-Jentsch, W. (Hrsg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. 3. Aufl., München/Mering: Rainer Hampp Verlag, S. 103–128

von Grumbkow, L. (2026): „Betriebliche Partizipationsforschung“. Eine empirische Analyse der Betriebsratswahlen 2022. Düsseldorf. Unveröffentlichter Forschungsbericht





IMPRESSUM

Ausgabe

WSI Report Nr. 110, März 2026
Wer geht zur Betriebsratswahl?

ISSN 2366-7079

Herausgeber

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)
der Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18, 40474 Düsseldorf
Telefon +49 (2 11) 77 78-18 7

<http://www.wsi.de>

Pressekontakt

Rainer Jung, +49 (2 11) 77 78-15 0
rainer-jung@boeckler.de

Satz: Daniela Groß

Kontakt

Prof. Dr. Martin Behrens
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)
der Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18, 40474 Düsseldorf
Telefon +49 (2 11) 77 78-258

martin-behrens@boeckler.de
www.wsi.de

Dieses Werk ist lizenziert unter der
Creative Commons Lizenz CC BY 4.0 International
(<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>)