

IW-Trends

Partizipationsformen und Konfliktmanagement im Betrieb

Carolin Fulda / Hagen Lesch

IW-Trends 3/2023

Vierteljahresschrift zur
empirischen Wirtschaftsforschung
Jahrgang 50



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Postfach 10 19 42
50459 Köln
www.iwkoeln.de

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter
[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn
[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Facebook
[@IWKoeln](https://www.facebook.com/IWKoeln)

Instagram
[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/IW_Koeln)

Verantwortliche Redakteure

Prof. Dr. Michael Grömling

Senior Economist
groemling@iwkoeln.de
0221 4981-776

Holger Schäfer

Senior Economist
schaefer.holger@iwkoeln.de
030 27877-124

**Alle Studien finden Sie unter
www.iwkoeln.de**

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

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

ISSN 1864-810X (Onlineversion)

© 2023
Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH
Postfach 10 18 63, 50458 Köln
Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln
Telefon: 0221 4981-450
iwmedien@iwkoeln.de
iwmedien.de

Partizipationsformen und Konfliktmanagement im Betrieb: Empirische Ergebnisse aus dem IW-Personalpanel

Carolyn Fulda / Hagen Lesch, Juli 2023

Zusammenfassung

Anhand des IW-Personalpanels wurde untersucht, welche Konfliktthemen in einem Unternehmen auftreten und wie betriebliche Konflikte gelöst werden. Laut diesen Daten gab es 2022 in 11 Prozent der Unternehmen einen Betriebsrat. Weitere 12,7 Prozent verfügten über ein alternatives Vertretungsorgan (AVO). Zentrale Konfliktthemen waren bei Unternehmen mit Betriebsrat oder AVO Mehrarbeit, Eingruppierung und Reorganisation. In Betriebsrats-Unternehmen fiel die Intensität der Konflikte höher aus als in Unternehmen mit AVO oder ohne kollektive Interessensvertretung. In Unternehmen ohne Vertretungsorgan kam es bei diesen, wie auch bei anderen abgefragten Themen, seltener zu Konflikten. Unabhängig von der Partizipationsform wurden Interessenunterschiede mehrheitlich intern beigelegt. Zur Konfliktvermeidung gingen Unternehmen mit Betriebsrat oftmals den im Betriebsverfassungsgesetz vorgesehenen Weg, den Betriebsrat frühzeitig einzubeziehen. In jedem elften Unternehmen wurde die Einigungsstelle angerufen, vor allem in Unternehmen mit einem offensiven Betriebsrat – also einem Betriebsrat, der seine Rechte nach dem Betriebsverfassungsgesetz voll ausschöpfte. Unternehmen mit offensivem Betriebsrat nahmen eine Konfliktbeilegung über ein Arbeitsgericht dreimal häufiger in Anspruch als Unternehmen mit anderen kollektiven Vertretungen. Auch wurden in Unternehmen mit offensivem Betriebsrat öfter Gewerkschaftsfunktionäre einbezogen. Unternehmen mit AVO gingen häufiger den weniger formalisierten Weg über Sondierungen, Vier-Augen-Gespräche und runde Tische.

Stichwörter: Betriebliche Mitbestimmung, Betriebsrat, Konflikte, Konfliktlösung
JEL-Klassifikation: J53, J58, J83

DOI: 10.2373/1864-810X.23-03-05

Einleitung und Fragestellung

Ein Unternehmen wird auf Dauer nur erfolgreich sein, wenn alle betrieblichen Akteure an einem Strang ziehen. Dazu sind Interessenunterschiede zwischen Belegschaft und Unternehmensleitung zu überbrücken und Konflikte beizulegen. Das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) räumt den Beschäftigten eines Betriebs umfangreiche Informations-, Anhörungs-, Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte ein (Niederhoff et al., 2017; Niederhoff, 2020). Aus dem Betriebspanel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB-Betriebspanel) geht indes hervor, dass die betriebliche Mitbestimmung nur in großen Unternehmen fest verankert ist. Kleine und mittlere Betriebe machen um sie dagegen einen großen Bogen (Ellguth/Trinczek, 2014; Ellguth/Kohaut, 2022). Ein Verzicht auf eine institutionell verankerte Mitbestimmung in Form eines Betriebsrats bedeutet allerdings nicht, dass die Beschäftigten keinen Einfluss auf betriebliche Entscheidungsprozesse nehmen können. Vielmehr gibt es in Deutschland verschiedene Formen der Partizipation von Beschäftigten (Schnabel/Wagner, 2001; Hauser-Ditz et al., 2006a; 2006b; Stettes, 2008; Ellguth, 2009; Stettes, 2010; Ertelt et al., 2017; Lesch, 2020). Neben der institutionalisierten, im BetrVG geregelten Mitbestimmung durch die Wahl von Betriebsräten gibt es auch weniger institutionalisierte Partizipationsformen, die in der Literatur oft als „andere Vertretungsorgane“, kurz: AVO bezeichnet werden (Hauser-Ditz et al., 2006a; 2006b). Bei diesen AVO gibt es von den Beschäftigten gewählte Vertretungen sowie Vertretungen, die vom Management eingesetzt werden. Manche dieser Organe setzen sich ausschließlich aus Arbeitnehmern zusammen. Andere sind gemischte Gremien, die aus Geschäftsleitung und Arbeitnehmern bestehen (Hauser-Ditz et al., 2006b). Abgesehen davon können sich Mitarbeiter auch ohne kollektive Vertretung an Informations- und Entscheidungsprozessen beteiligen – so zum Beispiel durch die Einführung von (teil-)autonom operierenden Arbeitsgruppen oder durch die Delegation von Verantwortung und Entscheidungskompetenzen an einzelne Personen. Unternehmen ohne kollektives Vertretungsorgan sind demnach nicht gleichzusetzen mit einer „mitbestimmungsfreien Zone“ (Addison et al., 2000, 364 f.; Stettes, 2010, 199 f.).

Betriebsräte werden vor allem als Schutzmacht mit einer konfliktregulierenden Funktion interpretiert. AVO werden bei Bedarf in spezifischen Situationen eingerichtet, etwa um das in der Belegschaft vorhandene Wissen bei der Einführung neuer Techniken oder

bei der Optimierung von Arbeitsabläufen zu nutzen. Nach Erfüllung solcher Aufgaben werden sie dann oft wieder aufgelöst (Schnabel/Wagner, 2001; Hauser-Ditz et al., 2006a; 2006b; Stettes, 2008; Ellguth, 2009; Hauser-Ditz et al., 2009; Stettes, 2010; Ertelt et al., 2017). Strittig ist bislang, in welchem Umfang AVO auch eine Schutzfunktion für die Beschäftigten übernehmen und zur innerbetrieblichen Konfliktlösung beitragen. Strittig ist zudem, in welchem Ausmaß Betriebsräte diese ihnen zugeschriebene Schutzfunktion erfüllen. Denn auch innerhalb der Partizipationstypen sind heterogene Verhaltensmuster zu beobachten (Hauser-Ditz et al., 2006a; 2006b; Lesch, 2020). Je nachdem, wie weit ein Betriebsrat seine nach dem BetrVG bestehenden Rechte ausschöpft, agiert ein Betriebsrat offensiv oder defensiv (Lesch, 2020). Das kann sich ebenso auf die Gestaltung von betrieblichen Entscheidungsprozessen auswirken. Es kommt demnach nicht nur auf die institutionelle Verankerung von Mitbestimmung an, sondern auf die in der Praxis gelebte Partizipation der Beschäftigten.

Unabhängig davon, in welcher Breite oder Tiefe betriebliche Partizipationsprozesse stattfinden, stellt sich die Frage, welche Interessenunterschiede im Betriebsalltag auftreten und ob sich die Partizipationsformen im Umgang mit solchen Interessenskonflikten unterscheiden. Im Folgenden wird daher zunächst diskutiert, welche innerbetrieblichen Konfliktthemen für die jeweiligen Partizipationsmöglichkeiten charakteristisch waren – wobei als Referenz auch Unternehmen betrachtet werden, in denen keine kollektive Vertretung existierte. In einem zweiten Schritt wird für die Unternehmen mit kollektiver Vertretung analysiert, wie weit Konflikte eskalierten und welche Maßnahmen zur Konfliktlösung herangezogen wurden.

Verbreitung von Betriebsräten und anderen Vertretungsorganen

Grundlage der Analyse ist eine Unternehmensbefragung im Rahmen des IW-Personalpanels, die im Frühjahr 2022 durchgeführt wurde (Kasten). Da das BetrVG für Betriebe mit mindestens fünf Beschäftigten gilt, bleiben in dieser Auswertung 32 Unternehmen der Stichprobe unberücksichtigt, die Ende 2021 weniger als fünf Mitarbeiter im Inland hatten. In dieser Gruppe verfügten drei Unternehmen über ein AVO, aber keines über einen Betriebsrat. In der übrigen Stichprobe aus dem Frühjahr 2022 (29. Welle) haben 753 Unternehmen mit fünf und mehr Beschäftigten die Frage nach einem kollektiven

Vertretungsorgan in ihrem Unternehmen beantwortet. Davon hatten 333 Unternehmen einen Betriebsrat oder eine alternative Interessenvertretung.

Tabelle 1 zeigt die Verbreitung unterschiedlicher Partizipationsformen in Deutschland im Jahr 2022. In der ungewichteten Stichprobe hatte ein knappes Drittel der befragten Unternehmen mit mindestens fünf Beschäftigten einen Betriebsrat und weitere 12 Prozent der Unternehmen verfügten über ein AVO. Mehr als die Hälfte der Unternehmen hatte weder einen Betriebsrat noch ein AVO (Tabelle 1). Hochgerechnet auf die Grundgesamtheit der Betriebe lag der Anteil der Unternehmen mit Betriebsrat bei 11,1 Prozent, der Anteil der Unternehmen mit einem alternativen Vertretungsorgan bei 12,7 Prozent.

Damit lag die Verbreitung der Betriebsräte auf dem Niveau, das im Rahmen der 19. Welle des IW-Personalpanels im Sommer 2018 ermittelt wurde (Lesch, 2020, 24). Der Anteil der AVO lag zuletzt hingegen um gut 3 Prozentpunkte höher. 76,3 Prozent der Unternehmen haben aktuell keine Form der betrieblichen Interessenvertretung. Damit liegt die Verbreitung der Betriebsräte etwas höher als in den Untersuchungen mit dem IAB-Betriebspanel. Dort lag der Anteil der Betriebe mit Betriebsrat im Jahr 2021 bei 8 Prozent (Ellguth/Kohaut, 2022, 332). Deutlich niedriger fällt hingegen der hochgerechnete Anteil der Unternehmen mit AVOs aus. Hier ergab sich nach dem IAB-Betriebspanel im Jahr 2018 ein Anteil von 16 Prozent (Ellguth/Kohaut, 2019, 295, Tabelle 7). Auch in früheren Untersuchungen ergaben sich höhere Werte (Stettes, 2010).

Verbreitung von Partizipationsformen in Deutschland, 2022

Tabelle 1

	Anzahl	Prozent (ungewichtet)	Prozent (gewichtet)**
Betriebsrat*	244	32,4	11,1
Alternatives Vertretungsorgan (AVO)	89	11,8	12,7
Keine kollektive Vertretung	420	55,8	76,3

N = 753 Betriebe mit mindestens fünf Mitarbeitern.

* Einschließlich Betriebe, die über einen Betriebsrat und ein AVO verfügten (n = 23).

** Gewichtet nach Mitarbeiterzahl und Branchenzugehörigkeit.

Quellen: IW-Personalpanel 29. Welle (Frühjahr 2022); Institut der deutschen Wirtschaft

Tabelle 1: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/SdcmPnjrsTcD5fJ>

Datengrundlage

Kasten

Mit dem IW-Personalpanel liegt eine Mehrthemenbefragung von Unternehmen aus allen Branchen der Privatwirtschaft vor. Die Schwerpunkte der Befragung liegen auf den Themen Fachkräftebedarf, Qualifikations- und Kompetenzentwicklung sowie Aus- und Weiterbildung. Daneben werden wechselnde thematische Schwerpunkte aus dem Bereich Human Resources abgefragt. In der 29. Welle wurde ein Themenschwerpunkt auf den Block „betriebliche Konfliktlösung“ gelegt. Nach einer ersten telefonischen Kontaktaufnahme mit dem Unternehmen findet die Onlinebefragung mit der zuständigen personalverantwortlichen Person statt, zum Beispiel dem HR-Manager, Personalleiter oder Geschäftsführer. Seit 2010 wird die Unternehmensbefragung jährlich bis zu drei Mal durchgeführt.

Bei der Interpretation der Angaben aus dem IW-Personalpanel und dem IAB-Betriebspanel ist zu berücksichtigen, dass im IW-Personalpanel Unternehmen und nicht Betriebe befragt werden.

Bei Vergleichen zwischen den Partizipationstypen wird auf die Gewichtung verzichtet, um die Ergebnisse nicht zu verzerren. Aufgrund des „Oversamplings“ von größeren Unternehmen sind diese in der Auswertung überrepräsentiert. Unterscheidet man die betriebliche Interessenvertretung nach unternehmens- und arbeitnehmerbezogenen Strukturmerkmalen, zeigen sich für die vorliegende ungewichtete Stichprobe folgende Zusammenhänge:

- Mit steigender Unternehmensgrößenklasse nimmt die Verbreitung von Betriebsräten deutlich zu, die von AVO hingegen nur leicht.
- Eigentümergeführte Unternehmen verfügen seltener über einen Betriebsrat als managergeführte. Bei den managergeführten Firmen liegt die Verbreitung von Betriebsräten in der Stichprobe fast doppelt so hoch wie bei den eigentümergeführten.
- Tarifgebundene Unternehmen verfügen häufiger über einen Betriebsrat als nicht tarifgebundene.
- Das Produzierende Gewerbe weist die höchste Betriebsräteverbreitung auf und die Branchenhauptgruppe Logistik/Handel die geringste. Die wirtschaftsnahen

Dienstleistungen liegen eher an der Gruppe Logistik/Handel. Die gesellschaftsnahen Dienstleistungen nähern sich eher dem Produzierenden Gewerbe an. Bei den AVO gibt es ebenfalls deutliche Unterschiede. In der Gruppe der gesellschaftsnahen Dienstleistungen sind AVO deutlich häufiger vertreten als im Produzierenden Gewerbe. Die beiden übrigen Branchenhauptgruppen liegen dazwischen.

- Auch regional zeigen sich Unterschiede: In der Region Nord ist die Betriebsräteverbreitung am höchsten, im Süden am niedrigsten. Die Verbreitung der AVO weist nur geringe Unterschiede auf.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden untersucht, welche innerbetrieblichen Konfliktthemen für die verschiedenen Vertretungstypen charakteristisch sind. Im Anschluss wird beschrieben, welche Mechanismen zur Beilegung von Konflikten herangezogen werden. Aufgrund der institutionellen Verankerung von betrieblicher Mitbestimmung durch Betriebsräte im BetrVG besteht die Vermutung, dass diese häufiger über den formellen Weg Konflikte lösen. Da aber aus der Fachliteratur hervorgeht, dass auch innerhalb der Betriebsräte unterschiedliche Verhaltensmuster bei der gelebten Partizipation bestehen, stellt sich die Frage, wie unterschiedlich diese sich bei Interessenskonflikten verhalten. Sind AVO oder eine individuelle Interessensvertretung im Betrieb präsent, liegt nahe, dass informellen Lösungswegen ein höherer Stellenwert zukommt.

Betriebliche Zusammenarbeit

Das BetrVG verpflichtet in § 2 (1) Arbeitgeber und Betriebsrat, zum Wohl der Arbeitnehmer und des Betriebs vertrauensvoll zusammenzuarbeiten. Dies wird auch in der betrieblichen Praxis gelebt. Einer Auswertung von knapp 400 Fragebögen an Betriebsräte, Personalleiter und Unternehmer im Handel sowie der Chemie- und der Metall- und Elektro-Industrie vom Frühjahr 2000 zufolge, wurden Konflikte zu 98 Prozent formell oder informell auf der betrieblichen Ebene geregelt. Nur in 2 Prozent der Fälle mussten Meinungsverschiedenheiten durch Einigungsstellen- oder Gerichtsverfahren beigelegt werden (Niedenhoff/Reiter, 2001, 7). In der 19. Welle des IW-Personalpanels gaben im Sommer 2018 lediglich 5 Prozent der Personalverantwortlichen an, „dass in ihrem Unternehmen Entscheidungen in der Regel gegen den Betriebsrat durchgesetzt werden müssen“ (Schneider et al., 2019, 118). Darüber hinaus zeigte sich, dass durchaus

Interessenunterschiede zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat bestanden. Die Unterschiede fielen umso größer aus, je mehr der Betriebsrat seine institutionell verankerten Rechte ausnutzt (Lesch, 2020, 31). In Unternehmen mit AVO waren die Interessenunterschiede im Durchschnitt ähnlich ausgeprägt wie in Unternehmen mit einem defensiven Betriebsrat.

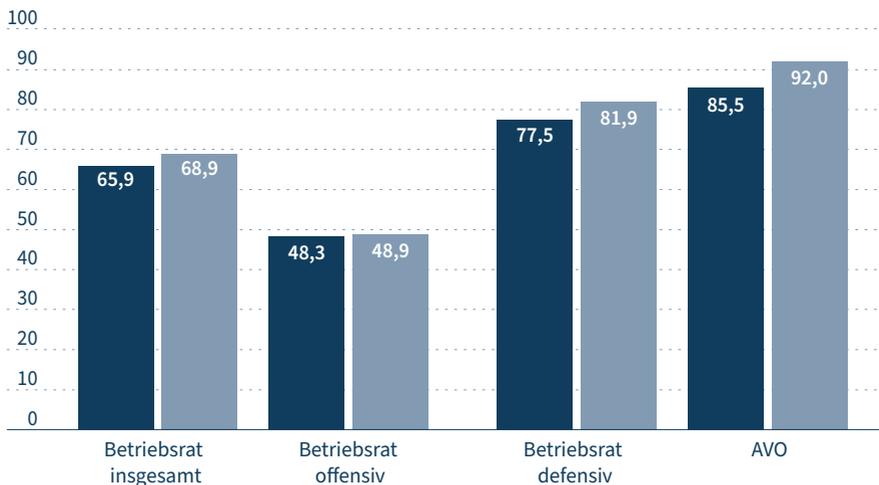
In der 29. Welle des IW-Personalpanels wurde anhand einer Skala von null bis zehn abgefragt, ob die Positionen von Betriebsräten oder AVO auf der einen und der Unternehmensleitung auf der anderen Seite eher abweichen oder auf einer Linie liegen und ob die Kooperationsbereitschaft der betrieblichen Akteure sehr hoch oder sehr gering ist. Es zeigt sich, dass die Positionen zwischen Geschäftsführung und AVO zu

Zusammenarbeit: Positionen und Kooperationsbereitschaft nach Partizipationsform

Abbildung 1

Angaben in Prozent

■ Positionen (eher) homogen ■ Kooperationsbereitschaft (eher) hoch



N = 312 (Positionen), n = 303 (Kooperationsbereitschaft) Betriebe mit mindestens fünf Mitarbeitern und Betriebsrat oder AVO.

Anteil Kategorien (sehr) hoch (7 bis 10 auf Skala von 0 bis 10).

Quellen: IW-Personalpanel 29. Welle, 2022; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 1: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/DPQkaXtqcJLrxs8>

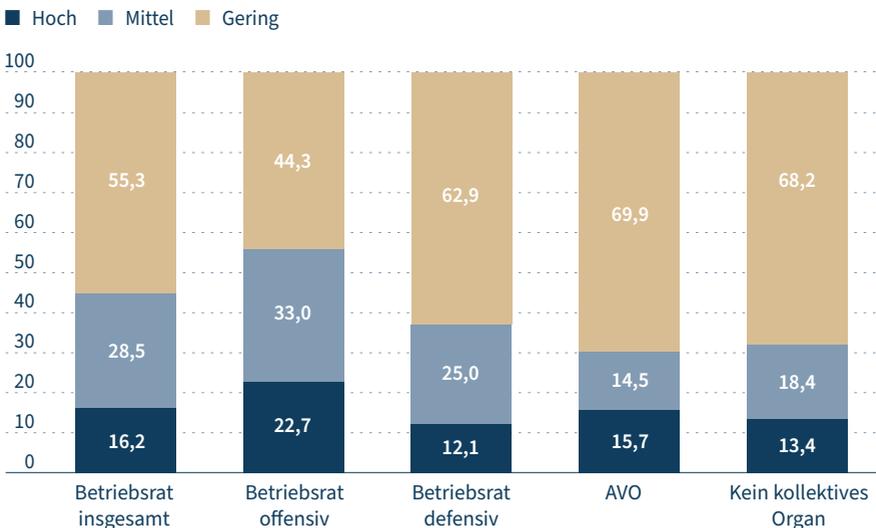
85,5 Prozent homogen sind (Skalabereich von 7 bis 10) und bei den Betriebsräten zu 65,9 Prozent. Unterscheidet man bei den Betriebsräten zwischen denen, die ihre Rechte nach dem BetrVG laut Einschätzung der Personalverantwortlichen voll ausnutzen (offensive Betriebsräte, n = 90), und denen, die das nicht tun (defensive Betriebsräte, n = 144), wird das Bild differenzierter: Bei den defensiven Betriebsräten waren die Positionen zu 77,5 Prozent homogen, bei den offensiven nur zu 48,3 Prozent. Bei der Kooperationsbereitschaft fallen die Unterschiede ähnlich aus (Abbildung 1). Auch hier zeigt sich, dass Betriebsräte unterschiedlich agieren.

Die Kombination aus eher homogenen Positionen und hoher Kooperationsbereitschaft führt dazu, dass die Intensität innerbetrieblicher Konflikte vergleichsweise gering ist (Abbildung 2). Bei Unternehmen mit AVO gaben 69,9 Prozent der Personalverantwort-

Konfliktintensität im Betrieb nach Partizipationsform

Abbildung 2

Angaben in Prozent



N = 753 Betriebe mit mindestens fünf Mitarbeitern.

Anteil Kategorien (sehr) hoch (7 bis 10 auf Skala von 0 bis 10); mittel (4 bis 6); (sehr) gering (0 bis 3).

Quellen: IW-Personalpanel 29. Welle, 2022; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 2: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/Ni8Q2EcC2MQZFb5>

lichen an, dass die Intensität innerbetrieblicher Konflikte gering oder sehr gering ausfalle. In Unternehmen ohne kollektive Interessenvertretung liegt dieser Wert mit 68,2 Prozent fast genauso hoch. In Unternehmen mit Betriebsräten liegt der Vergleichswert bei 55,3 Prozent. Auch hier ist eine Unterscheidung nach offensiven und defensiven Betriebsräten interessant. Unternehmen mit defensiven Betriebsräten kommen auf 62,9 Prozent, solche mit offensiven nur auf 44,3 Prozent. Im Umkehrschluss hat über die Hälfte der Unternehmen mit einem offensiven Betriebsrat eine mittlere oder hohe Konfliktintensität und damit ein überdurchschnittliches innerbetriebliches Konfliktniveau. Offen ist, ob die Konflikte dazu führen, dass Betriebsräte offensiv agieren oder ob ein hohes Konfliktniveau die Folge eines offensiven Agierens ist.

Betriebliche Konfliktthemen

Alle Vertretungstypen waren in den letzten beiden Jahren mit identischen, aber auch unterschiedlichen Konfliktthemen konfrontiert. Tabelle 2 stellt vergleichend gegenüber, wie oft es bei zentralen betrieblichen Themen in den Unternehmen zu gelegentlichen, regelmäßigen oder dauerhaften Konflikten gekommen ist. Die rot markierten Felder geben an, dass ein Thema von mindestens 50 Prozent der befragten Personalverantwortlichen benannt wurde. Die Unterscheidung zwischen gelb und grün markierten Feldern wurde anhand des Durchschnittswerts über alle Konfliktthemen hinweg vorgenommen, der bei 30 Prozent liegt. Gelb bedeutet, dass ein Thema von mindestens 30 (aber weniger als 50) Prozent der Personalverantwortlichen benannt wurde und grün, dass ein Thema von weniger als 30 Prozent benannt wurde.

In Unternehmen mit einem offensiven Betriebsrat kam es bei den Themen Eingruppierung, Mehrarbeit, Reorganisation, Arbeitsorganisation und flexibler Arbeitszeitgestaltung häufig zu Konflikten. Dabei wurde das Thema Eingruppierung von drei Viertel der Personalverantwortlichen als Konfliktthema angegeben, die Themen Mehrarbeit und Arbeitsorganisation von jeweils zwei Dritteln. In Unternehmen mit einem defensiven Betriebsrat traten ebenfalls die Themen Mehrarbeit und Eingruppierung am häufigsten auf, in den Unternehmen mit AVO waren es die Themen Mehrarbeit, Reorganisation und Eingruppierung. Damit zogen sich die Themen Mehrarbeit und Eingruppierung durch alle drei kollektiven Vertretungsformen hindurch. Bei den Unternehmen ohne

Betriebliche Konfliktfelder nach Partizipationsform

Tabelle 2

Angaben in Prozent

	Betriebsrat offensiv	Betriebsrat defensiv	AVO	Kein kollektives Organ
Eingruppierung	75,6	59,5	53,4	34,2
Mehrarbeit	65,6	50,7	57,0	46,1
Reorganisation	57,8	44,4	54,7	40,9
Arbeitsorganisation	65,5	41,7	47,6	35,2
Flexible Arbeitszeitmodelle	53,3	36,1	34,4	26,9
Mobiles Arbeiten	41,0	42,3	31,0	26,0
Arbeitszeitverlängerung	47,7	31,2	33,3	25,7
Arbeitsschutz/Gesundheitsförderung	37,7	33,4	29,1	25,5
Kurzarbeit	25,6	27,1	25,2	23,3
Qualifizierung	22,2	19,5	26,8	17,3
Psychische Gefährdungsbeurteilung	22,2	19,5	19,8	18,5
Rechtsanspruch Teilzeit	21,1	18,8	9,1	7,7
Beschäftigungssicherung	24,5	11,2	12,8	5,3
Arbeitszeitverkürzung im Krisenfall	19,9	8,4	10,3	10,8
Gleichbehandlungsgrundsätze	18,9	10,5	11,6	6,7
Sozialpläne	18,9	9,1	5,9	2,2

N = 744 Betriebe mit mindestens fünf Mitarbeitern.

Kumulierte Anteile aus den Antwortkategorien: dauerhaft, regelmäßig und gelegentlich.

Quellen: IW-Personalpanel 29. Welle, 2022; Institut der deutschen Wirtschaft

Tabelle 2: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/SeDXT8stSckkjAD>

kollektives Vertretungsorgan fiel kein Thema in die rote Kategorie. Insgesamt waren in dieser Gruppe weniger Themen konfliktträchtig als in den Unternehmen mit kollektiver Vertretung. Die Themen Mehrarbeit und Eingruppierung fallen aber zusammen mit den Themen Arbeitsorganisation und Reorganisation in die gelbe Kategorie, das heißt, Konflikte treten überdurchschnittlich oft auf.

Mechanismen der betrieblichen Konfliktlösung

Alle Unternehmen wurden danach befragt, ob Konflikte im Allgemeinen vor allem unternehmensintern oder durch Einbeziehen externer Dritter gelöst werden. Unabhängig vom Vertretungstyp spielt das Einbeziehen Externer nur eine untergeordnete Rolle. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welchen Beitrag kollektive

Vertretungen bei den Interessenskonflikten leisten. Eine zentrale Bedeutung spielt in den Unternehmen mit kollektiven Vertretungsorganen die Konfliktvermeidung durch frühzeitige Sondierungen. Dabei sollen Arbeits- und Steuerkreise oder runde Tische betriebliche Vorhaben so begleiten, „dass beim täglichen Ablauf erst gar keine Probleme entstehen oder diese schon im Keim erkannt werden“ (Niedenhoff/Reiter, 2001, 12). Dieser Mechanismus wird bei den Unternehmen mit einem defensivem Betriebsrat (81,6 Prozent) noch häufiger genutzt als bei Unternehmen mit offensivem Betriebsrat (70,5 Prozent) oder mit AVO (71,4 Prozent).

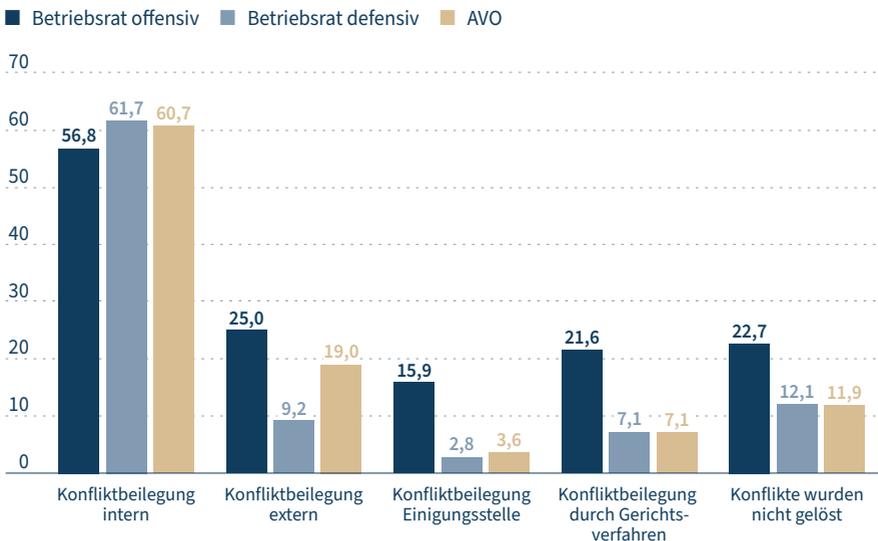
In Unternehmen mit Betriebsrat spielt auch die frühzeitige Einbeziehung des Betriebsrats nach § 80 (2) BetrVG eine wichtige Rolle. Dieser sieht ein allgemeines Informationsrecht des Betriebsrats vor. Es soll sicherstellen, dass der Betriebsrat alle Informationen bekommt, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben, Pflichten und Rechte braucht. In mehr als drei Viertel der Unternehmen mit offensivem Betriebsrat und in knapp zwei Drittel der Unternehmen mit defensivem Betriebsrat kommt diesem institutionellen Verfahren eine (eher) hohe Bedeutung zu. Bei den Unternehmen mit AVO spielt diese Einbindung naturgemäß eine untergeordnete Rolle. Hier sind vor allem regelmäßige Sondierungen (77,2 Prozent), Vier-Augen-Gespräche und Runde Tische (jeweils 70,1 Prozent) von (eher) hoher Bedeutung. Während dies für die Vier-Augen-Gespräche auch in Unternehmen mit Betriebsrat gilt (64 Prozent bei offensivem Betriebsrat, 81,8 Prozent bei defensivem Betriebsrat), sind Runde Tische in Unternehmen mit Betriebsrat nicht so bedeutsam (56,5 Prozent in Unternehmen mit offensivem und 52,6 Prozent in solchen mit defensivem Betriebsrat). Zusätzlich zu den beschriebenen Antwortmöglichkeiten, konnten die Personalverantwortlichen bei der Frage zur Konfliktvermeidung auch ein Freitextfeld ausfüllen, um Antwortmöglichkeiten zu ergänzen. Dieses wurde vornehmlich von Unternehmen mit AVO in Anspruch genommen. Genannt wurden beispielsweise moderierte Treffen von Kleingruppen oder der gesamten Belegschaft, Arbeitssessen oder kollegiale Austauschforen. Die eher heterogenen Rahmenbedingungen der AVO spiegeln sich somit auch in den Strategien zur Konfliktvermeidung wider. AVO scheinen individueller zu agieren und gleichzeitig öfter informelle Kommunikationswege zu nutzen.

Wenn eine innerbetriebliche Verhandlung gescheitert ist, kann auf Verlangen eines Betriebspartners nach § 76 (3) BetrVG eine Einigungsstelle angerufen werden. Eine Einigungsstelle ist ein temporäres innerbetriebliches Schiedsgericht, dem die Aufgabe zufällt, Meinungsverschiedenheiten und Streitigkeiten zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat beizulegen (fachanwalt.de-Redaktion, 2023). Dabei sind erzwingbare Verfahren von freiwilligen Verfahren zu unterscheiden (fachanwalt.de-Redaktion, 2023). Beim erzwingbaren Verfahren wird die Einigungsstelle auf Antrag einer Seite tätig. Die andere Seite kann die Tätigkeit der Einigungsstelle nicht verhindern. In diesen Fällen ist auch der Spruch der Einigungsstelle verbindlich. Ein Einigungsstellenverfahren ist nur in bestimmten vom BetrVG geregelten Fällen erzwingbar, beispielsweise bei sozialen Angelegenheiten (gemäß § 87 Abs. 2 BetrVG), Maßnahmen der betrieblichen

Interne und externe Beilegung von Interessenunterschieden nach Partizipationsform

Abbildung 3

Angaben in Prozent



N = 321 Betriebe mit mindestens fünf Mitarbeitern und Betriebsrat oder AVO. Mehrfachauswahl möglich, Wege der Konfliktlösung in den letzten zwei Jahren. Quellen: IW-Personalpanel 29. Welle, 2022; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 3: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/pL23wYLY57qy8S5>

Berufsbildung (§ 98 Abs. 3, 4 BetrVG) oder Interessenausgleich und Sozialplan (§ 112 Abs.2 bis 4 BetrVG) (Betriebsrat.de-Redaktion, 2023). Neben diesem Verfahren, das eine „letzte Möglichkeit“ (Ultima Ratio) darstellt, doch noch zu einer internen Einigung zu gelangen (Niedenhoff/Reiter, 2001, 17), kann die Einigungsstelle aber auch tätig werden, wenn beide Seiten es beantragen oder nur eine Seite, die andere Seite aber damit einverstanden ist. Der Spruch der Einigungsstelle gilt bei diesem freiwilligen Verfahren nur, wenn beide Seiten damit einverstanden sind. In beiden Verfahren steht der paritätisch besetzten Einigungsstelle ein unparteiischer Vorsitzender vor, der notfalls durch das Arbeitsgericht bestellt wird. Die Einigungsstelle fasst ihre Beschlüsse nach mündlicher Beratung mit Stimmenmehrheit, wobei der Vorsitzende bei Stimmengleichheit den Ausschlag geben kann. In Unternehmen mit einem offensiven Betriebsrat wird die Einigungsstelle häufiger genutzt (Abbildung 3). Dort kam es in 15,9 Prozent der Unternehmen zu Konfliktbelegungen über eine Einigungsstelle, während dies nur in 2,8 Prozent Unternehmen mit einem defensiven Betriebsrat der Fall war. Auch bei Unternehmen mit AVO, in denen dieser Weg auf freiwilliger Basis gewährt werden kann, war dies mit 3,4 Prozent nur selten der Fall.

Im Vergleich zur unternehmensinternen Konfliktbeilegung spielte die Einbeziehung Dritter in den Unternehmen mit kollektiven Vertretungen in den zwei Jahren vor der Befragung ebenso eine untergeordnete Rolle wie eine Konfliktbeilegung durch Gerichtsverfahren. Dritte Personen können Anwälte, Moderatoren, Mediatoren, Betriebsräte anderer Firmen oder Gewerkschaftsfunktionäre sein (Niedenhoff/Reiter, 2001, 16). Auch im Rahmen einer Konfliktbeilegung über eine innerbetriebliche Einigungsstelle können beide Konfliktparteien anwaltlichen Rat hinzuziehen. Externe Lösungen kamen während der letzten beiden Jahre vor der Datenerhebung in jedem vierten Unternehmen mit einem offensiven Betriebsrat, in jedem siebten Unternehmen mit einem AVO und in jedem elften Unternehmen mit einem defensiven Betriebsrat vor. Unterschiede bestanden auch bei der Auswahl von externen Personen. Während in Unternehmen mit einem offensiven Betriebsrat in den zwei Vorjahren häufiger Gewerkschaftsfunktionäre herangezogen wurden – fast jeder zweite Personalverantwortliche gab dies an –, kam dies bei Unternehmen mit einem defensiven Betriebsrat kaum vor. Lediglich in 8,4 Prozent dieser Unternehmen wurde ein Gewerkschaftsfunktionär einbezogen. In Unternehmen mit AVO lag dieser Anteil mit 1,2 Prozent noch niedriger.

Wenn alle Versuche einer innerbetrieblichen Konfliktlösung scheitern, werden Streitigkeiten vor einem Arbeitsgericht ausgetragen oder bleiben ungelöst. Der Weg über ein Arbeitsgericht wurde immerhin in 21,6 Prozent der Unternehmen mit offensivem Betriebsrat beschritten. Bei Unternehmen mit defensivem Betriebsrat kam es nur in 7,1 Prozent der Fälle zu einer Konfliktbeilegung durch ein Gerichtsverfahren. In Unternehmen mit AVO fiel dieser Wert mit 7,1 Prozent ähnlich aus wie bei den defensiven Betriebsräten. Vor allem Unternehmen mit mehr als 250 Mitarbeitern legten Konflikte häufiger über eine Einigungsstelle oder ein Gericht bei. Auch innerhalb dieser Größenklasse wiesen Unternehmen mit offensivem Betriebsrat eine deutlich stärkere Tendenz hin zu diesen beiden Instanzen – sowie externer Konfliktbeilegung generell – auf. Ungelöst blieben Konflikte in 22,7 Prozent der Unternehmen mit einem offensiven Betriebsrat, aber nur in 12,1 Prozent der Unternehmen mit einem defensiven Betriebsrat und in 11,9 Prozent der Unternehmen mit AVO.

Neben den verfahrensmäßigen Strukturen beeinflussen auch die persönlichen Beziehungen zwischen den Beteiligten die Konfliktlösungsfähigkeit. Hier spielen Integrität und Erfahrung eine große Rolle (Niedenhoff/Reiter, 2001, 9). Eine Analyse der Betriebsratswahlen im Jahr 2022 zeigt, dass zwei von drei Betriebsräten wiedergewählt wurden und mehr als jeder zweite Betriebsrat mindestens 46 Jahre alt war (Kestermann et al., 2022, 73). Im IW-Personalpanel kommt Faktoren wie Glaubwürdigkeit, Offenheit, Vertrauen und Fairness eine (eher) hohe Bedeutung zu. Auch im Hinblick auf diese verhaltensbedingten Faktoren ähneln sich die Verhaltensmuster von AVO und defensiven Betriebsräten. Je nach Antwortkategorie und Vertretungstyp liegen die Zustimmungswerte zwischen 76,7 und 96,3 Prozent. Verglichen mit offensiven Betriebsräten, schneiden AVO und defensive Betriebsräte in allen vier Kategorien „besser“ ab.

Schlussfolgerungen

Auf der Basis einer Befragung von Personalverantwortlichen im Rahmen des IW-Personalpanels zeigt sich, dass die Intensität innerbetrieblicher Konflikte in fast zwei Drittel aller befragten Unternehmen als gering oder sehr gering beschrieben wird. In Unternehmen mit einem Betriebsrat fallen die Anteile kleiner aus als in betriebsratslosen Betrieben. Dies gilt vor allem in Unternehmen mit einem offensiven Betriebsrat,

der seine im BetrVG verankerten Rechte voll ausschöpft. Unternehmen mit einem AVO haben eine ähnlich niedrige Konfliktintensität, ebenso wie Unternehmen ohne kollektives Vertretungsorgan.

Angesichts dieses Befunds ist es nicht überraschend, wenn eine große Mehrheit der Unternehmen auf kollektive Vertretungsstrukturen verzichtet. Wo Probleme selten auftreten oder direkt zwischen den Betroffenen geklärt werden können, besteht wenig Bedarf, eigene Interessen über eine kollektive Vertretung wahrnehmen zu müssen. Dennoch kann eine kollektiv ausgeübte Partizipation für die Unternehmensleitung von Vorteil sein. Sofern die in der Literatur aufgestellte These stimmt, nach der AVO fallweise zur Generierung eines Mehrwerts für das Unternehmen insgesamt eingerichtet werden, trägt diese Strategie zum allgemeinen Nutzen bei.

Dieser Befund bestätigt sich auch im Hinblick auf die Konfliktthemen und die Häufigkeit, in der sie auftreten. In Unternehmen ohne kollektives Vertretungsorgan kommt kein typisches Partizipationsthema in mehr als jeder zweiten Firma gelegentlich, regelmäßig oder dauerhaft vor. In Firmen mit kollektiver Vertretung sieht dies anders aus. Bei einem offensiven Betriebsrat hat (zum Teil deutlich) mehr als jedes zweite Unternehmen zumindest gelegentlich Konflikte bei den Themen Eingruppierung, Mehrarbeit, Reorganisation, Arbeitsorganisation und flexible Arbeitszeitgestaltung. Bei einem defensiven Betriebsrat und bei AVO sind es die Themen Eingruppierung und Mehrarbeit. Bei AVO kommt das Thema Reorganisation hinzu.

Typischerweise versuchen Unternehmen mit kollektiven Akteuren, Konflikte schon im Vorfeld zu erkennen und beizulegen. Gelingt dies nicht, wird vor allem auf interne Lösungen gesetzt. Externe Berater werden seltener herangezogen. Das gilt auch für Gewerkschaftsfunktionäre, die am ehesten noch in Unternehmen mit einem offensiven Betriebsrat beratend tätig werden. Möglicherweise besteht hier eine engere Vernetzung zwischen Gewerkschaft und Betriebsrat, was ein offensives Vorgehen des Betriebsrats motivieren könnte. Die offensive Ausrichtung eines Betriebsrats geht auch mit dem Befund einher, dass in diesen Unternehmen die Einigungsstelle häufiger angerufen wird, es häufiger zu Gerichtsverfahren kommt und Konflikte öfter ungelöst bleiben. Geht man bei einem offensiv agierenden Betriebsrat im Vergleich zu einem defensiv

agierenden von einer größeren Konfliktbereitschaft aus, ist diese zudem mit einer häufigeren Konflikteskalation verbunden. Dabei ist nicht geklärt, ob Betriebsräte offensiv agieren müssen, weil Konflikte öfter eskalieren oder die Konflikteskalation eine Folge offensiven Vorgehens der Betriebsräte ist.

Wie wichtig die persönlichen Beziehungen zwischen den betrieblichen Akteuren sind, zeigt sich an der großen Bedeutung, die verhaltensbedingten Faktoren zugeschrieben wird. Bei Unternehmen mit AVO gaben zwischen 87 und 96 Prozent der Personalverantwortlichen an, dass den Eigenschaften Glaubwürdigkeit, Offenheit, Vertrauen und Fairness eine hohe Bedeutung bei der Konfliktvermeidung und -lösung zukommt. In Unternehmen mit defensivem Betriebsrat wird diesen Eigenschaften eine ähnlich hohe Wirkung zugesprochen, während sie in Unternehmen mit offensivem Betriebsrat zwischen knapp 77 und 81 Prozent liegen. Möglicherweise führt das intensivere Ausnutzen formeller Strukturen durch offensive Betriebsräte dazu, dass informelle Gespräche, in denen die verhaltensbedingten Eigenschaften besonders zum Tragen kommen, weniger bedeutsam sind. Diese Interpretation würde zu dem Befund passen, nach dem in Unternehmen mit offensivem Betriebsrat häufiger die Einigungsstelle angerufen wird, Gerichtsverfahren notwendig werden und Konflikte ungelöst bleiben.

Literatur

Addison, John T. / Schnabel, Claus / Wagner, Joachim, 2000, Die mitbestimmungsfreie Zone – ein Problemfeld?, in Wirtschaftsdienst, 80. Jg., Nr. 6, S. 361–365

Betriebsrat.de-Redaktion, 2023, Einigungsstelle, <https://www.betriebsrat.de/betriebsratslexikon/br/einigungsstelle> [15.6.2023]

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

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

Ellguth, Peter / Kohaut, Susanne, 2022, Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2021, in: WSI-Mitteilungen, 75. Jg., Nr. 4, S. 328–336

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

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

Fachanwalt.de-Redaktion, 2023, Einigungsstelle – arbeitsrechtliche Aspekte von der Anrufung bis zum Einigungsstellenbeschluss, <https://www.fachanwalt.de/magazin/arbeitsrecht/einigungsstelle#wie-unterscheidet-sich-eine-einigungsstelle-von-einem-gerichtsverfahren> [16.5.2023]

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

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

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

Kestermann, Christian / Lesch, Hagen / Stettes, Oliver, 2022, Betriebsratswahlen 2022. Ergebnisse der IW-Betriebsratswahlbefragung, in: IW-Trends, 49. Jg., Nr. 4, S. 63–83

Lesch, Hagen, 2020, Betriebliche Konfliktfelder und Partizipation der Arbeitnehmer, in: IW-Trends, 47. Jg., Nr. 3, S. 21–37

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

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

Niederhoff, Udo / Olbrisch, Constantin / Pilot, Tobias, 2017, Betriebliche Mitbestimmung: konstruktive Zusammenarbeit von Arbeitgeber und Betriebsrat, Münster

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

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

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

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

Forms of Employee Participation and Conflict Management in the Workplace: Empirical Results from the IW Personnel Panel

An analysis based on the IW Personnel Panel showed which topics of conflict emerged in the workplace and how these conflicts were resolved. According to this data from 2022 works councils were present in 11 per cent of all companies. Another 12.7 per cent had an alternative representative body (ARB). The key points of contention were working overtime, the wage rate applicable for specific jobs and reorganisation within the firm. In comparison, these and other conflicting topics arose less frequently in companies with no collective employee representation. Within establishments with a works council the intensity of conflicts was higher than in companies with an ARB or those without any collective representation. Conflicts of interest were mostly resolved internally, regardless of the form of employee participation. In order to avoid conflicts, enterprises with a works council often involved workers' representatives at an early stage, an approach encouraged by Germany's Works Constitution Act. However, in one out of eleven companies, most of which had a proactive works council – a works council which made use of the rights granted by Germany's Works Constitution Act – differences were referred to the conciliation committee. Labour courts were addressed three times more often by firms with proactive works councils than by other forms of collective representation. Furthermore, those were also more likely to involve trade union officials. Firms with an ARB tended to choose the less formal approach of exploratory talks, one-on-one meetings and round tables.