



IW-Report 26/18

Befunde zu Betriebsräten und Betriebsratswahlen

Stellungnahme für den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages
Dr. Hans-Peter Klös, Dr. Oliver Stettes

Köln, 20.06.2018

Kontakt Daten Ansprechpartner

Dr. Hans-Peter Klös
+49 (0)221 / 4981 - 710
kloes@iwkoeln.de

Dr. Oliver Stettes
+49 (0)221 / 4981 - 697
stettes@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Empirische Befunde im Einzelnen	5
Literaturverzeichnis	8

JEL-Klassifikation:

J53 - Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen; Arbeitsrechtsprechung

J83 - Arbeitnehmerrechte

Zusammenfassung

Das Betriebsverfassungsgesetz ist eine der tragenden Säulen der Arbeitsmarktordnung in Deutschland, mit dem das Miteinander von Arbeitnehmern und Arbeitgebern und die Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen geregelt werden. Betriebliche Mitbestimmung wird hierzu-lande in der Regel mit der Interessenvertretung der Beschäftigten auf Basis des Betriebsverfassungsgesetzes gleichgesetzt. Die Bildung eines Betriebsrates ist ein gesetzlich abgesichertes Recht für Beschäftigte in Betrieben mit fünf und mehr Arbeitnehmern. Es bedarf folglich keiner Übereinkunft mit dem Arbeitgeber. Dass in den meisten Betrieben oder Unternehmen kein Betriebsrat besteht, ist darauf zurückzuführen, dass die Wahl eines Betriebsrates die Initiative der Beschäftigten voraussetzt. Im Jahr 2016 waren rund sechzig Prozent aller Beschäftigten in Betrieben tätig, in denen es eine Form von Mitarbeitervertretung gibt. Es liegen bisher keine empirischen Erkenntnisse vor, dass von der bisherigen Ausgestaltung des Betriebsverfassungsgesetzes bremsende Effekte auf die Initiative von Beschäftigten ausgehen, einen Betriebsrat zu gründen.

Empirische Befunde im Einzelnen

1. In rund jedem achten Unternehmen mit mehr als fünf Beschäftigten existierte nach einer Auswertung des IW-Personalpanels im Jahr 2015 ein Betriebsrat (Stettes, 2015). Aktuelle Auswertungen für die letzte verfügbare Welle des IW-Personalpanels aus dem Jahr 2017 bewegen sich auf einem ähnlichen Niveau (13,5 Prozent). Der Verbreitungsgrad liegt damit bei einer Betrachtung von Unternehmen als Organisationseinheit insgesamt etwas über dem Wert, der in der Privatwirtschaft für Betriebe mit fünf und mehr Beschäftigten als Organisationseinheit nach Daten des IAB-Betriebspanels für das Jahr 2017 mit 9 Prozent ausgewiesen wird (vgl. hierzu Ellguth, 2018). Für 2016 betrug der Wert ebenfalls 9 Prozent, zusätzlich wiesen 15 Prozent der Betriebe eine andere Form von Mitarbeitervertretung auf. Da grundsätzlich der Verbreitungsgrad von Betriebsräten mit zunehmender Betriebs- bzw. Unternehmensgröße zunimmt, ist der Anteil der Beschäftigten, die in Betrieben mit Betriebsräten arbeiten, deutlich höher: Insgesamt arbeiten im Jahr 2016 41 Prozent aller Beschäftigten in einem Betrieb mit einem Betriebsrat. Weitere 20 Prozent der Beschäftigten arbeiten in Betrieben mit einer anderen Mitarbeitervertretung - dazu zählen zum Beispiel Mitarbeiterausschüsse oder Belegschaftssprecher. Alles in allem waren damit sechzig Prozent aller Beschäftigten in Betrieben tätig, in denen es eine Form von Mitarbeitervertretung gibt (Ellguth/Kohaut, 2016, 283).
2. Empirisch noch nicht abschließend geklärt ist bisher, wie sich der sektorale und technische Strukturwandel der Wirtschaft auf die Betriebsratsinzidenz auswirken. Ökonometrische Analysen mit dem IW-Personalpanel signalisieren, dass zwischen dem Digitalisierungsgrad eines Unternehmens und der Wahrscheinlichkeit, dass ein Betriebsrat existiert, kein signifikanter Zusammenhang besteht (Stettes, 2016). Die Sorge, dass die Digitalisierung der Arbeitswelt den Geltungsbereich der betrieblichen Mitbestimmung aushöhlen könnte, ist derzeit unbegründet. Sollten die Digitalisierung in einem Betrieb und die dadurch angestoßenen Veränderungen in der Arbeitsorganisation aus Sicht der Belegschaft die Gründung eines Betriebsrates erforderlich machen, spricht nichts dagegen, dass die Beschäftigten diese dann auch initiieren können.
3. Empirisch etwas mehr ist über die bisherigen Betriebsratswahlen bekannt: Eine IW-Analyse der Wahl 2014 zeigt, dass sie in den Belegschaften der Betriebe, in denen bereits ein Betriebsrat existiert, auf ein breites Echo gestoßen ist (Stettes, 2015). Die Wahlbeteiligung lag bei knapp 77 Prozent. In drei von zehn Betriebsräten sind mehr oder weniger Interessenvertreter von ihrer beruflichen Tätigkeit (voll) freigestellt als vom Betriebsverfassungsgesetz eigentlich vorgesehen. Diese tolerierten Abweichungen können auch als Beleg für die Vertrauenskultur zwischen Belegschaft und Geschäftsführung gedeutet werden. Nach der Untersuchung wurden knapp 67 Prozent der Betriebsräte wiedergewählt. Mehr als die Hälfte der Gewählten ist zwischen 46 und 59 Jahre alt. Frauen haben im Durchschnitt gut ein Viertel der Mandate errungen. Außerdem sind fast zwei Drittel (63,8 Prozent) der Mandate in einem Unternehmen oder in einem Betrieb an Interessenvertreter gegangen, die Mitglied in einer Gewerkschaft sind. Dies ist für die Gewerkschaften wichtig, weil Betriebsräte nicht nur eine Schlüsselposition in der Umsetzung von Tarifverträgen in den Betrieben einnehmen, sondern auch bei der Mitgliedergewinnung

und Mitgliederbindung bedeutsam sind. Wie stark Betriebsräte gewerkschaftlich organisiert sind, hängt davon ab, wie die Belegschaft zusammengesetzt ist. Der Anteil ist umso geringer, je höher der Anteil der Frauen in der Belegschaft ausfällt. Relativ klein ist der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder im Mitbestimmungsgremium auch dann, wenn es viele weibliche Betriebsräte gibt. Weibliche Betriebsräte sind demnach seltener gewerkschaftlich organisiert als ihre männlichen Kollegen. Dagegen steigt der gewerkschaftliche Organisationsgrad mit dem Anteil der Fachkräfte, die eine Berufsausbildung absolviert haben.

4. In Unternehmen mit einem großen Anteil an gewerkschaftlich organisierten Betriebsräten geht auch der Betriebsratsvorsitz an ein Gewerkschaftsmitglied. Vorstellbar ist allerdings auch, dass Gewerkschaften der Zugang zur betrieblichen Interessenvertretung vor allem dann geöffnet wird, wenn die oder der gewerkschaftlich organisierte Betriebsratsvorsitzende die Bewerbung von ebenfalls gewerkschaftlich organisierten Kandidatinnen und Kandidaten unterstützt. Insgesamt ist in drei Viertel der Unternehmen die oder der Vorsitzende auch zugleich Mitglied einer Gewerkschaft. Selbst in einem knappen Drittel solcher Unternehmen, in dem gewerkschaftlich organisierte Betriebsratsmitglieder deutlich in der Minderheit sind (Organisationsgrad von 25 Prozent oder weniger), steht ein Gewerkschaftsmitglied an der Spitze des Betriebsrates.
5. In 21 Prozent der Unternehmen konnte keines der gewählten Betriebsratsmitglieder einer Gewerkschaft zugeordnet werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass in einem Betriebsrat keine Gewerkschaftsmitglieder vertreten sind, steigt, wenn der Standort des Betriebs oder des Unternehmens in Ostdeutschland liegt. Der Ost-West-Unterschied korrespondiert mit dem Umstand, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad in den östlichen Bundesländern niedriger liegt als im Westen. Auch Unternehmen, die unternehmensnahe Dienstleistungen anbieten, weisen häufiger einen nicht gewerkschaftlich organisierten Betriebsrat auf. Darüber hinaus ist eine Interessenvertretung umso eher nicht-organisiert, je größer der Anteil von Frauen und Akademikern unter den Wahlberechtigten ist. Schließlich führt eine Listenwahl eher zu einem Betriebsrat mit gewerkschaftlich organisierten Mitgliedern als ein vereinfachtes Wahlverfahren.
6. Informationen gibt es auch zum Wahlverfahren: In jeweils gut der Hälfte der Unternehmen mit bis zu 50 Beschäftigten und der Unternehmen mit 51 bis 100 Beschäftigten kam das vereinfachte Wahlverfahren nach § 14a BetrVG zum Einsatz. Seine Anwendung ging mit einer signifikant größeren Wahlbeteiligung einher. Ursprünglich sollte das vereinfachte Wahlverfahren die Neugründung von Betriebsräten in kleinen Betrieben erleichtern. Zu Neugründungen ist es nach der Analyse der Betriebsratswahlen 2014 bisher allerdings nur in Einzelfällen gekommen. Es muss daher offen bleiben, ob das im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlene Wahlrecht der Arbeitnehmerseite bei der Erst- und Wiederwahl von Betriebsratsgremien zwischen dem vereinfachten und dem allgemeinen Wahlverfahren tatsächlich zu einer verminderten Zahl der „weißen Flecken“ führt. Dagegen spricht, dass die Einführung des vereinfachten Wahlrechts mit der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes im Jahr 2001 weder zu einem größeren Verbreitungsgrad noch zu einer höheren Neugründungsrage geführt hat. Der Vorschlag, das vereinfachte Wahlrecht auszuweiten, übersieht, dass auf Beschäftigtenseite ein Interesse

zur Neugründung bestehen muss. Neugründungen sind allerdings relativ selten und werden vor allem in Situationen vollzogen, in denen Beschäftigte einen verstärkten Bedarf an einer kollektiven gesetzlich abgesicherten Mitbestimmung verspüren (z. B. bei einem Eigentümerwechsel oder einer betrieblichen Krise).

7. Verbreitet werden auch alternative Formen der Interessenvertretung ohne gesetzliche Grundlage von den Beschäftigten als ausreichend oder gar besser geeignet bewertet. Eine aktuelle Auswertung mit dem IW-Personalpanel 2017 zeigt, dass in rund 8 Prozent der Unternehmen freiwillig eingerichtete kollektive Interessenvertretungsorgane eingerichtet sind. Zudem finden sich vielerorts (in rund 14 Prozent der Unternehmen) auch gemeinsam von Arbeitgeber- und Beschäftigtenseite besetzte Gremien (ohne Aufsichtsrat) (Stettes, 2008). Zudem sind Beschäftigte in der breiten Mehrzahl der Unternehmen aufgrund ihrer Tätigkeiten und Aufgaben unmittelbar in Informations- und Entscheidungsprozesse eingebunden. Ein fehlender Betriebsrat darf daher nicht mit einer mitbestimmungsfreien Zone verwechselt werden. Während mit steigender Betriebsgröße die Verbreitung von Interessenvertretungen auf Basis des Betriebsverfassungsgesetzes kontinuierlich zunimmt, finden sich alternative Gremien, in denen Arbeitgeber und Mitarbeiter gemeinsam beraten und Entscheidungen treffen, vor allem in Unternehmen mit bis zu 100 Beschäftigten. Belegschaftssprecher, Mitarbeiterausschüsse und sonstige Vertretungsformen auf Arbeitnehmerseite existieren hingegen häufig in Unternehmen mit 101 bis 199 Mitarbeitern. Mitbestimmungsorgane abseits der Betriebsverfassung gehen häufiger einher mit der Einführung von leistungs- und erfolgsorientierten Lohnsystemen, in welche die Mehrheit der Belegschaft eingebunden ist. Betriebsräte scheinen hingegen diesen breiten variablen Vergütungsmodellen eher ablehnend gegenüberzustehen. (Stettes, 2008).

8. Die Verbreitung von Betriebsräten steht auch in einem Zusammenhang mit der Tarifbindung. IW-Auswertungen auf Grundlage des Sozioökonomischen Panels zeigen, dass gut 53 Prozent der Beschäftigten in Deutschland nach einem Flächen- oder Haustarifvertrag oder außertariflich bezahlt werden (Schneider/Vogel, 2018). Der Anteil der Arbeitnehmer, die von tarifvertraglichen Regelungen profitieren, steigt auf über 63 Prozent an, wenn man Beschäftigte mit am Flächentarif orientierten Verdiensten mit zu dieser Gruppe zählt. Dabei sind Männer und Frauen sowie Arbeitnehmer aller Altersklassen ähnlich gut durch tariflich geregelte Arbeitsbedingungen abgedeckt. Auch Befristungen finden sich in ähnlichem Umfang unter nach Tarifvertrag bezahlten sowie tarifungebundenen Arbeitnehmern. Wenig überraschend ist, dass in Betrieben mit einem Betriebsrat deutlich mehr Beschäftigte nach Tarifvertrag bezahlt werden als in Betrieben ohne Betriebsrat. Zwischen Tarifbindung und Betriebsratsrepräsentanz gibt es mithin zahlreiche gleichlaufende Effekte: Beide Kenngrößen sind höher in Großunternehmen, in Westdeutschland, in industriellen Branchen und in etablierten gegenüber jungen Unternehmen.

Literaturverzeichnis

Ellguth, Peter, 2018, Die betriebliche Mitbestimmung verliert an Boden, in: IAB-Forum, 24. Mai 2018, Nürnberg

Ellguth, Peter / Kohaut, Susanne, 2016, Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2016, in: WSI-Mitteilungen, 70. Jg., Heft 4, Forschung aktuell, Seite 278-286, Düsseldorf

Institut der deutschen Wirtschaft, 2017, IW-Personalpanel 2017, Köln

Stettes, Oliver, 2008, Betriebsräte und alternative Formen der Mitbestimmung – Ergebnisse aus dem IW-Zukunftspanel, in: IW-Trends, 36. Jg., Heft 3, Seite 61-74

Stettes, Oliver, 2015, Betriebsratswahlen 2014- Ein Rückblick auf Basis der IW-Betriebsratswahlbefragung, in: IW-Trends, 42. Jg., Heft 1, Seite 3-20, Köln

Stettes, Oliver, 2016, Digitaler Wandel: keine Bedrohung für die betriebliche Mitbestimmung, IW-Kurzberichte 73/2016, Köln

Schneider, Helena / Vogel, Sandra, 2018, Tarifbindung der Beschäftigten in Deutschland – Eine Auswertung des Sozioökonomischen Panels, IW-Report, Nr. 15/2018, Köln