

Die WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 1999/2000 im Überblick

Claus Schäfer

Mit der zweiten Welle einer Befragung von Betriebs- und Personalräten in ganz Deutschland hat das WSI eine 1997/98 begonnene Erhebung fortgesetzt. Die Befragungsergebnisse sind repräsentativ für den nationalen Durchschnitt wie für einzelne Regionen (West und Ost), Branchen und Betriebsgrößenklassen. Und die Ergebnisse sind ergiebig zu ökonomischen Abläufen und Problemen im Betrieb, zur Vertretungsarbeit der Betriebs- und Personalräte sowie zu ihrem Verhältnis gegenüber Belegschaft, Arbeitgeber, Tarifvertrag und Gewerkschaft. Die Befragungsergebnisse bekräftigen einerseits die generelle Alltagsrelevanz und Akzeptanz der industriellen Beziehungen durch ihre Akteure; sie legen andererseits aber auch Schwachstellen im betrieblichen wie überbetrieblichen Bereich dieser Beziehungen offen.

1 Einleitung

Zur Jahreswende 1997/1998 hat das WSI erstmals per Fragebogen und Postversand betriebliche Interessenvertretungen auf nationaler Ebene systematisch befragt; die repräsentativen Ergebnisse sind u.a. damals in den WSI-Mitteilungen (Heft 10/98) veröffentlicht worden. Eine zweite Befragungswelle hat zur Jahreswende 1999/2000 stattgefunden.* Eine dritte und weitere Wellen sollen in regelmäßigem Zwei-Jahres-Abstand folgen.¹ Damit soll möglichst auf Dauer der Politikberatung wie der sozialwissenschaftlichen Wirkungsforschung eine zusätzliche mikroökonomische Informationsquelle erschlossen werden. Ihr Nutzen kann zudem durch Möglichkeiten zur Ergänzung und Verknüpfung mit anderen mikroökonomischen Datensätzen über das Arbeitsleben gesteigert werden, insbesondere der jährlich durchgeführten IAB-Befragung bei der Managementseite im Betrieb (IAB-Betriebspanel).²

Anlage und Ergebnis der zweiten Welle sollen hier zusammengefasst werden. Berichtet wird über die Methode der Befragung sowie den Rücklauf an ausgefüllten Fragebögen, der eine weiterhin hohe Informationsbereitschaft befragter Betriebs- und Personalräte aus den unterschiedlichen Branchen, Regionen und Betriebsgrößen dokumentiert. Vor allem aber werden die inhaltlichen Ergebnisse herausgestellt, die mehr als nur einen detaillierten aktuellen Einblick in das betriebliche Ge-

schehen und seine Einschätzung liefern; die detaillierten Einblicke selbst werden in den anderen Beiträgen dieses Schwerpunktheftes vermittelt.³ Geprägt werden die Ergebnisse insgesamt von einem anhaltenden Druck betrieblicher Probleme – bei allen Änderungen im Detail seit 1997/1998 – der auf Belegschaften und Interessenvertretungen lastet. Im Gegensatz dazu ist die wirtschaftliche Lage von rund zwei Dritteln der Betriebe zum aktuellen Befragungszeitpunkt gut – und wird darunter von den meisten Betriebsräten auch als verbessert im Vergleich zur Jahreswende 1997/1998 bezeichnet. Bei den Dienststellen ist eine vergleichbar entspannte Haushaltslage zwar nur bei knapp der Hälfte zu verzeichnen, aber auch dort dauern im Kontrast zur Haushaltslage die betrieblichen Probleme teils unvermindert, teils sogar verstärkt an. Dieser Kontrast ist ein wesentlich neuer Aspekt der zweiten Welle-Ergebnisse.

Diese Diskrepanz zwischen wirtschaftlicher Betriebslage und „sozialer Belegschaftslage“, aber auch Umfang und Qualität einzelner Probleme deuten auf Defizite bei der Durchsetzungsmacht der Interessenvertretungen hin. Diese Defizite, die viele spezifische Problembereiche strukturell verbinden, sind ebenfalls ein grundsätzliches Ergebnis der Befragung. Zwar unterscheiden sich Diskrepanzen und Problemqualität teilweise zwischen privatem Sektor und öffentlichem Dienst, Ost- und Westdeutschland sowie zwischen einzelnen Branchen und Verwaltungsbereichen. Aber letztlich lassen die strukturellen Ähnlichkeiten noch stärker als auf Basis der ersten Welle den Schluss zu, dass zur besseren Problembewältigung mehr Vertre-

tungs- bzw. Durchsetzungsmacht von Betriebsräten und Personalräten von Nutzen wäre. Das unterstützt in der gegenwärtigen betriebspolitischen Debatte die Forderungen der Gewerkschaften nach Ausdehnung des Mitbestimmungsrechts der Betriebsräte angesichts der anstehenden Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes – und könnte auch analoge Forderungen zu den Personalvertretungsgesetzen begründen. Neben mehr *direkter*, aus den erwähnten

* Zum Gelingen der zweiten Welle und auch dieses Schwerpunktheftes haben beigetragen: Elke Ahlers, Reinhard Bispinck, Marlies Dorsch-Schweizer, Ute Klammer, Christiane Ochs, Claus Schäfer – Koordination – Thorsten Schulten, Hartmut Seifert, Gudrun Trautwein-Kalms; Elke Ahlers hat insbesondere für die meisten Beiträge in diesem Heft die notwendigen Berechnungen durchgeführt.

1 Der Versand der Fragebögen, die datenmäßige Erfassung des Rücklaufs und die Grundauszählung der Ergebnisse erfolgen in Kooperation mit dem demoskopieerfahrenen Institut für Wirtschafts- und Sozialforschung von Dr. Werner Friedrich, Kerpen.

2 Da das IAB-Betriebspanel alle Betriebe und auch den Sektor öffentliche Dienstleistungen unabhängig von der Existenz einer betrieblichen Interessenvertretung befragt, kann es zum Teil auch Referenzwerte für die WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten liefern.

3 Eine erste Auswertung von Teilergebnissen der zweiten Welle war schon erfolgt bei Seifert (2000), Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Neuere Befunde auf der Grundlage der WSI-Betriebsrätebefragung 1999/2000, in: WSI-Mitteilungen 7/00, S. 437 ff.

Dr. rer. pol. Claus Schäfer ist wissenschaftlicher Referent im WSI in der Hans Böckler Stiftung

Mitbestimmungsgesetzen abzuleitender Vertretungsmacht sprechen manche Ergebnisse der Befragung mit noch mehr Nachdruck als bei der ersten Welle für zusätzlich mehr *indirekte* Vertretungsmacht in Form stärkerer Rückendeckung der Betriebs- und Personalräte durch flankierende weitere gesetzliche Vorgaben und rahmenbildende Tarifverträge.

Trotz der Diskrepanzen und Probleme zeigen die Ergebnisse aber auch, dass die Betriebsverfassung im Allgemeinen funktioniert, d.h. von beiden Betriebsparteien akzeptiert und genutzt wird und zumindest teilweise auch neuen betrieblichen Entwicklungen gerecht werden kann. Darin stimmen die Befragungsergebnisse von 1999/2000 wieder mit denen von vor zwei Jahren überein. Gleiches gilt für den ergebnisbestimmten Eindruck, dass von einer dramatischen Verminderung von Tarifbindung, von Durchlöcherung tariflicher Standards, von „heimlicher“ faktischer Verbetrieblichung der Tarifpolitik (noch) nicht die Rede sein kann. Die letztgenannte Entwicklung, die bisher wie gesagt mehr gefordert als realisiert wird, halten die Interessenvertretungen allerdings noch stärker für eine Gefahr als im Rahmen ihrer Beantwortung der ersten Befragungswelle.

2

Anlage und Methode der Befragung

2.1 BEFRAGUNGSBEREICHE UND -INHALTE

Die Zielsetzung der Befragung und ihre grundsätzliche Anlage sind schon im Zusammenhang mit der ersten Welle dargestellt worden, so dass hier nur die wichtigsten Aspekte der zweiten Befragungswelle erwähnt werden können. Diese Welle wurde zur Jahreswende 1999/2000 durchgeführt, das heißt der Versand der vorher in mehreren Expertengesprächen auf wissenschaftlicher und gewerkschaftlicher Ebene erarbeiteten Fragebögen erfolgte weitgehend vor Weihnachten 1999, der Rücklauf fast ausschließlich nach Neujahr 2000. Befragungsbereich waren wiederum Betriebe und Dienststellen mit 20 und mehr Beschäftigten in allen Wirtschafts- und Verwaltungsbereichen von West- und Ostdeutschland – mit Ausnahme von Landwirtschaft, Bergbau, Energie und Chemie.

Dieser Zielbereich betrifft auf gesamtwirtschaftlicher Ebene rund 92 % aller Betriebe bzw. Dienststellen sowie über 96 % aller abhängig Beschäftigten in Deutschland; darunter machen die Betriebe und Dienststellen ab 20 Mitarbeitern zwar nur noch rund 19 % aus, stellen jedoch immerhin rund 62 % aller Beschäftigten. In diesem Rahmen existieren im privatwirtschaftlichen Bereich aber nur in 38 % der betreffenden Betriebe Betriebsräte, die allerdings noch 66 % der entsprechenden Beschäftigten repräsentieren. Im öffentlichen Bereich stellen auf nationaler Ebene die Einheiten ab 20 Mitarbeitern noch rund 44 % aller Dienststellen und sogar rund 90 % aller Beschäftigten; wegen der besonderen Strukturen dort kann allerdings in fast jeder personalratsfähigen Dienststelle auch von der Existenz einer Interessenvertretung ausgegangen werden.^{4/5}

Inhaltlich stellte der WSI-Fragebogen der zweiten Welle auf 10 Seiten Umfang Fragen nach im wesentlichen drei Komplexen: dem betrieblichen Geschehen selbst und dessen Gestaltung bzw. Gestaltungsversuchen durch Betriebs- und Personalräte; dem betrieblichen Verhältnis zwischen Interessenvertretung, Arbeitgeber und Belegschaft; dem Verhältnis der Interessenvertretung zum Tarifvertrag und anderen gewerkschaftlichen Aktivitäten. Die Beantwortung sollte quantitativ (durch Zahlen und Kennziffern) sowie qualitativ (durch Einschätzungen und Bewertungen) erfolgen. Der Fragebogen für Betriebsräte und Personalräte war inhaltlich identisch, abgesehen von spezifischen Begrifflichkeiten im privaten und öffentlichen Sektor. Der bei der Beantwortung von Fragen nach Strukturen, Entwicklungen und Einschätzungen zu beachtende retrospektive Zeitraum war der des Zweijahres-Zeitraums 1998 und 1999. Im Unterschied zur ersten Welle, die sich auf die Jahre 1994 bis einschließlich 1997 bezog und damit eine gewisse „Startfunktion“ der Befragung hatte, beträgt das Beobachtungsfenster der zweiten Welle also nur zwei volle Jahre. Daneben bezogen sich einige Fragen aber auch analog zur ersten Welle auf den jeweiligen Befragungszeitpunkt sowie auf das Jahr 2000 und Folgejahre.

Der Befragungsinhalt von erster und zweiter Welle ist nur teilweise deckungsgleich.⁶ Einerseits sollen in beiden Wellen identische Fragen (Wiederholungs- oder Kernfragen) Veränderungen des betrieblichen Geschehens und seiner Einschätzung

von Welle zu Welle im Rahmen einer dynamischen Analyse identifizieren helfen. Andererseits kommen in den jeweiligen Wellen auch unterschiedliche Fragen bzw. Fragenkomplexe zum Zug, um aktuellen Entwicklungen auf betrieblicher Ebene wie im überbetrieblichen Rahmen mit betrieblicher Rückwirkung nachzugehen. So wurden in der zweiten Welle insbesondere die Fragen zu betrieblichen Umstrukturierungen aus der ersten Welle gestrichen und hauptsächlich ersetzt durch Fragen nach betrieblichen Sozialleistungen – vor allem Altersteilzeit – und betrieblicher Qualifizierung. Diesen „Zusatzfragen“ in der zweiten Welle und den entsprechenden Antworten widmen sich im vorliegenden Schwerpunktheft insbesondere die Beiträge von *Klammer* sowie *Seifert/Dobischat*.

Zur Gewinnung der Versandadressen für die zweite Welle wurden in Abhängigkeit von der Betriebsgröße geschichtete Zufallsstichproben aus Betriebs- und Verwaltungsdateien gezogen. Letztere waren für den privatwirtschaftlichen Bereich im Wesentlichen kommerziell verfügbare Betriebs- und Unternehmensverzeichnisse, aus denen 30.747 Adressen gewonnen und angeschrieben wurden (1997/1998: 41.544); für den

4 Alle Angaben basieren auf den hochgerechneten Ergebnissen des IAB-Betriebspanels (7. Welle West, 4. Welle Ost) für 1999 zu den Häufigkeitsverteilungen von Betrieben und Dienststellen sowie ihren Beschäftigten nach Beschäftigtengrößenklassen. Wir danken *Peter Ellguth* vom IAB für die Überlassung des entsprechenden Datensatzes. Da auch das IAB-Betriebspanel nur bedingt alle Beschäftigten erfassen sowie Privatwirtschaft und Öffentlichen Dienst abgrenzen kann, sind die Angaben als Näherungswerte zu betrachten.

5 Betriebe im privatwirtschaftlichen Bereich und Dienststellen im öffentlichen Sektor werden im IAB-Panel aus der Betriebsdatei der Bundesanstalt für Arbeit mittels einer „Betriebsnummer“ ausgewählt. Im öffentlichen Sektor werden damit allerdings relativ unsystematisch kleinere und größere Verwaltungseinheiten erfasst, z.B. ganze Kommunen als Konglomerat unterschiedlicher Dienststellen bzw. Verwaltungsbereiche. Deshalb ist die Frage nach „einem“ Personalrat dieser Verwaltungseinheiten im Rahmen des IAB-Betriebspanels und die entsprechende Antwort zu relativieren. In der WSI-Befragung dagegen wird in der Regel – analog zum Betriebsbegriff – die Dienststelle als unterste und in sich homogene Leistungsebene des öffentlichen Dienstes angeschrieben, soweit sie zugleich im Sinne der Personalvertretungsgesetze personalratsfähig ist. Deshalb kann für den öffentlichen Bereich die WSI-Befragung tendenziell einen besonders hohen Informationsgehalt beanspruchen.

6 Die Fragebögen der ersten und zweiten Welle können Interessierten auf Anfrage vom Autor zur Verfügung gestellt werden.

öffentlichen Sektor wurden Institutionenlisten der öffentlichen Verwaltung genutzt und daraus 10.560 Adressen angeschrieben (1997/1998: 12.805). Zu betonen ist, dass bei diesen Adressen nicht bekannt war bzw. in den verwendeten Dateien nicht vermerkt war, ob in diesen Betrieben und Dienststellen überhaupt eine betriebliche Interessenvertretung existiert, an die als Empfängerremium jedes Anschreiben mit dem jeweiligen Fragebogen gerichtet wurde. Dies erklärt die generell große Zahl von Anschreiben. Und der ungleich größere Versand an den privatwirtschaftlichen Bereich ist mit der dort deutlich geringeren Verbreitung von Betriebsräten zu erklären, während im öffentlichen Bereich bei fast jeder Dienststelle von der Existenz eines Personalrats ausgegangen werden kann. Zusätzlich zu diesen beiden Zufallsstichproben wurden Fragebögen auch an die aus der Beteiligung an der ersten Welle bekannten Gremien versandt (Betriebsräte: 1.931, Personalräte: 934). Schließlich wurden einige Wochen nach dem ersten Versand im Rahmen einer „Mahnaktion“ die Fragebögen ein weiteres Mal verschickt (an 10.000 Betriebsräte und 4.000 Personalräte im Rahmen der oben erwähnten Adressen), um den bis dahin realisierten Rücklauf zu steigern.

2.2 RÜCKLAUF, REPRÄSENTATIVITÄT, MERKMALVERTEILUNG, HOCHRECHNUNG

Von den ausgefüllten und zurückgeschickten Fragebögen sind 2.914 ausgewertet worden, geringfügig weniger als in der ersten Welle (Tabelle 1); nach einem Stichtag eingegangene weitere Fragebögen wurden wie in der ersten Welle nicht berücksichtigt. Der Rücklauf insgesamt bleibt beachtlich angesichts des Fragebogen-Umfangs und der Tatsache, dass viele betriebliche Interessenvertretungen zur Beantwortung mancher Fragen wahrscheinlich auch die betrieblichen Personalbüros bemühen mussten. Im Rahmen des absoluten Rücklaufs verändert hat sich im Vergleich zur ersten Welle zunächst die Verteilung der ausgewerteten Fragebögen aus West- und Ostdeutschland zugunsten der neuen Bundesländer, so dass hiermit die tatsächlichen ökonomischen Gewichte von West und Ost besser zum Tragen kommen. Noch stärker verändert ist im Vergleich zur ersten Welle die Verteilung des Rücklaufs auf Betriebsräte und Personalräte zu Lasten der

Tabelle 1: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung
– Fallzahlen der 1. und 2. Welle im Vergleich –

ausgewertete Fragebögen/ Rückläufe von	1. Welle 1997/98 ¹⁾			2. Welle 1999/2000 ¹⁾		
	West	Ost	D ²⁾	West	Ost	D
– Betriebsräten (Betrieben)	1.694	209	1.931	1.142	248	1.390
– Personalräten (Dienststellen)	886	139	1.025	1.313	211	1.524
zusammen	2.570	348	2.956	2.455	459	2.914

1) Befragungszeitpunkt: jeweils Jahreswende

2) Einschließlich Fragebögen ohne Angabe der Herkunft aus Ost- oder Westdeutschland in der 1. Welle (28 Betriebe, keine Dienststelle); in der 2. Welle ist die Angabe der Lage in West und Ost von Betrieben und Dienststellen immer erfolgt.

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 1997/98 und 1999/2000

WSI Hans Böckler
Stiftung

ersteren und zugunsten der letzteren. Bei den Betriebsräten beträgt in der zweiten Welle die Rücklaufquote aus der Stichprobe – gemessen an der Häufigkeit der Existenz von Betriebsräten im befragten Zielbereich – 4,5 % (erste Welle: 8,9 %), bei den genutzten Betriebsrats-Adressen aus der ersten Welle 34,8 %. Bei den Personalräten dagegen beläuft sich die Rücklaufquote in der entsprechenden Stichprobe auf 11,9 % (erste Welle 8,1 %), bei den Personalrats-Adressen der ersten Welle auf 40,5 %.

Dieser „switch“ von den Betriebsrats- zu den Personalrats-Antworten ist auf den ersten Blick schwer zu erklären, zumal beide Interessenvertretungen unter gleichen Rahmenbedingungen und insbesondere ohne störende äußere Einflüsse (weder Betriebsrats- noch Personalratswahlen noch besondere Tarifrunden u.ä.) befragt wurden. Zumindest zum Teil aber dürfte dieser „switch“ das Antwortverhalten von Betriebsräten unterzeichnen und das von Personalräten überzeichnen. Denn es ist wahrscheinlich, dass sich unter den angeschriebenen Dienststellen des öffentlichen Bereichs auch einige befinden, die schon vor oder nach Erstellung der Adressdateien privatisiert worden sind – mit der Folge, dass vermeintliche bzw. frühere Personalräte einen Personalrats-Fragebogen erhalten und ausgefüllt haben, obwohl sie rechtlich-faktisch Betriebsräte sind. Ein besonderes Indiz für diese Vermutung liefert z.B. der erheblich gesteigerte Personalrats-Rücklauf aus „öffentlichen Wirtschaftsunternehmen“ von 1 % in der ersten Welle auf 7,3 % in der zweiten Welle (Tabelle 6). Dieser Aspekt erinnert daran, die Grenze zwischen privatwirtschaftlichem und öffentlichem Bereich auch nach den „großen“ Privatisierungen von Bahn und Post weder als eindeutig noch als endgültig zu betrachten.⁷ Ein weiterer Grund für den erwähnten „switch“ zu Lasten des Betriebs-

rats-Rücklaufs könnte eine zunehmende Häufigkeit von Befragungen gerade bei Betriebsräten sein.⁸ Dies würde zwar die Nützlichkeit des Instruments Befragungen unterstreichen, könnte aber auch zu Lasten der Auskunftsbereitschaft der zu Befragenden gehen. Möglicherweise hat das WSI selbst einen Beitrag zu verminderter Auskunftsbereitschaft geleistet, als es sich ein halbes Jahr vor Beginn der zweiten Welle dazu entschloss, im Auftrag mehrerer Bundesländer und im Verbund mit anderen Instituten die Betriebsräte ad hoc nach den Auswirkungen des reformierten Gesetzes über 630-DM-Beschäftigungsverhältnisse in ihren Betrieben zu befragen.⁹ Im Rahmen der gestiegenen Personalrats-Antworten ist dagegen bemerkenswert, dass bei der Frage nach dem „gewerkschaftlichen Organisationsbereich“ der Dienststelle erstaunlich viele Nicht-DGB- bzw. Nicht-DAG-Organisationen benannt werden (siehe die

7 Unter den Personalräten haben z.B. in der ersten und zweiten Welle auch solche geantwortet, die für die in den privaten ehemaligen Bahn-Betrieben vorhandenen Beamten noch mit verminderter Zuständigkeit und begrenzter Zeit aktiv sind.

8 Vgl. z.B. die von Arbeitgeberseite bei Betriebsräten durchgeführte Befragung in: H.-U. Niedenhoff, Die Praxis der beruflichen Mitbestimmung, Köln, 1999

9 Vergleiche zu den Ergebnissen ISG-Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Ergebnisse der WSI/ISG-Befragung von Betriebs- und Personalräten zu den Auswirkungen der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung, Köln (März) 2000 (Zu den Ergebnissen einer parallel dazu durchgeführten Befragung des Managements siehe ISG und Kienbaum, Geringfügig Beschäftigte nach der Neuregelung des „630-DM-Gesetzes“, Untersuchung im Auftrag der Länder Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, Köln/Düsseldorf (Dezember) 1999). Eine zweite ad hoc-Befragung des WSI ist gerade angelaufen und betrifft die speziellen Betriebs-, Arbeits- und Beziehungsbedingungen in der Branche der Informationstechnologie (siehe dazu auch „Berichte aus Forschung und Praxis“ in diesem Heft). Insofern lassen sich selbst „hausgemachte“ Konkurrenzen zwischen Haupt- und ad hoc-Befragungen kaum vermeiden.

„Sonstigen“ in Tabelle 7).¹⁰ Dies zeugt von einer nicht ohne weiteres erwartbaren Bereitschaft entsprechender Interessenvertreter, sich an einer WSI-Befragung zu beteiligen.¹¹

Nicht wesentlich verändert gegenüber der ersten Welle ist dagegen die Verteilung des Rücklaufs und seiner Ergebnisse auf andere Merkmale wie die Zugehörigkeit zu Beschäftigtengrößenklassen, Tätigkeits- bzw. Produktionsbereichen von Betrieben und Dienststellen sowie gewerkschaftlichen Organisationsbereichen (Tabellen 2–7). Zusammen mit dem absoluten Niveau des Rücklaufs stellt seine Verteilung auf die genannten Merkmale letztlich die Voraussetzung für die nötige Repräsentativität der Ergebnisse sicher – das gilt für Querschnittsvergleiche im Rahmen der zweiten Welle nach unterschiedlichen und differenzierbaren Merkmalen wie für Längsschnittvergleiche zwischen erster und zweiter Welle. Eine weitere Voraussetzung für solche Vergleiche ist die Gewichtung der Ergebnisse, damit Antworten aus z.B. kleinen Branchen ebenso wie z.B. aus Großbetrieben entsprechend ihrer jeweiligen ökonomischen Bedeutung angemessen bewertbar sind. Diese Gewichtung erfolgte wie bei der ersten Welle mit den jeweiligen Beschäftigtenzahlen von West- und Ostdeutschland, von Branchen- und Verwaltungsbereichen sowie von Betriebsgrößenklassen – wie sie das IAB-Betriebspanel zuletzt in 1999 für alle von ihm erfassten Bereiche unabhängig von der Existenz eines Betriebs- oder Personalrats festgestellt hat.¹²

Gewichtete Querschnittsvergleiche der zweiten Welle liegen im Wesentlichen für die in den Tabellen 1–7 genannten Merkmale vor, die auch den Auswertungen der ersten Welle zu Grunde lagen und entsprechende Zeitvergleiche zulassen. Eine andere Abgrenzung dieser Merkmale wie die Auswertung nach anderen expliziten oder impliziten Merkmalen im Rahmen der genutzten Fragebögen ist möglich. Grenzen

¹⁰ Auch unter den Personalräten, die keine Angaben zum „gewerkschaftlichen Organisationsbereich“ gemacht haben, darf ein erheblicher Anteil aus Nicht-DGB- und Nicht-DAG-Organisationen vermutet werden.

¹¹ Wenn man davon ausgeht, dass die Personalratsgremien die Organisations-Zugehörigkeit ihrer Belegschaften widerspiegeln.

¹² Für die Überlassung der entsprechenden Daten danken wir herzlich der Panel-Arbeitsgruppe des IAB unter Leitung von Lutz Bellmann.

Tabelle 2: Verteilung der befragten Betriebe auf Beschäftigten-Größenklassen¹⁾

		1997/1998		1999/2000	
		absolut	in %	absolut	in %
bis 50	Beschäftigte	362	18,7	266	19,1
51 bis 100	Beschäftigte	417	21,6	240	17,3
101 bis 200	Beschäftigte	349	18,1	206	14,8
201 bis 500	Beschäftigte	395	20,5	295	21,2
über 500	Beschäftigte	381	19,7	376	27,1
keine Angabe zur Größe		27	1,4	7	0,5
Insgesamt		1.931	100,0	1.390	100,0

1) Die Größenklassen-Einteilung ist im Rahmen der Auswertungen relativ variabel möglich.
Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 1997/98 und 1999/2000

WSI Hans Böckler Stiftung

Tabelle 3: Verteilung der befragten Betriebe auf Sektoren und Branchen

		1997/1998		1999/2000	
		absolut	in %	absolut	in %
Grundstoffverarbeitung		236	12,2	168	12,1
Investitionsgüter		536	27,8	353	25,4
Verbrauchsgüter		310	16,1	180	12,9
Baugewerbe		99	5,1	94	6,8
Handel		313	16,2	114	8,2
Kreditinstitute		148	7,7	80	5,8
Versicherungen		74	3,8	30	2,2
Verkehr, Nachrichtenübermittlung		87	4,5	176	12,7
darunter:					
– Post, Telekom		87	4,5	48	3,5
– Bahn		–	–	83	6,0
Sonstige Dienstleistungen		95	4,9	159	11,4
darunter:					
– Software- und DV-Dienstleister		–	–	37	2,7
Sonstige		21	1,1	27	1,9
keine Angabe zur Branche		12	0,6	9	0,6
Insgesamt		1.931	100,0	1.390	100,0

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 1997/98 und 1999/2000

WSI Hans Böckler Stiftung

Tabelle 4: Verteilung der befragten Betriebe auf gewerkschaftliche Organisationsbereiche¹⁾

		1997/1998		1999/2000	
		absolut	in %	absolut	in %
IG BAU		129	6,7	107	7,7
GdED		15	0,8	84	6,0
HBV		535	27,7	210	15,1
IG Medien		115	6,0	77	5,5
IGM		680	35,2	483	34,7
GHK ²⁾		75	3,9	38	2,7
GTB ²⁾		67	3,5	27	1,9
NGG		118	6,1	70	5,0
ÖTV		18	0,9	71	5,1
DPG		87	4,5	82	5,9
DAG		–	–	33	2,4
GEW		15	0,8	4	0,3
Sonstige		77	4,0	104	7,5
Insgesamt		1.931	100,0	1.390	100,0

1) 1997/1998 wurden die gewerkschaftlichen Organisationsbereiche nicht von den Betriebs- und Personalräten abgefragt, sondern vom WSI aus der von den Räten angegebenen Zugehörigkeit ihrer Betriebe und Dienststellen zu Verwaltungs- und Produktionsbereichen geschlussfolgert. 1999/2000 dagegen wurden die Interessenvertretungen im Fragebogen explizit darum gebeten anzugeben, von welcher Gewerkschaft die Belegschaft „überwiegend“ organisiert wird.
2) GHK und GTB haben sich mit IGM zusammengeschlossen.

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 1997/98 und 1999/00

WSI Hans Böckler Stiftung

Tabelle 5: Verteilung der befragten Dienststellen auf Beschäftigten-Größenklassen¹⁾

		1997/1998		1999/2000	
		absolut	in %	absolut	in %
bis 50	Beschäftigte	155	15,1	211	13,8
51 bis 100	Beschäftigte	170	16,6	271	17,8
101 bis 200	Beschäftigte	162	15,8	281	18,4
201 bis 500	Beschäftigte	250	24,4	359	23,6
über 500	Beschäftigte	268	26,1	337	22,1
keine Angabe zur Größe		20	2,0	65	4,3
Insgesamt		1.025	100,0	1.524	100,0

1) Die Größenklassen-Einteilung ist im Rahmen der Auswertungen relativ variabel möglich.

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 1997/98 und 1999/2000

WSI Hans Böckler
Stiftung

Tabelle 6: Verteilung der befragten Dienststellen auf Verwaltungs- und Leistungsbereiche

		1997/1998		1999/2000	
		absolut	in %	absolut	in %
Allg. Verwaltung, politische Führung		577	56,3	794	52,1
Polizei		41	4,0	21	1,4
Sonstige öffentliche Sicherheit		38	3,7	41	2,7
Justiz		79	7,7	111	7,3
Schule		102	10,0	164	10,8
Sonst. Bildung, Wissenschaft, Kultur		28	2,7	94	6,2
Soziale Sicherung		56	5,5	77	5,1
Gesundheitswesen		47	4,6	63	4,1
Wohnungswesen		3	0,3	2	0,1
Energie- und Wasserwirtschaft		15	1,5	7	0,5
Verkehrs- und Nachrichtenwesen		29	2,8	29	1,9
Öffentliche Wirtschaftsunternehmen		10	1,0	112	7,3
keine Angabe zum Bereich		0	0	9	0,6
Insgesamt		1.025	100,0	1.524	100,0

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 1997/98 und 1999/2000

WSI Hans Böckler
Stiftung

Tabelle 7: Verteilung der befragten Dienststellen auf gewerkschaftliche Organisationsbereiche¹⁾

		1997/1998		1999/2000	
		absolut	in %	absolut	in %
ÖTV		857	83,6	807	53,0
GdP ²⁾		41	4,0	24	1,6
GEW		112	10,9	120	7,9
DAG		–	–	89	5,8
Sonstige		15	1,5	261	17,1
nicht bzw. kaum organisiert		–	–	28	1,8
keine Angaben		–	–	195	12,8
Insgesamt		1.025	100,0	1.524	100,0

1 1997/1998 wurden die gewerkschaftlichen Organisationsbereiche nicht von den Betriebs- und Personalräten abgefragt, sondern vom WSI aus der von den Räten angegebenen Zugehörigkeit ihrer Betriebe und Dienststellen zu Verwaltungs- und Produktionsbereichen geschlussfolgert. 1999/2000 dagegen wurden die Interessenvertretungen im Fragebogen explizit darum gebeten anzugeben, von welcher Gewerkschaft die Belegschaft "überwiegend" organisiert wird.

2 Teilnahme von Personalräten nur in wenigen, aber in erster und zweiter Welle identischen Bundesländern.

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 1997/98 und 1999/2000

WSI Hans Böckler
Stiftung

der quantitativen Differenzierbarkeit sind dabei letztlich nur durch die Untergrenze an Fallzahlen in den Zellen von Merkmalskombinationen gegeben, die noch als ausreichend für Repräsentativität gelten können.¹³ Zusätzliche Auswertungsgrenzen ergeben sich beim Zeitvergleich aus Unterschieden zwischen den Fragebögen der

ersten und zweiten Welle und anderen methodischen Gründen. So ist z.B. in der ersten Welle der „gewerkschaftliche Organisationsbereich“ der befragten Betriebe und Dienststellen nicht direkt erfragt, sondern vom WSI indirekt aus der Zugehörigkeit der befragten Einheiten zu Branchen und Verwaltungsbereichen abgeleitet worden. In der

zweiten Welle dagegen wurden die Befragten explizit aufgefordert, die Gewerkschaftszugehörigkeit der Mehrheit ihrer Belegschaften anzugeben. Bei diesem Merkmal ist also ein Zeitvergleich beschränkt. Generelle Grenzen beim Zeitvergleich ergeben sich schließlich daraus, dass die WSI-Befragung nicht als Panel angelegt ist, wonach bei jeder Befragungswelle immer möglichst dieselben Einheiten (Betriebe bzw. Dienststellen) befragt werden und so Veränderungen von Welle zu Welle besonders eindeutig erfasst werden können.¹⁴ Trotzdem sind Zeitvergleiche mit hohem Informationsgehalt zwischen der ersten und zweiten Welle der WSI-Befragung – sowie den geplanten künftigen Wellen – möglich. Dazu trägt auch bei, dass zwischen den Betriebs- und Personalräten, die an beiden Befragungswellen teilgenommen haben, und denen, die nur in der zweiten Welle vertreten sind, kein wesentlich unterschiedliches Antwortverhalten im Rahmen der zweiten Welle vorliegt; das hat eine entsprechende Auswertung ihrer jeweiligen Antworten ergeben. Die Zeitvergleiche zwischen der ersten und zweiten Welle spielen auch bei der folgenden Betrachtung von Ergebnissen der aktuellen Welle eine wichtige Rolle.

Alle Ergebnisse beziehen sich zwar letztlich nur auf Betriebe und Dienststellen, in denen auch eine betriebliche Interessenvertretung existiert. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass in Einheiten ohne Betriebs- und Personalräte die betrieblichen Verhältnisse nicht gänzlich anders sind – oder in anderen Worten: die Ergebnisse der WSI-Befragung bilden zumindest so etwas wie einen wesentlichen „Korridor“ betrieblicher Entwicklungen und Probleme ab.

13 Die WSI-Projektgruppe hält eine Fallzahl-Untergrenze von 50 für noch vertretbar. Das würde z.B. nicht mehr die Auswertung einer Betriebsgrößenklasse unter 20 Beschäftigten zulassen, die bei den Ergebnissen der Betriebsrats-Fragebögen mit einer Fallzahl von 45 auf nationaler Ebene auftaucht (1997/1998: 60), obwohl diese Betriebsgröße nicht zum Ziel- oder Erfassungsbereich der Befragung gehört. Dass sie trotzdem in den Rückläufen vertreten ist, muss auf Ungenauigkeiten der verwendeten Adressdateien oder auf zwischenzeitliche betriebliche Veränderungen zurückzuführen sein. Immerhin ist auch in solch kleinen Betrieben der Fragebogen vom Betriebsrat akzeptiert worden, obwohl das Gremium meist nur aus einer Person bestehen dürfte.

14 Die IAB-Management-Befragung – wie auch das Sozio-Ökonomische Panel (SOEP) des DIW als jährliche Haushaltsbefragung – sind in diesem Sinn intendiert, müssen aber trotz entsprechend große-

Strukturelle Ergebnisse

Es sei noch einmal betont, dass im Folgenden keine Einzelergebnisse im Vordergrund stehen, sondern Ergebnisstrukturen, die als „betriebspolitisch“ gelten können und letztlich auch für Gesetzgeber und Tarifvertragsparteien Relevanz aufweisen. Denn die Ergebnisstrukturen, genauer: die in den Ergebnissen aufscheinenden Strukturen betrieblicher Entwicklungen und ihre Einschätzung durch die Interessenvertretungen, deuten z.B. auf Defizite in ihrer Vertretungsmacht hin, d.h. ihren Möglichkeiten wie Fähigkeiten, betriebliche Entwicklungen im nachhinein wie im Vorgriff sozialverträglich, beschäftigungsfreundlich usw. mitzugestalten. Lücken in der „direkten“ Vertretungsmacht legen eine Stärkung der Interessenvertretungen etwa durch die anstehende Reform des Betriebsverfassungsgesetzes nahe, solche „indirekter“ Art führen zur Empfehlung einer stärkeren tarifvertraglichen und gesetzlichen Flankierung des Vertretungshandelns. Die Unterschiede zwischen diesen beiden Ebenen von Defiziten sowie den möglichen Konsequenzen zu ihrer Lösung werden in den nachfolgenden Abschnitten transparenter. Dabei wird aus Gründen der Aktualität überwiegend auf die privatwirtschaftliche Ebene bzw. die Sphäre der Betriebsräte abgestellt.

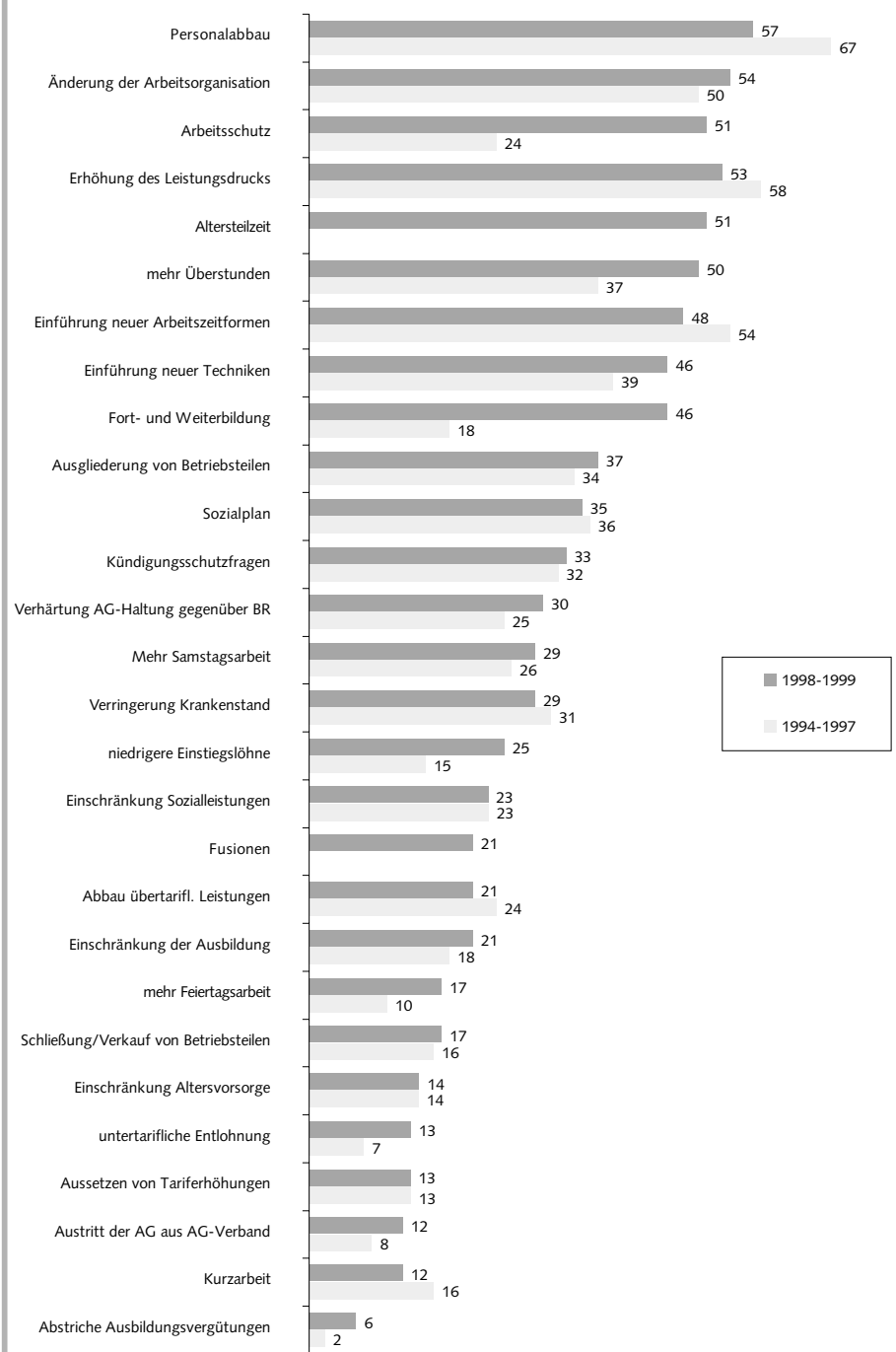
3.1 DEFIZITE BEI DER VERTRETUNGSMACHT VON BETRIEBS- UND PERSONALRÄTEN

3.1.1 DEFIZITE BEI DIREKTER VERTRETUNGSMACHT

Ein erstes Indiz für Lücken direkter Vertretungsmacht ist die Summe wie die Rangfolge der von den Interessenvertretungen benannten Probleme ihrer Aktivitäten im Beobachtungszeitraum, die gleich in den ersten Fragen der jeweiligen Fragebögen zu beantworten und nach Priorität zu bewerten waren. Aus den Antworten zu Frage 1, die neben 33 Vorgaben von vermuteten Problemen auch eine offene Antwortrubrik enthielt und damit die Kategorien aus der ersten Welle fast identisch wiederholte, sind die in *Schaubild 1* von Betriebsräten und *Schaubild 2* von Personalräten benannten Problemhäufig-

Schaubild 1: Betriebliche Entwicklungen und Probleme aus Sicht der Betriebsräte

– Häufigkeit der Nennung in % –



Quelle: Wsi-Betriebs- und Personalrätebefragung 1999/2000 und 1997/98

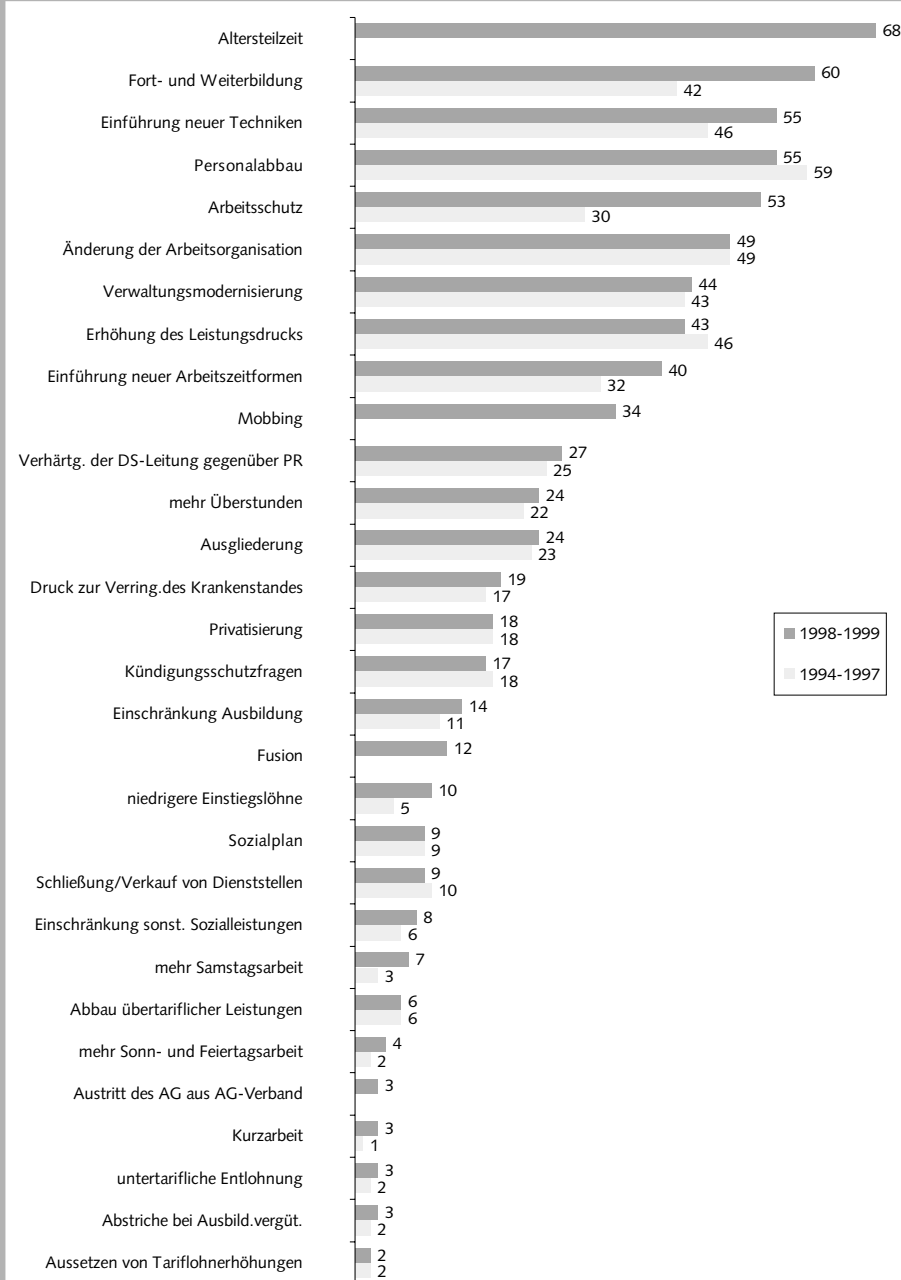
WSI Hans Böckler Stiftung

keiten für die erste und die zweite Befragungswelle abgeleitet. Diese Probleme und die zugrunde liegenden betrieblichen Entwicklungen wie Interessenvertretungs-Aktivitäten wurden in den weiteren Abschnitten des Fragebogens in unterschiedlicher Intensität weiter aufgegriffen und vertieft. Aber schon die eingangs vermittelte Fülle der Probleme verdeutlicht einen erheblichen Druck auf die Betriebs- und

rem Befragungsaufwand – insbesondere durch persönlich erscheinende Interviewer bei den zu Befragenden – mit einem jährlichen „Schwund“ der in vorangegangenen Wellen teilgenommenen Einheiten zurechtkommen (Panel-Mortalität), dessen Ausgleich durch neue Einheiten notgedrungen andere methodische Probleme erzeugt.

Schaubild 2: Betriebliche Entwicklungen und Probleme aus Sicht der Personalräte

– Häufigkeit der Nennung in % –



Quelle: Wsi-Betriebs- und Personalrätebefragung 1999/2000 und 1997/98

WSI Hans Böckler Stiftung

solche der Entspannung. Aber selbst bei „entspannten“ Problemlagen ist das von den Interessenvertretungen benannte Problemniveau immer noch erheblich. Zum Beispiel führt zwar der Beschäftigungsabbau nicht mehr die Problemrangfolge an, sein aktueller Rang gibt aber nach wie vor keinen Anlass zur Beruhigung.

Zur Bewertung muss der Problemdruck, der als Gesamtindikator für die „soziale Belegschaftslage“ gelten kann, insbesondere mit der wirtschaftlichen Lage ihrer arbeitgebenden Institutionen konfrontiert werden. Bei den Betriebsräten ist diese Lage, die schon in der ersten Welle zum Befragungszeitpunkt als relativ gut bezeichnet worden war, im Rahmen der zweiten Welle als noch besser, sprich: „entspannter“ bewertet worden.¹⁵ Auch Makrodaten zur Gewinn- und Liquiditätssituation der privaten Betriebe zeigen eine insgesamt entspanntere Situation.¹⁶ Bei den Dienststellen dagegen ist diese Entwicklung nicht so eindeutig. Die Personalräte geben für rd. 17 % ihrer Dienststellen eine Verbesserung, aber für fast 44 % eine Verschlechterung der Haushaltslage gegenüber dem Befragungszeitpunkt der ersten Welle an. Letztere entspricht zwar nicht makroökonomischen Informationen zur Haushaltslage der Gebietskörperschaften insgesamt; doch muss die aus konjunkturellen und anderen Gründen bessere Einnahmesituation auf den höheren Ebenen der öffentlichen Hand nicht automatisch auch bei allen unteren Dienststellen ankommen. Allerdings wird auch in den Dienststellen, deren Haushaltslage zum Befragungszeitpunkt der zweiten Welle als „gut“ bezeichnet wird und gleichzeitig als „besser“ im Vergleich zu 1997/1998, die reguläre Beschäftigung weit häufiger abgebaut als ausgebaut, während z.B. für die befristete Beschäftigung die genau gegenteilige Entwicklung festgestellt wird.

Personalräte, der insgesamt dem aus der ersten Welle bekannter vergleichbar ist. Dieser empfundene Druck speist sich aus betrieblichen Entwicklungen unterschiedlicher Art einschließlich des Arbeitgeberverhaltens. Änderungen in der Rangfolge der Probleme waren generell zu erwarten bzw. sind zu verzeichnen. Darunter gibt es jedoch auch einige Überraschungen wie die Zunahme der „Austritte aus dem Arbeitgeberverband“ (in der ersten Welle nur bei Betriebsräten erfragt) und die „Verhär-

tung der Arbeitgeberhaltung gegenüber der Interessenvertretung“.

Die Veränderungen in den Problemrangfolgen zwischen Welle 1 und 2 werden noch plastischer, wenn man ihre Spitze nach zunehmenden und abnehmenden Häufigkeiten gruppiert und erstere als Zeichen für relative „Problementspannung“, letztere als Ausdruck relativer „Konfliktzuspitzung“ interpretiert – wie das in den Tabellen 8 bis 11 geschehen ist. Tendenzen der Zuspitzung sind zahlreicher vertreten als

¹⁵ Siehe auch die Tabellen 3 und 6 im Rahmen des Beitrags von Ahlers/Schäfer in diesem Heft.

¹⁶ Siehe dazu z.B. den WSI-Verteilungsbericht von Schäfer (2000), Privater Reichtum um den Preis öffentlicher und privater Armut? – Die Verteilungsentwicklung in 1999 und den Vorjahren, in: WSI-Mitteilungen 11/2000, S. 744 ff.

Durch diese Konfrontation wird deutlich, dass die Interessenvertretungen die gute und zwischenzeitlich noch weiter verbesserte wirtschaftliche Lage offenbar nicht parallel zugunsten der sozialen Lage der Belegschaft ausschöpfen konnten. Ihr Instrumentarium zur entsprechenden Durchsetzung von Vertretungsmacht scheint häufig stumpf oder unzureichend. Das geht auch wieder aus den Antworten im Rahmen der Eingangsfrage im Fragebogen hervor, welche zusätzlich zu den betrieblichen Problemen die erreichten „Erfolge“ der Interessenvertretungen bei der Problembewältigung benennen; die Antworten lauten häufig „wenig bis gar nichts“ erreicht. Das gilt auch für „zentrale“ Probleme: Beim „Personalabbau“ haben 18 % der Betriebsräte „viel“ erreicht, dagegen 31 % „wenig“ – per Saldo kaum eine Verbesserung gegenüber der ersten Welle wenn man bedenkt, dass in der zweiten Welle der Problemdruck beim Personalabbau etwas abgenommen hat; beim „Leistungsdruck“ lautet die Bilanz 3 % „viel“ erreicht versus 65 % „wenig“ – 1997/1998 betrug letztere Bewertung lediglich 45 %; bei „Überstunden“ beträgt die Relation 11 % „viel“ zu 45 % „wenig“ (1997/98: 8 % zu 37 %), usw.

Die Gleichsetzung dieser Befragungsergebnisse mit Defizit-Indikatoren für Vertretungsmacht wäre zu relativieren, stünden sie im Rahmen der gesamten Ergebnisse allein. Denn dann könnten Verschiebungen in der Rangfolge der betrieblichen Probleme auch eine mehr oder weniger subjektive Reaktion der Interessenvertretungen auf geänderte betriebliche und überbetriebliche Rahmenbedingungen sein, zu denen auch Politik und öffentliche Meinung als möglicherweise die Einschätzung der Interessenvertretungen präjudizierende Faktoren gehören. So ist vermutlich der aus Sicht der Interessenvertretungen weit nach oben gestiegene Rang des betrieblichen Problems „Arbeitsschutz“ auch auf die Novellierung von Arbeitsschutzgesetzen in 1999 zurückzuführen, die die Betriebs- und Personalräte zu vermehrter Aufmerksamkeit und Aktivität in diesem Bereich gezwungen hat. Aber die oben zitierten Ergebnisse sind eben keine singulären; und die erwähnten Schlussfolgerungen können durch weitere Einzelergebnisse zu verschiedenen Fragekomplexen untermauert werden, von denen hier einige von besonderer Bedeutung zu präsentieren sind. Die folgenden Beispiele zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass der Ver-

Tabelle 8: Ausgewählte „Entspannungs“-Indikatoren zu Problemen in Betrieben¹⁾

– Nennung von Häufigkeiten in % –

Indikator: Betriebliche Probleme im Befragungszeitraum	1994–1997	1998–1999
Personalabbau	63	57
Erhöhung des Leistungsdrucks	57	51
Kündigungsschutzfragen	34	33
Einschränkung von Sozialleistungen (ohne Altersvorsorge)	22	21
Abbau übertariflicher Leistungen	25	20
Kurzarbeit	17	15

1) Auswahlkriterium: Abnahme bei der Häufigkeit der von Betriebsräten benannten Probleme in der 2. Befragungswelle gegenüber Welle 1 (nur zweistellige Häufigkeits-Nennungen)

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 1997/98 und 1999/2000

WSI Hans Böckler Stiftung

Tabelle 9: Ausgewählte „Konflikt“-Indikatoren zu Problemen in Betrieben¹⁾

– Nennung von Häufigkeiten in % –

Indikator: Betriebliche Probleme im Befragungszeitraum	1994–1997	1998–1999
Arbeitsschutz	24	52
Mehr Überstunden	38	51
Fort- und Weiterbildung	18	45
Verhärtung der Arbeitgeberhaltung gegenüber dem BR	29	33
Mehr Samstagsarbeit	23	29
Niedrigere Einstiegsgehälter	17	25
Einschränkung der Ausbildung	16	22
Mehr Sonn- und Feiertagsarbeit	9	16
Aussetzen von Tariflohnsteigerungen	15	16
Untertarifliche Entlohnung	8	14
Austritt aus dem Arbeitgeberverband	10	14

1) Auswahlkriterium: Zunahme bei der Häufigkeit der von Betriebsräten benannten Probleme in der 2. Befragungswelle gegenüber Welle 1 (Nennungen mit einer Häufigkeit von über 10%)

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 1997/98 und 1999/2000

WSI Hans Böckler Stiftung

tretungsanspruch vor allem der Betriebsräte sowohl beim heutigen Arbeitnehmerbegriff als auch beim gegebenen Betriebsbegriff im Rahmen des Betriebsverfassungsgesetzes nicht weit genug greift.

Im Aufsatz von Ahlers/Schäfer in diesem Heft wird zunächst deutlich, dass es in Betrieben und Dienststellen einen schon beachtlichen Anteil an atypischen Beschäftigungsverhältnissen innerhalb wie außerhalb der befragten Einheiten gibt (außerhalb in Form von Werkvertragsnehmern und freien Mitarbeitern), auf deren Einrichtung und Arbeitsbedingungen die Interessenvertretungen nur einen beschränkten oder gar keinen Einfluss haben. Da der Anteil dieser Beschäftigungsformen an der Gesamtbeschäftigung zwischen erster und zweiter Welle steigt, gleichzeitig aber der Anteil von „regulärer“ Beschäftigung – trotz verbesserter Wirtschafts- und Haushaltslage – fällt, also sogar Substitutionseffekte stattfinden und damit der „normale“ Vertretungsbereich der Räte faktisch beschnitten wird, ist die begrenzte Reichweite der Vertretungsmacht hier besonders problematisch.

Ahlers/Schäfer erinnern auch noch einmal an Detail-Ergebnisse der ersten Befragungswelle im Zusammenhang mit so genannten betrieblichen Umstrukturierungen, die in der zweiten Welle noch nicht wieder aufgegriffen worden sind, weil man nach 2 Jahren von einem Fortdauern entsprechender Entwicklungen ausgehen kann. Als Folge betrieblicher Umstrukturierungen (interner Neuzuschnitt von Betrieben oder Dienststellen wie externe Verlagerung, Abspaltung, Veräußerung usw.) ist der Anteil von atypischer Beschäftigung in Ursprungsbetrieben wie in ausgelagerten Einheiten überdurchschnittlich hoch. Aber auch die Arbeitsbedingungen von „regulär“ Beschäftigten sind nach Umstrukturi-

17 Möglicherweise werden in der kommenden dritten Welle der WSI-Befragung Detail-Fragestellungen zu verschiedenen Formen der „Umstrukturierung“ wieder eingebracht. Die Antworten im Rahmen der Eingangsfrage – siehe die Schaubilder 1 und 2 – weisen bei Betriebsräten wie Personalräten für die Häufigkeit der „Ausgliederung von Betriebs- oder Dienststellenteilen“ zwischen erster und zweiter Welle sogar eine Zunahme aus.

Tabelle 10: Ausgewählte „Entspannungs“-Indikatoren zu Problemen in Dienststellen¹⁾

– Nennung von Häufigkeiten in % –

Indikator: Betriebliche Probleme im Befragungszeitraum	1994–1997	1998–1999
Personalabbau	59	55
Erhöhung des Leistungsdrucks	46	43
Kündigungsschutzfragen	18	17
Schließung/Verkauf von Dienststellen	10	9

1) Auswahlkriterium: Abnahme bei der Häufigkeit der von Personalräten benannten Probleme in der 2. Befragungswelle gegenüber Welle 1 (nur zweistellige Häufigkeits-Nennungen)

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 1997/98 und 1999/2000

WSI Hans Böckler Stiftung

Tabelle 11: Ausgewählte „Konflikt“-Indikatoren zu Problemen in Dienststellen¹⁾

– Nennung von Häufigkeiten in % –

Indikator: Betriebliche Probleme im Befragungszeitraum	1994–1997	1998–1999
Fort- und Weiterbildung	42	60
Einführung neuer Techniken	46	55
Arbeitsschutz	30	53
Verwaltungsmodernisierung	43	44
Einführung neuer Arbeitszeitformen	32	40
Verhärtung der Dienstherrn-Haltung gegenüber Personalrat	25	27
Mehr Überstunden	22	24
Ausgliederung von Dienststellen-Teilen	23	24
Druck zur Verringerung des Krankenstandes	17	19
Einschränkung der Ausbildung	11	14
Niedrigere Einstiegsgehälter	5	10

1) Auswahlkriterium: Zunahme bei der Häufigkeit der von Personalräten benannten Probleme in der 2. Befragungswelle gegenüber Welle 1 (Nennungen mit einer Häufigkeit von über 10%)

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 1997/98 und 1999/2000

WSI Hans Böckler Stiftung

rierungen häufig schlechter. Beide negativen Beschäftigungsfolgen sprechen für eine Ausdehnung der Vertretungsmacht über die Ursprungseinheit hinaus.

Im Übrigen ist die Entwicklung der Arbeitsbedingungen selbst von „regulär“ Beschäftigten nicht nur durch betriebliche Umstrukturierungen bedroht. Auch unabhängig davon werden sie in vielen Fällen verschlechtert, obwohl sich gleichzeitig die wirtschaftliche Lage verbessert hat. Dies lässt sich z.B. aus der Auswertung so genannter betrieblicher Bündnisse für Arbeit im Rahmen der zweiten Welle ableiten. Danach ist der Effekt solcher Maßnahmen-Pakete, die Ergebnisse häufig langwieriger Verhandlungen der Betriebsparteien sind, überwiegend defensiv. In nur 11 % aller untersuchten „Pakt“-Fälle konnte die Beschäftigung gesteigert werden; dagegen wurde mit größeren Häufigkeiten der Beschäftigungs- und/oder Produktionsstand insgesamt oder in Teilbereichen gehalten oder (am häufigsten in 2/3 aller Pakt-Fälle) der Ausschluss von ansonsten vorgesehenen Kündigungen vereinbart.¹⁸ Im Vergleich zu diesen eher bescheidenen Be-

schäftigungs-Erfolgen war aber häufig der dafür von den Belegschaften zu zahlende bzw. vom Betriebsrat ausgehandelte Preis relativ schmerzhaft. Es mussten insbesondere Einbußen bei bisherigen Standards von Einkommen und vor allem Arbeitszeit hingenommen werden.¹⁹

Diese Befragungsergebnisse deuten darauf hin, dass die Vertretungsmacht auch unabhängig von der gegebenen Beschränkung des Arbeitnehmer- und Betriebsbegriffs zu wünschen übrig lässt. Zusammen mit anderen Befragungsergebnissen entsteht letztlich der Eindruck, dass die Interessenvertretungen auch eine deutlich verbesserte wirtschaftliche bzw. haushaltsmäßige Lage nur wenig in eine entsprechend bessere soziale Belegschaftslage umsetzen können. In diesem Zusammenhang ist auch noch einmal auf die oben schon erwähnte „Erfolgsbilanz“ der Interessenvertretungen hinzuweisen, in der insbesondere die Betriebsräte das Ergebnis ihres problembezogenen Handelns als überwiegend beschränkt einstufen. Hierzu unterscheiden sich übrigens die Ergebnisse zwischen erster und zweiter Befragungs-

welle wenig. Die entsprechende Ursache kann allerdings nicht nur in Defiziten von Betriebsverfassungsgesetz (und Personalvertretungsgesetzen) gesucht werden. Sie dürfte auch in teilweise zu geringer Rückendeckung des Handelns von Betriebsräten und Personalräten durch Tarifverträge und Gesetz begründet sein. Auch dafür liefern die Ergebnisse der zweiten Welle wie schon solche der ersten Befragung mehrere Hinweise.

3.1.2 DEFIZITE BEI DER INDIREKTEN VERTRETUNGSMACHT

Für mangelnde Flankierung des Handelns von Betriebs- und Personalräten durch die gesetzliche Ebene spricht z.B., dass trotz verbesserter wirtschaftlicher Lage vor allem der Betriebe häufig nicht etwa die „reguläre“ Beschäftigung durch Neueinstellungen gestärkt, sondern (weiter) abgebaut wird, statt dessen aber die atypische Beschäftigung und gleichzeitig auch das Arbeitszeitvolumen erhöht wird.²⁰ Nach den Befragungsergebnissen bei den Betriebs- und Personalräten sind „mehr Überstunden“ in der Rangskala der Probleme in den letzten 2 Jahren besonders in den Betrieben nach vorn gerückt – was als faktisch mehr Überstunden wie auch als verstärktes Arbeitgeberverlangen nach mehr Überstunden interpretiert werden kann. Auch in den schon erwähnten betrieblichen „Bündnissen für Arbeit“ im privatwirtschaftlichen Bereich kommt als Preis für den berichteten bescheidenen Beschäftigungseffekt in 12 % aller „Bündnis“-Fälle die Verlängerung der Arbeitszeit vor, in 10 % der Fälle „Mehrarbeit ohne Zuschläge“ und ebenfalls in 10 % aller entsprechenden Fälle „zusätzliche Samstagsarbeit“.²¹ „Mehr Samstagsarbeit“ sowie „mehr Sonn- und Feiertagsarbeit“ werden übrigens auch in allen Betrieben und Dienststellen von den Interessenvertretungen als zunehmendes Problem gemeldet (Schaubild 1 und 2). Diese Entwicklung ist letztlich auch möglich, weil der Gesetzgeber z.B. den Rahmen der wöchentlichen Höchstarbeitszeit in

¹⁸ Siehe Seifert 2000, Schaubild 2.

¹⁹ Siehe Seifert 2000, Schaubild 1.

²⁰ Zur gegenläufigen Entwicklung von regulärer Beschäftigung einerseits und atypischer Beschäftigung andererseits im Rahmen von Wirtschafts- und Haushaltslage siehe ausführlich Ahlers/Schäfer in diesem Heft.

²¹ Siehe Seifert 2000, Schaubild 1.

privaten Betrieben recht weit gesteckt hat und deshalb die Betriebsräte gerade in „Paket-Verhandlungen“ dem Druck der Arbeitgeber zu Mehrarbeit in ihrer verschiedenen Ausprägung nicht genug standhalten können. Umgekehrt gilt vermutlich: Eine geringere gesetzliche Höchstarbeitszeit würde den Betriebsräten den Rücken stärken und die Chancen zu größeren Beschäftigungseffekten erhöhen – was allerdings noch keine hinreichende Bedingung wäre für eine auch gewünschte Struktur dieses möglichen Beschäftigungszugewinns zugunsten von regulärer und zu Lasten von atypischer Beschäftigung.

Das zweite Beispiel für unzureichende gesetzliche Flankierung stammt ebenfalls aus dem Zusammenhang von Arbeitszeit und Beschäftigung, nämlich die Altersteilzeit. Zwar ist im Rahmen des Beitrags von *Klammer* in diesem Schwerpunktheft nachzulesen, dass entgegen mancher Befürchtung in vielen Betrieben den betroffenen Beschäftigten immerhin die Option zwischen Blockmodell und Teilzeit bzw. „gleitendem Ruhestand“ angeboten wird (in genau 53 % von dem guten Drittel aller Betriebe, die Altersteilzeit anbieten). Bekannt ist aber aus anderen Quellen, dass die letztgenannte Option nur relativ selten faktisch genutzt wird und damit auch der mögliche positive Beschäftigungseffekt in der Gegenwart vermindert bzw. mit der Nutzung des Blockmodells in die mittelfristige Zukunft verschoben wird. Hätte dagegen der Gesetzgeber gerade im Interesse eines aktuell hohen positiven Beschäftigungseffekts für Arbeitsmarkt-Neueinsteiger – aber auch mit gesundheitspolitischen Motiven für die Arbeitsmarkt-Aussteiger – die Option Teilzeit steuer- oder rentenpolitisch privilegiert, wäre den Betriebsräten das Verhandeln zugunsten der beschäftigungs- und gesundheitsfreundlicheren Option leichter gefallen.

Es gibt schließlich nicht nur Defizite aufgrund der Gesetzeslage, sondern auch aufgrund der Tarifvertragslage. Die Ergebnisse der zweiten Befragungswelle bei Betriebs- und Personalräten liefern mehrere Indizien dafür, dass manche betriebliche Verhandlung zwischen den Betriebsparteien ebenfalls besser zugunsten der Belegschaftsseite ausgefallen wäre, hätte es mehr eindeutige tarifvertragliche Flankierung gegeben. Indirekt bestätigt wird dies insbesondere von der im Vergleich zur ersten Welle noch gestiegenen Ablehnung der Betriebs- und Personalräte gegenüber der

Forderung nach (mehr) Verbetrieblung der Tarifpolitik. In diesen Rahmen passt auch, dass die Betriebsräte, die tarifvertraglichen Öffnungs- und Differenzierungsklauseln bereits in ihren Betrieben genutzt haben, von einem erheblich gesteigerten Konfliktpotenzial innerhalb ihrer Gremien berichten. Direkt bestätigt wird dies durch die Antworten auf die Frage, zu welchen betrieblichen Problembereichen die Interessenvertretungen in Zukunft den größten tarifpolitischen Handlungsbedarf sehen. Die entsprechenden Antworten spiegeln zum Großteil die Spitze der Probleme in der betrieblichen Vergangenheit wider²², die häufig Gegenstand von „Verbetrieblungs“-Forderungen sind.

3.2 ALLTAGSRELEVANZ UND -AKZEPTANZ DER „ARBEITSBEZIEHUNGEN“

Die genannten Defizite an Vertretungsmacht sollten nicht unterschätzt werden. Insbesondere die gewachsene Diskrepanz zwischen verbesserter wirtschaftlicher Lage und den Möglichkeiten der Interessenvertretungen, diese Lageveränderung auch für die Belegschaft auszuschöpfen, belegt Schwachstellen der Arbeitsbeziehungen im privatwirtschaftlichen wie im öffentlichen Bereich. Sie legen – auch wenn sie u.U. erst durch neue Entwicklungen der letzten Jahre virulent geworden sind – eine entsprechende Änderung des Mitbestimmungs-Regelwerks zugunsten der Räte nahe. Trotz aller Schwächen kann aber auch kaum übersehen werden, dass gerade der betriebliche Mitbestimmungsprozess – vor allem das Kommunizieren, Aushandeln, Regeln und Anpassen – ein selbstverständlicher, von beiden Betriebsparteien akzeptierter und praktizierter Bestandteil des Alltags in Betrieben und Dienststellen ist (auch darauf gehen *Dorsch-Schweizer/Schulten* näher ein). Das zeigen die vielfältigen Aktivitäten der Interessenvertretungen ebenso wie die Initiativen und Reaktionen von Arbeitgebern und Dienstherren, die sich von Indikatoren im Rahmen der Befragungsergebnisse einfangen lassen. Das sind z.B. Anzahl und Inhalt generell von Betriebs- und Dienststellenvereinbarungen, speziell z.B. die hohe Zahl von zustande gekommenen betrieblichen „Bündnissen für Arbeit“ oder auch die hohe Häufigkeit von betrieblich umgesetzten Angeboten des Gesetzgebers etwa zur Altersteilzeit (siehe *Klammer* in diesem

Heft). Andere Indikatoren zeigen, dass die oben schon erwähnte Zunahme einer „härteren Haltung von Arbeitgeber und Dienstherren“ gegenüber Betriebsrat und Personalrat sich nicht auf alle betrieblichen Ebenen auswirkt. So ist z.B. das Ausmaß von Arbeitsgerichts- und Einigungsstellen-Verfahren zurückgegangen – was sicher auch mit dem weniger ausgeprägten Abbau regulärer Beschäftigung im Vergleich zur ersten Welle zu erklären ist –, oder die Verletzung von gesetzlichen Mitwirkungs- und Beteiligungsrechten durch Arbeitgeber bzw. Dienstherren hat nachgelassen. Das heißt, deren härtere Gangart bei Verhandlungen insbesondere zu kostenrelevanten Fragen ist nicht unbedingt gleichzusetzen mit einer erhöhten Bereitschaft, gesetzliche Normen zu brechen, die wesentliche Rahmen des Verhandlungsspielraums festlegen.

Dies scheint dagegen auf den ersten Blick für tarifvertragliche Normen nicht zu gelten, die laut den Ergebnissen der zweiten Befragungswelle im Vergleich zu denen der ersten in vielen tarifvertraglichen Regelungsbereichen zunehmend verletzt werden (*Schaubilder 1 und 2*). Doch ist hier zu bedenken, dass ein Teil dieser Verletzungen auch Ausdruck von tarifvertraglichen Öffnungsklauseln ist, die in den Jahren seit 1998 noch häufiger vereinbart und angewandt wurden als davor im Beobachtungszeitraum der ersten Welle (siehe dazu *Bispinck* in diesem Heft). Trotz solcher vermehrten tarifvertraglichen und betrieblichen Öffnungsklauseln-Praxis aber ist die Bereitschaft der Betriebsräte wie der Personalräte noch geringer als 1997/ 1998, eine Verbetrieblung der Tarifpolitik gutzuheißen (siehe oben und ebenfalls *Bispinck*). Das heißt zumindest teilweise muss die betriebliche Anwendung von Öffnungsklauseln mit viel Skepsis bis Widerstand der Interessenvertretung erfolgt sein; vielleicht hat die vermehrte Öffnungsklauseln-Praxis die entsprechende Haltung gegen Verbetrieblung aber auch geschürt. Die andere Seite dieser Haltung ist jedenfalls bei den Interessenvertretungen nach wie vor ein großes – nach den Befragungsergebnissen nicht spürbar verändertes – Zutrauen und Hoffen auf gewerkschaftliche Unterstützung nicht nur tarifvertraglicher Art, auch wenn ihre teilweise Kritik an gewerkschaftlicher Betreuung ebenfalls eindeutig und

²² Siehe zu beiden Aspekten ausführlich den Beitrag von Dorsch-Schweizer/Schulten in diesem Heft.

kräftig bleibt (siehe hierzu *Dorsch-Schweizer/Schulten*).

Vermehrte Verminderung von Tarifvertragsstandards, sei sie durch Öffnungsklauseln sanktioniert oder nicht, kann nun aber auch auf Seiten von Arbeitgeber und Dienstherr nicht ohne weiteres als ungebremstes und ungehemmtes Eintreten für Tarifbruch bzw. „Verbetrieblichung“ der Tarifpolitik gelten. Dafür ist z.B. die gemeldete Zunahme offenen Tarifbruchs nicht kräftig genug. Einer solchen Interpretation widerspricht auch der nach wie vor hohe Anteil von Betrieben ohne Tarifbindung (tariffreie Dienststellen gibt es bisher kaum), die sich trotzdem bei ihren Leistungen für die Belegschaften in gewisser Weise an Tarifverträgen in ihrer Branche oder bei ihrer Konkurrenz orientieren – so die Auskunft der entsprechenden Interessenvertretungen im Rahmen ihrer Befragung durch die zweite Welle. Diese Orientierung wird übrigens von der Management-Seite bestätigt, so ein komplementäres Ergebnis des IAB-Betriebspanels. Ein weiteres Ergebnis der Management-Befragung durch das IAB ist in diesem Zusammenhang sogar noch bedeutender: denn danach ist auf nationaler Ebene die Reichweite von Tarifbindung in den Betrieben und Dienststellen viel größer (in Westdeutschland 69 %, in Ostdeutschland 52 %) als die Verbreitung von Betriebs- und Personalräten in diesen Einheiten (in Westdeutschland 16 %, in Ostdeutschland 14 %).²³ Diese „Lücke“ zwischen der größeren Verbreitung von Tarifbindung und der kleineren von betrieblichen Interessenvertretungen ist deshalb so bemerkenswert, weil damit in den meisten Einheiten angesichts eines fehlenden betrieblichen Kontrollorgans eine „freiwillige“ Unterwerfung der Betriebsleitung unter tarifvertraglichen Normen unterstellt werden kann. Dies dürfte allerdings nicht nur an Tarifverträgen und Gewerkschaften selbst liegen, sondern auch an den betrieblichen Interessenvertretungen anderenorts, die die tarifvertraglichen Normen mit Leben erfüllen. Insofern kann man nach wie vor auch aufgrund der zweiten Welle der

WSI-Befragung jene gemeinsame „Ausstrahlungskraft“ von kollektiven Tarifverträgen und betrieblichen Interessenvertretungen konstatieren, die auf Bereiche ohne Betriebs- und Personalräte wie auf Wirtschaftseinheiten ohne Tarifbindung ausgeht.²⁴

4 Ausblick

Es wurde eingangs schon erwähnt, dass die WSI-Befragung von Interessenvertretungen eine möglichst dauerhafte Informationsquelle über das betriebliche Geschehen und seine Bewältigung sowie über die Arbeitsbeziehungen werden soll. Deshalb beginnen in Kürze schon die Vorbereitungen für die dritte Welle, die voraussichtlich um die Jahreswende 2001/2002 ins Feld gehen wird. In diesem Zeitpunkt kommt zum Ausdruck, dass sich der bisherige Rhythmus der Befragungen von zwei Jahren wiederholen soll, weil er einerseits nicht so lang scheint, dass die Erfassung von Veränderungen in Betrieben und Dienststellen versäumt wird, aber andererseits auch nicht so kurz ausfällt, dass die Belastung durch Befragungen die Auskunftsbereitschaft der zu Befragenden beeinträchtigt. Es bestehen jedoch Zweifel, ob mit den Befragungsabständen allein der latente Konflikt zwischen Informationsbedarf und Auskunftsbereitschaft auf Dauer gelöst werden kann. Die oben schon erwähnte Sonderbefragung bei Betriebsräten zwischen der ersten und zweiten Welle über die betriebliche Umsetzung der Gesetzesreform zur geringfügigen Beschäftigung hat gezeigt, dass es vor aktuellem Hintergrund immer wieder ad hoc-Informationsbedarf gibt. Dieser wird durch eine zweite schon angelaufene Sonderbefragung des WSI bei Interessenvertretungen der Informationstechnologie-Branche im Rahmen eines vom BMBF geförderten Projekts zur Dienstleistungsarbeit bestätigt, mit der dieses vermeintliche Interessenvertretungs-

politische „Neuland“ eingehender als im Rahmen der ersten und zweiten Welle möglich geprüft werden soll (siehe dazu auch „Berichte aus Forschung und Praxis“ von *Trautwein-Kalms* in diesem Heft). Werden die ad hoc-Befragungen zudem auf relativ enge inhaltliche Bereiche fokussiert, können sie neben dem zeitlichen Vorteil den einer größeren inhaltlichen Tiefe bieten als ein Fragebogen, der alle zwei Jahre versandt wird und der wegen vieler anzusprechender Bereiche bei vertretbarem Fragebogen-Umfang „flacher“ sein muss. Thematisch singuläre Befragungen allein aber ließen über die Zeitschiene keine inhaltliche Verknüpfung und insbesondere keine Erfassung von „dynamischen“ Veränderungen in Arbeit und Einschätzung der Interessenvertretungen zu.

Deshalb gehen die Überlegungen der WSI-Arbeitsgruppe „Befragungen“ im Moment dahin, die verschiedenen Vorteile von regelmäßigen „Hauptbefragungen“, die auch einen relativ großen Anteil von Wiederholungsfragen aufweisen würden, zu verbinden mit häufiger eingesetzten themenzentrierten ad hoc-Befragungen. Der Fragebogen der Hauptbefragung könnte damit tendenziell kürzer ausfallen, die Belastungen bei den zu Befragenden würden reduziert, die Auswertungszeiten generell verringert und die Ergebnisse schneller verfügbar gemacht. Offen muss derzeit bleiben, ob häufigeres Befragen durch die Kombination von Haupt- und ad hoc-Befragung zu anderen Beeinträchtigungen der Auskunftsbereitschaft führt.

²³ Diese Angaben basieren auf den Ergebnissen des IAB-Betriebspanels von 1997, da die Auswertung der entsprechenden Frage für 1999 noch nicht zur Verfügung steht. Zu den zitierten 1997-Angaben siehe ausführlich Tabelle 8 in WSI-Projektgruppe Befragungen (1998), *Ausgewählte Ergebnisse der WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 1997/98*; WSI-Mitteilungen 10/1998, S. 653 ff., hier S. 667.

²⁴ Siehe zu dieser Schlussfolgerung schon auf Basis der ersten Welle-Ergebnisse die WSI-Projektgruppe Befragungen (1998).