
Anke Hassel/Norbert Kluge

Die quantitative Entwicklung der Mitbestimmung in Deutschland



Dr. Anke Hassel, geb. 1965 in Altenkirchen/Westerwald, Studium der Soziologie, Politikwissenschaft, Volkswirtschaft und Rechtswissenschaft in Bonn und London, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln.



Dr. Norbert Kluge, geb. 1955 in Kassel, Studium der Sozialwissenschaften in Göttingen, von 1990 bis 1996 und seit 1998 Referatsleiter in der Abteilung Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung, war wissenschaftlicher Sekretär des Projekts „Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen“ von Hans-Böckler-Stiftung und Bertelsmann Stiftung.

Die duale Interessenvertretung durch das Zusammenspiel zwischen Mitbestimmung und Tarifvertrag ist eine prägende Komponente der betrieblichen Sozialbeziehungen und der Unternehmensführung in Deutschland. Unübersehbar sind jedoch auch die Erosionserscheinungen dieses Systems geworden. Nach den Beobachtungen der Kommission Mitbestimmung¹ bietet es zwar eine gute Ausgangsposition für die Passage des deutschen Arbeitssystems in die Zukunft. Dennoch vollzieht das Mitbestimmungssystem in seiner Gesamtheit den wirtschaftlichen und betrieblichen Strukturwandel unter den neuen Wettbewerbsbedingungen globalisierter Märkte nur unzureichend und langsam. In den besonders dem Weltmarkt ausgesetzten traditionellen industriellen Kernsektoren funktioniert es offenbar weiterhin zum Vorteil der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer.

¹ Bertelsmann Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen -, Bilanz und Perspektiven. Bericht der Kommission Mitbestimmung/Gütersloh 1998

Im Zuge der Ausbreitung des Dienstleistungssektors und des Strukturwandels industrieller Großunternehmen in mehr und mehr kleinere, rechtlich selbständige Einheiten verliert die Mitbestimmung jedoch rein quantitativ zunehmend an Boden.

Im privaten Sektor nahm die Zahl derjenigen Beschäftigten, die weder durch einen Aufsichtsrat noch durch einen Betriebsrat vertreten waren, von 8,3 Millionen Mitte der achtziger Jahre auf 13,8 Millionen Mitte der neunziger Jahre zu. Heute arbeiten mehr als 60,5 Prozent der Beschäftigten im privaten Sektor in einer mitbestimmungsfreien Zone ohne Interessenvertretung durch einen Betriebsrat oder durch einen Aufsichtsrat; Arbeitslose nicht berücksichtigt (siehe Tabelle 1). Insgesamt umfasst der Anteil der Beschäftigten in Betrieben ohne Mitbestimmung im Jahr 1994 ca. 45 Prozent der Gesamtbeschäftigung im Vergleich zu 36,8 Prozent im Jahr 1984.

Tabelle 1 Beschäftigte und Ergebnisse der Betriebsratswahlen, 1981-1994

	1981	1984	1987	1990	1994
Betriebe	37.650	36.492	35.687	35.198	38.425
Betriebsratsmandate	202.086	192.277	190.201	190.138	203.041
Beschäftigte in Betrieben mit Betriebsrat (in Tsd.)	8.748	8.106	8.227	8.327	9.022
Beschäftigte im privaten Sektor (in Tsd.)	17.290	16.410	17.179	18.324	22.839
Anteil der Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat an der Gesamtbeschäftigung im privaten Sektor (in %)	52,4	51,4	49,9	47,3	41,6
Beschäftigte in der Gesamtwirtschaft	23.242	22.472	23.528	24.838	30.778
Beschäftigte in Betrieben ohne Betriebsrat	8.543	8.305	8.952	9.998	13.817
Anteil der Beschäftigten in Betrieben ohne Betriebsrat an der Gesamtbeschäftigung im privaten Sektor (in %)	49,4	50,6	52,1	54,6	60,5
Anteil der Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat an der Gesamtbeschäftigung (in %)	36,8	37,0	38,0	40,3	44,9

Quelle: Anke Hassel: The erosion of the German system of industrial relations, in: British Journal of Industrial Relations, Juni 1999 (im Erscheinen).

Zum quantitativen Rückgang gesellen sich bisher kaum bewältigte strukturelle Schwierigkeiten, die auf die Qualität der Mitbestimmungspraxis durchschlagen: Durch die Dezentralisierung von Unternehmen sind Betriebsratsgremien kleiner und in Bezug auf Unternehmensentscheidungen schwächer geworden. Die Aufgaben der repräsentativen Mitbestimmung wandeln sich angesichts neuer Formen der Arbeitsorganisation funda-

mental.² Gleichzeitig zeigen länderüberschreitende Unternehmensfusionen die Grenzen und Legitimationsprobleme der deutschen Mitbestimmung insbesondere auf Unternehmensebene schonungslos auf. Und es ist damit zu rechnen, dass die zu erwartenden Beteiligungsregelungen im Statut einer europäischen Aktiengesellschaft eine Mitbestimmungslandschaft wie die deutsche weiter unter Druck setzen werden. Außerdem: Der Rückzug des flächendeckenden Tarifvertrags ist unübersehbar, auch wenn heute noch rund 24,5 Millionen Arbeitnehmer/innen oder 83,5 Prozent aller Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben arbeiten. Und tarifvertraglich vereinbarte Öffnungsklauseln können nicht eingelöst werden, wenn kein Betriebsrat existiert. Dies trifft auf rund 600.000 Betriebe in Deutschland mit meist unter 100 Beschäftigten zu.³

All diese Entwicklungen gefährden das Zusammenspiel und die Effizienz der Konfliktaustragung im dualen System der Interessenvertretung, die gerade unter den heutigen Bedingungen zur wirtschaftlichen *und* sozialen Bewältigung und Gestaltung des Strukturwandels benötigt würden. Dies gilt umso mehr, zumal auch die Systeme der industriellen Beziehungen anderer fortgeschrittener Industrieländer noch keine befriedigende Antwort auf diese Herausforderung gefunden haben bzw. dem deutschen System im internationalen Vergleich durchaus komparative Vorteile zugebilligt werden.⁴

Auf der anderen Seite geben die hier ausgebreiteten Zahlen zwar *Hinweise auf die Gefährdungs- und Erosionszonen der Mitbestimmung*, ohne dass man daraus schon auf die zunehmende Bedeutungslosigkeit des kooperativen Systems schließen könnte. In der Praxis lassen sich Beispiele der „lokalen Anpassungen“ der Mitbestimmung – wie es die Kommission Mitbestimmung nennt – dokumentieren.

So stehen wir vor der Situation, dass einerseits Unternehmen in Deutschland in einem Prozess *kooperativer Modernisierung* Unternehmenswandel erfolgreich bewältigen können, und zwar *innerhalb* des deutschen Mitbestimmungssystems. Andererseits stellt die nachlassende quantitative Verbreitung der Mitbestimmung eine ernst zu nehmende, überbetrieblich und öffentlich zu bearbeitende Herausforderung für alle Akteure im deutschen System der industriellen Beziehungen dar.

Im Folgenden soll den Entwicklungen der Verbreitung der Mitbestimmung auf ihren verschiedenen Ebenen in Deutschland nachgegangen werden. Die Analyse stützt sich dabei im Wesentlichen auf die Befunde, die bereits für den Bericht der Kommission Mitbestimmung zusammengetragen wurden.

Die Verbreitung der Mitbestimmung auf Unternehmensebene

Das gewerkschaftliche Leitbild für die Mitbestimmung auf Unternehmensebene ist nach wie vor von den Prinzipien der Montanmitbestimmung mit der vollen Parität im Auf-

2 Siehe dazu: Cornelia Girndt, *Anwälte, Problemlöser, Modernisierer – Betriebsratsreportagen*, Gütersloh 1997 sowie Wolfgang Rudolph und Wolfram Wassermann, *Trendreport Betriebsratswahlen '98*. Düsseldorf 1998

3 Angaben nach IG Metall: direkt 1998, Nr. 18, unter Bezug auf Zahlen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, sowie Lutz Bellmann/Peter Ellguth und Hartmut Seifert: *Weißer Flecken in der Tarif- und Mitbestimmungslandschaft* untersuchen, in: *Die Mitbestimmung*, 1/98, S. 61-62

4 Siehe dazu das Interview mit Karl Molitor, in: *Die Mitbestimmung* 6/1998, S. 40-42 sowie Kathleen Thelen und Lowell Turner, *German Codetermination in Comparative Perspective*. Expertenbericht für die Kommission Mitbestimmung, Gütersloh 1997

sichtsrat, einer neutralen Entscheidungsperson in Patt-Situationen und dem Arbeitsdirektor als einem von den Gewerkschaften nominierten, gleichberechtigtem Mitglied des Vorstands geprägt. Im Unterschied zu den Unternehmen, die unter die 76er-Mitbestimmung fallen, hat die quantitative Bedeutung montanmitbestimmter Unternehmen allerdings stark abgenommen. Die Zahl der montanmitbestimmten Unternehmen sank seit In-Kraft-Treten des Gesetzes im Jahr 1951 kontinuierlich. Die Mitbestimmungskommission von 1970 zählte noch 114 Unternehmen im Geltungsbereich der Montanmitbestimmung.⁵ 1986 waren es nur noch 31 und 1997 45 Unternehmen, die der Montanmitbestimmung direkt unterliegen. In ihnen arbeiteten noch rund 400.000 Arbeitnehmer/innen. Diese Zahl dürfte durch den Wegfall der Montanmitbestimmung in der Holding des fusionierten Krupp-Thyssen-Konzerns und durch die unternehmerische Zusammenführung des Steinkohlebergbaus in einer eigenständigen Deutschen Steinkohle AG unter dem Dach der RAG AG weiter zurückgegangen sein. Die gerichtliche Beurteilung der Anwendung der Montanmitbestimmung in der Holding von Mannesmann hat ergeben, dass die Montanmitbestimmung in der Konzernobergesellschaft nur noch angewendet werden kann, wenn 20 Prozent der Produktion im Eisen- und Stahlbereich oder im Bergbau erfolgt. Fast fünfzig Jahre nach ihrer Einführung ist abzusehen, dass die Montanmitbestimmung mittelfristig nur noch die stark geschrumpften Kernsektoren der Montanindustrien umfassen wird.

Der quantitative Rückgang der Anwendungsbereiche für die Montanmitbestimmung lässt jedoch nicht automatisch den Schluss auf ihre nachlassende Bedeutung für die Mitbestimmungspraxis und -politik insgesamt zu. Einzelne entscheidende Elemente der Montanmitbestimmung wurden auf der Grundlage von Mitbestimmungsvereinbarungen im Zuge der Diversifizierung der ursprünglichen Montanunternehmen auch in Bereiche übernommen, in denen es keine rechtliche Grundlage zur Anwendung des Montanmitbestimmungsgesetzes gibt. Dies hat offenbar beim Strukturwandel der betroffenen Unternehmen geholfen. Es ist allerdings nicht möglich, die Zahl derer Unternehmen und Beschäftigten, für die diese Art Mitbestimmungsregelung '76 plus gilt, zu beziffern.

Über die Verbreitung der Unternehmensmitbestimmung nach dem Betriebsverfassungsgesetz von 1952, die eine Drittelparität für interne Repräsentanten der Arbeitnehmer/innen vorsieht, gibt es ebenfalls nicht genügend gesicherte Informationen, sodass man in Bezug auf ihre Verbreitung auf Schätzungen angewiesen ist. Sie gehen davon aus, dass es in ca. 3.500 Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten Arbeitnehmervertreter in einem drittelparitätisch besetzten Aufsichtsrat gibt.⁶ Das Unternehmensarchiv des WSI hatte in den achtziger Jahren die Zahl der Beschäftigten im Geltungsbereich des Betriebsverfassungsgesetzes von 1952 auf etwa eine Million geschätzt.

Den heute bedeutendsten Sektor für die „Mitbestimmungszone“ in den obersten Unternehmensorganen bilden damit die Unternehmen, die dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 unterliegen. Dazu gehört die Mehrzahl der 500 umsatzstärksten Unternehmen in Deutschland.⁷

5 Kommission Mitbestimmung, Mitbestimmung im Unternehmen. Bericht der Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung. Stuttgart 1970

6 Elmar, Gerum Mitbestimmung und Corporate Governance. Expertenbericht für die Kommission Mitbestimmung, Gütersloh 1998

7 Etwa 80 der 500 umsatzstärksten Unternehmen in Deutschland mit mehr als 2.000 Beschäftigten haben keinen mitbestimmten Aufsichtsrat. Davon sind die meisten aufgrund ihrer Rechtsform nicht mitbestimmungspflichtig. Darunter sind wesentliche Gruppen, KGs, OHGs und Genossenschaften, insbesondere im Einzelhandel und der Nahrungsmittelindustrie, einige Konzerne mit amerikanischer Rechtsform und einige Stiftungen. Die zweite große Gruppe sind Tendenzunternehmen, insbesondere Medienkonzerne, die nicht mitbestimmungspflichtig sind.

Tabelle 2 *Sektorale* *Verteilung* *mitbestimmter* *Unternehmen* *gemäß*
Mitbestimmungsgesetz von 1976 nach Zuständigkeitsbereichen der Gewerkschaften 1989
bis 1996

Gewerkschaftszuständigkeit	1989	1990	1991	1992	1996	Veränderung 1989-96 in Prozent
IG/BSE/BAU	18	17	20	36	34	88,9
IG Bergbau	10	10	10	30		
IG Chemie/BCE	83	88	88	105	110	20,5
Gew. Handel, Banken, Versicherungen	85	93	101	114	131	17,0
Gew. Holz und Kunststoff	3	3	4	4	2	-33,3
Gew. Leder	2	2	2	2	1	-50,0
IG Medien	1	1	3	3	3	200,0
IG Metall	218	224	234	284	274	25,7
Gew. Nahrung-Genuß-Gaststätten	30	31	32	38	37	23,3
Gew. Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr	60	63	65	77	101	68,3
Gew. Textil	12	12	13	16	13	8,3
Deutsche Postgewerkschaft					5	
Gew. d. Eisenbahner					4	
Ohne					10	
Gesamt	522	544	572	709	728	39,5

Quelle: WSI-Unternehmensarchiv, eigene Berechnungen.

Die Zahl der mitbestimmten Unternehmen lag 1997 mit über 700 Unternehmen rund fünfzig Prozent höher als 1978, als diese Unternehmen erstmals erfasst wurden (siehe Tabelle 2). In den ersten zehn Jahren des Mitbestimmungsgesetz von 1976 änderte sich an der Zahl der Unternehmen mit einem mitbestimmten Aufsichtsrat zunächst nur wenig. 1985 betrug sie mit 476 gerade mal ein Unternehmen mehr als 1978. Danach setzte jedoch eine beständige und sich zudem beschleunigende Zunahme von Unternehmen mit mitbestimmten Aufsichtsrat nach dem 76er-Gesetz ein. 1990, im Jahr der deutschen Vereinigung, betrug die Zahl schon 544, zwei Jahre später waren es über 700. Von den neu hinzugekommenen 150 Unternehmen kamen 102 aus den ostdeutschen Ländern.⁸ Diese Zahl hat sich im Laufe der neunziger Jahre trotz des Niedergangs des größten Teils der Großunternehmen in Ostdeutschland verstetigt.

8 Brigitte Kronenberg/Gert Volkmann/Ulrike Wendeling-Schröder, WSI-Mitbestimmungsbericht 1992, in: WSI-Mitteilungen Heft 1/1994, S. 24-29

Die Konzernierung großer Unternehmen hat die bestehenden Mitbestimmungsformen oft vervielfacht. Beschäftigte von Großkonzernen können aufgrund der Bildung von Holdings und Zwischenholdings mit Tochterunternehmen auf mehreren Ebenen ihre Vertreter entsenden. Wo z.B. wie im (ehemaligen) Daimler-Benz-Konzern noch 1986 nur ein Aufsichtsrat amtierte, existierten zehn Jahre später neun Unternehmen mit mitbestimmten Aufsichtsräten. Mittlerweile entwickelte sich die Mitbestimmung durch die Konzernorganisation mit grenzüberschreitenden Unternehmensfusionen wie im Fall Daimler-Chrysler oder durch internationale Reorganisationen ganzer Geschäftsbereiche wie im Fall Hoechst weiter. Für den Wandel der Konzernstruktur finden sich Beispiele sowohl in der verarbeitenden Industrie als auch in Dienstleistungskonzernen. Dabei entstehen häufig mitbestimmungspflichtige „Konzerne im Konzern“. Diese Konstruktion hat seit Mitte der achtziger Jahre rapide an Bedeutung zugenommen. Von den heute über 700 mitbestimmten Unternehmen nach dem 76er-Gesetz sind über 100 Unternehmen, die sowohl selbst beherrscht werden als auch in beherrschender Position zu andern Unternehmen stehen.

Eine weitere Ursache für die Zunahme mitbestimmter Unternehmen liegt in der Privatisierung öffentlicher Tätigkeiten und der Überführung öffentlicher Unternehmen in eine private Rechtsform. So hat die Gewerkschaft ÖTV, die den Bereich der kommunalen Unternehmen organisiert, den größten Anstieg mitbestimmter Unternehmen zwischen 1989 und 1997 von 60 auf 100 Unternehmen zu verzeichnen. Ähnlich wie in der Montanindustrie scheint die vertragliche Anwendung der Unternehmensmitbestimmung auch in Fällen, wo dafür die Rechtsgrundlagen fehlen, vielen ehemals öffentlichen Unternehmen den Weg in eine stärker wettbewerbsbestimmte Unternehmensführung zu erleichtern.⁹ Dadurch ist eine neue Peripherie mitbestimmter Unternehmen entstanden, die sich zwar nur schwer quantifizieren lässt, die aber für die Selbstbehauptung und Fortentwicklung der Mitbestimmung nicht ohne Bedeutung ist.

Die größere Zahl mitbestimmter Unternehmen bedeutet nicht zugleich, dass mehr Beschäftigte in ihren Geltungsbereich gekommen wären. Die Umstrukturierung eines zuvor mitbestimmten Unternehmens kann zu einer größeren Zahl der mitbestimmten Aufsichtsräte führen, auch wenn sich die Gesamtzahl der Beschäftigten nicht verändert oder sogar sinkt. Da die Zunahme der mitbestimmten Unternehmen im Wesentlichen auf die Umwandlungsprozesse großer Konzerne zurückzuführen ist, die ihre Aufsichtsratsstrukturen quasi verdoppelt haben und gleichzeitig der Anteil der in Großunternehmen beschäftigten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sinkt, kann man davon ausgehen, dass die Zahl der in mitbestimmten Unternehmen Beschäftigten sich nur wenig verändert hat - jedenfalls ist sie nicht parallel zur Zahl der mitbestimmten Unternehmen angestiegen. Schätzungen des Unternehmensarchivs des WSI gehen von einer Zahl von ca. 4,5 Millionen Beschäftigten in mitbestimmten Unternehmen Mitte der achtziger Jahre aus.¹⁰ Diese Zahl hat sich vereinigungsbedingt in den neunziger Jahren erhöht und wird heute auf ca. 5,2 Millionen geschätzt. Der Anteil der Beschäftigten in mitbestimmten Unternehmen an der Gesamtbeschäftigung hat sich jedoch verringert.

9 Siehe dazu Reiner Schmidt, Mitbestimmungsvereinbarungen in öffentlichen Unternehmen, in: Detlef Merten, Reiner Schmidt und Rupert Stettner (Hrsg.), *Der Verwaltungsstaat im Wandel. Festschrift für Franz Knöpfle zum 70. Geburtstag*, München/1996, S. 303-318, sowie Sabine Kall, *Im Gegenzug Mitbestimmung*, in: *Die Mitbestimmung*, 6/1998, S. 68-69.

10 Brigitte Kronenberg/Ingrid Scheibe-Lange, *Mitbestimmungsunternehmen nach dem Stand vom 31. Dezember 1989*, in: *WSI-Mitteilungen Heft 7/1990*, S. 468-476.

Mit der Zahl der mitbestimmten Aufsichtsräte ist natürlich auch die Zahl der Aufsichtsratsmandate für die Arbeitnehmerseite angestiegen. Die belief sich im Jahr 1980 auf 3.483, 1984 auf 3.358, 1989 auf 3.522 und im Jahr 1992 auf der Grundlage von 709 mitbestimmten Unternehmen auf 4.922 Arbeitnehmervertreter. Parallel dazu stieg auch die Zahl der externen Arbeitnehmervertreter von 1.090 im Jahr 1980 auf 1.533 an. Der Einfluss der externen Arbeitnehmervertreter auf die deutschen Großunternehmen ist in den letzten zehn Jahren um die Hälfte angestiegen. Die paritätische Unternehmensmitbestimmung hat sich damit in den letzten zwanzig Jahren vertieft, ihre Basis wurde jedoch nicht verbreitert.

Welche Auswirkung die Geltung eines Statuts für eine europäische Aktiengesellschaft (SE-Statut) auf die Zahl der mitbestimmten Unternehmen in Deutschland haben könnte, ist ungewiss. Für die deutschen Unternehmensteile einer europäischen Aktiengesellschaft würden bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen auch weiterhin die Regelungen der Mitbestimmungsgesetze Anwendung finden. Eine erste vorsichtige Schätzung des Berliner FAST-Instituts für die Hans-Böckler-Stiftung hat ergeben, dass bei den großen Aktiengesellschaften in Deutschland (mit über 2000 Beschäftigten) oder neun Prozent aller großen deutschen Aktiengesellschaften und 21 der insgesamt 65 großen deutschen Aktiengesellschaften besonders in den industriellen Kernbereichen eine Neigung zu Nutzung des SE-Statuts bestehen könnte. Allerdings wird diese Wahrscheinlichkeit für den Großteil dieser Unternehmen für nicht sehr hoch gehalten. Weniger als zehn Prozent der großen Aktiengesellschaften in deutschem Besitz, allerdings mehr als dreißig Prozent diese Unternehmen in ausländischem Besitz könnten nach der Prognose zu europäischen Aktiengesellschaften werden. Die Wahrscheinlichkeit dafür, dass es in Zukunft zur Bildung einer europäischen Aktiengesellschaft kommen könnte, ist besonders hoch in Unternehmen der produzierenden Industrie – und damit in der stärksten Mitbestimmungsdomäne in Deutschland.

Die Entwicklung der betrieblichen Mitbestimmung von 1981 bis 1998

Die Verbreitung der betrieblichen Mitbestimmung erreichte in der ersten Wahl nach der deutschen Vereinigung 1994 mit 40.000 Betrieben und etwa 220.000 Betriebsratsmitgliedern ihren Höchststand (siehe Tabelle 1). Diese Zahlen wurden jüngst durch die Analysen der Betriebsratswahl 1998 im „Trendreport Betriebsratswahlen“ bestätigt. Die Auswertungen der Wahl 1998 durch das Institut der deutschen Wirtschaft lassen ebenfalls keine Zweifel an der Stabilität der bestehenden Betriebsratsrepräsentanz erkennen.¹¹ Lediglich über den Trend der Wahlbeteiligung gibt es Differenzen zwischen arbeitgeber- und gewerkschaftsnahen Analysen der Wahlen. Alle aktuellen Auswertungen sowohl zur quantitativen Verbreitung wie zur realen Arbeit der Betriebsräte bestätigen auf den ersten Blick die Stabilität und Funktionalität der betrieblichen Interessenvertretung, der allerdings immer mehr Gestaltungsaufgaben zufallen.¹² Dennoch ist die tatsächliche

11 Rudolph/Wassermann, Trendreport und Horst-Udo Niedenhoff, Schlappe für den DGB. Betriebsratswahlen 1998: Keine Lust auf Experimente, in: IW-Gewerkschaftsreport, 3/1998, S. 3-13.

12 Hartmut Klein-Schneider u.a., Betriebliche Gestaltungsfelder im Spiegel von Vereinbarungen, in: Die Mitbestimmung, 1-2/1999 S. 71-76; Walther Müller-Jentsch und Beate Seitz, Betriebsräte gewinnen Konturen. Ergebnisse einer Betriebsräte-Befragung im Maschinenbau, in: Industrielle Beziehungen, 4/1998 S. 361-387; WSI-Projektgruppe, Ausgewählte Ergebnisse der WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 1997/98, in: WSI-Mitteilungen, 10/1998, S. 653-667.

Reichweite von Betriebsräten zurückgegangen, sodass den steigenden Aufgaben in immer weniger Betrieben auch entsprechende Interessenvertretungen gegenüberstehen. Legt man zudem die insgesamt höhere Zahl von Betriebsstätten zugrunde, so müsste es heute mehr Betriebsratsgremien geben. Die stagnierende Zahl von Betriebsräten zeigt somit einen Rückschritt in ihrer Verbreitung an.

Stellt man die Zahl der Betriebsräte zur Zahl der Beschäftigten in der privaten Wirtschaft ins Verhältnis so stellt man fest, dass die so berechnete *Vertretungsquote* seit Beginn der achtziger Jahre beständig sinkt. Während die *Zahl der Beschäftigten* in Betrieben mit Betriebsrat zwischen 1981 und 1984 von 8,7 auf 8 Millionen zurückgeht und ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wieder ansteigt (von 8,2 Millionen 1987 auf 8,3 Millionen 1990), erfolgt der Beschäftigungsanstieg in der privaten Wirtschaft ab 1984 schneller als in Betrieben mit Betriebsrat. Als Konsequenz sinkt der Anteil der Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat an der Beschäftigung in den hier erfassten Sektoren von 52,4 Prozent im Jahr 1981 auf 51,4 Prozent im Jahr 1984, auf 49,9 Prozent im Jahr 1987 und 47,3 Prozent im Jahr 1990. Der drastischste Rückgang erfolgt jedoch zwischen 1990 und 1994 von 47,3 Prozent auf 41,6 Prozent.

Neueste Auswertungen des Betriebspanels, das vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) regelmäßig durchgeführt wird, haben ergeben, dass 50 Prozent aller *Beschäftigten* der Privatwirtschaft in Betrieben mit mehr als fünf Beschäftigten in den alten Ländern und nur 38 Prozent in den ostdeutschen Ländern über Betriebsräte verfügen. Demnach arbeiten nur drei von fünf der Beschäftigten im produzierenden Gewerbe und zwei von fünf der Beschäftigten im Dienstleistungssektor in Westdeutschland in einem Betrieb mit Betriebsrat. Allerdings nimmt die Vertretungsquote in Betrieben mit mehr als 101 Beschäftigten deutlich zu und beträgt in den Großbetrieben mit über 1001 Beschäftigten in allen Landesteilen sowohl im produzierenden Gewerbe wie im Bereich der Dienstleistungen deutlich über 90 Prozent.¹³

Alle Befragungen von Unternehmen und Betrieben verweisen auf die Bedeutung der Betriebsgröße für die Existenz eines Betriebsrats, und zwar weitgehend unabhängig von der Branchenzugehörigkeit. Nach den Ergebnissen des Hannoveraner Firmenpanels besteht in weniger als einem Prozent der Betriebe mit fünf bis zehn Beschäftigten ein Betriebsrat.¹⁴ Da sich die deutsche Wirtschaft mehrheitlich aus kleinen und mittleren Unternehmen zusammensetzt, verfügen nach den IAB-Auswertungen von 1998 nur zehn Prozent *aller* Betriebe über einen Betriebsrat. Das Vertretungsdefizit in den quantitativ bedeutungsvoller gewordenen kleinen Unternehmen - besonders im Dienstleistungsgewerbe - hat sich dabei vergrößert. Dort hat die betriebliche Mitbestimmung auch bei den Betriebsratswahlen 1998 nicht stärker Fuß fassen können.¹⁵ In der mittlerweile stark kleinbetrieblichen Wirtschaftsstruktur der neuen Länder ist die Wahrscheinlichkeit eines Betriebsrats ausgesprochen gering. Dort findet man selbst im produzierenden Gewerbe in nur einem Prozent der Betriebe der Betriebsgrößenklasse zwi-

13 Herbert Düll und Peter Ellguth, Atypische Beschäftigung ohne betriebliche Interessenvertretung? Empirische Analysen mit dem IAB-Betriebspanel zum Einfluß von Betriebsräten auf befristete und geringfügige Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen, 3/1999 (im Erscheinen).

14 John Addison, Claus Schnabel und Joachim Wagner, Betriebsräte in der deutschen Industrie. Verbreitung, Bestimmungsgrade und Auswirkungen. Empirische Befunde aus dem Hannoveraner Firmenpanel. Sonderauswertung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen des Projekts „Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen – Bilanz und Perspektiven“: Lüneburg, 1997

15 Rudolph/Wassermann, Trendreport

schen fünf und 20 Beschäftigten und auch nur in sieben Prozent aller Betriebe in diesem Wirtschaftsbereich einen Betriebsrat.

Die betriebliche Mitbestimmung wird vor allem auch durch den Anstieg der geringfügig Beschäftigten und der geringfügigen Arbeitgeber mit weniger als fünf Beschäftigten von Erosion bedroht. Laut Arbeitsstättenzählung von 1987 (neuere Daten oder andere Quellen stehen dazu leider nicht zur Verfügung) waren seinerzeit bereits 3,5 Millionen Beschäftigte in Betrieben mit weniger als fünf Arbeitnehmern beschäftigt. Diese haben nicht nur keine Möglichkeit zur Wahl eines Betriebsrats, sondern zudem einen geringeren arbeitsrechtlichen Schutz als Beschäftigte in größeren Unternehmen. Es gibt jedoch Anzeichen dafür, dass die Zahl der Unternehmen erheblich schneller wächst als die Zahl der Beschäftigten, sodass die durchschnittliche Arbeitnehmerzahl pro Betrieb fallen muss. Ein weiterer weißer Fleck auf der Landkarte der betrieblichen Mitbestimmung dehnt sich durch die zunehmende geringfügige Beschäftigung aus. Dort, wo sich Mitbestimmung aus Sicht der Arbeitnehmer/innen besonders erweisen müsste, fehlt sie weitgehend. Fast jedes siebte betriebliche Beschäftigungsverhältnis bestand 1998 zwar aus geringfügiger Teilzeitarbeit. Aber über 80 Prozent dieser Beschäftigten arbeiteten in einem Betrieb ohne Betriebsrat, und meist auch ohne Tarifbindung.¹⁶

Die wesentlichste Ursache für die Erosion der betrieblichen Mitbestimmung liegt jedoch darin, dass der Strukturwandel der Beschäftigung dem Verbreitungsgrad von Betriebsräten entgegenläuft. Die Vertretungsquoten durch Betriebsräte unterscheiden sich nach einzelnen Sektoren. Weil sich die betriebliche Mitbestimmung in Dienstleistungsunternehmen schwerer tut als im produzierenden Gewerbe, dieses Beschäftigungssegment zugleich an Bedeutung gewinnt, sinkt die Vertretungsquote in der Gesamtwirtschaft.

Die gewerkschaftliche Bindung der Betriebsratsmitglieder durch die DGB-Gewerkschaften hat seit den achtziger Jahren leicht, aber abgenommen. Dieser Trend wurde in den Betriebsratswahlen 1998 bestätigt. Gleichzeitig hat der Anteil der gewerkschaftlich nicht organisierten Betriebsräte zugenommen. Selbst die Vorsitzenden von Betriebsräten verlieren stetig immer mehr Boden gegenüber den Nicht-Organisierten. Ein Blick auf die sektorale Verteilung der gewerkschaftlichen Organisation der Betriebsräte zeigt, dass der allgemeine Trend wachsender Anteile der Nicht-Organisierten ebenfalls sektor-spezifisch ausgestaltet ist. Er vollzieht sich in den Branchen, in denen die Betriebsräte bereits hoch gewerkschaftlich organisiert sind, relativ langsamer, und die Gewerkschaften können ihre Position weitgehend halten. In den Branchen mit einem relativ niedrigeren Organisationsgrad der Betriebsräte, insbesondere im Bereich der privaten Dienstleistungen, wächst der Anteil der Betriebsräte, die nicht Mitglied einer Gewerkschaft sind, hingegen relativ schneller.¹⁷

Schließlich gehören zum Bild der heutigen Verbreitung und Reichweite der Mitbestimmung auch Angaben über die europäischen Betriebsräte (EBR), die seit Mitte der neunziger Jahre auf der Grundlage der EBR-Richtlinie vom 22. September 1994 eingerichtet wurden. Über den praktischen Stellenwert dieser neuen Mitbestimmungsebene auf der europäischen Ebene und ihre Rückwirkungen auf die nationale Mitbestimmungs-

16 Düll/Ellguth, Atypische Beschäftigung

17 Rudolph/Wassermann, Trendreport und Anke Hassel, Gewerkschaften und sozialer Wandel. Mitgliedererkrutierung und Arbeitsbeziehungen in Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden 1999, S. 146.

praxis bestehen unterschiedliche Einschätzungen.¹⁸ Nach Angaben des Europäischen Gewerkschaftsinstituts besteht heute in rund 100 Unternehmen der 380 Unternehmen in Deutschland, die die EBR-Regelung anwenden können, ein europäischer Betriebsrat; hinzu kommen 1661 deutsche Niederlassungen ausländischer Unternehmen. Es ist davon auszugehen, dass diese zum weit überwiegenden Teil zu den Beschäftigten gehören, die bereits durch deutsche Betriebsräte vertreten werden.

Fortentwicklung statt Systemwechsel

Die Analyse der quantitativen Entwicklung der Mitbestimmung deckt das zentrale Problem für den bedeutendsten Ausgleichsmechanismus zwischen Unternehmensführung und Beschäftigteninteressen in Deutschland auf. Die Mitbestimmung vermag es nicht, in neuen Wirtschaftsbereichen sowie in ihren traditionellen Schwachzonen der Klein- und Mittelbetriebe Fuß zu fassen. Für diese Bereiche wurden die Regeln der Mitbestimmung auch schon in ihrer Gründungsphase nicht gemacht. Da diese Segmente beschäftigungsmäßig an Bedeutung gewinnen, geht die Reichweite der Mitbestimmung zurück. Zonen von Betrieben und Beschäftigten, die weder der betrieblichen noch der Unternehmensmitbestimmung unterliegen, breiten sich aus.

Gleichzeitig kann man auch beobachten, wie sich die Mitbestimmung, auch im Zusammenspiel ihrer beiden Ebenen, in ihren Stammzonen der Industrie und der großen Unternehmen, als kooperative betriebliche Infrastruktur verankert und situationsangepasst weiterentwickelt hat. Wie in keinem anderen System der Arbeitsbeziehungen sind die sozialen Interessen der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen - auch am Erhalt des Arbeitsplatzes - in den wirtschaftlichen Zielkatalog der Unternehmen in Deutschland eingebunden. Dem ökonomischen Erfolg dieser Unternehmen hat dies augenscheinlich nicht geschadet, sondern genützt. Dies sind zweifellos Verdienste entsprechender Mitbestimmungspraxis.

In der Zukunft wird es daher darum gehen müssen, diese beiden gegenläufigen Tendenzen miteinander in Verbindung zu bringen, sodass aus den vorhandenen positiven Einzelbeispielen kooperativer und beteiligungsorientierter Unternehmensgestaltung eine tragfähige und flächendeckende Praxis auch für „mitbestimmungsferne“ Bereiche wird. Ein Weg dazu könnte sein, dass Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite gemeinsam vordringlich den Entwicklungen der Mitbestimmung an ihren Rändern nachgehen: dort, wo Mitbestimmung nie war, in den kleinen und „jungen“ Unternehmen; und dort, wo sie aus ihren institutionellen Möglichkeiten und Bindungen auswandert, in den sich organisatorisch dezentralisierenden internationalen Unternehmen.

18 Vgl. etwa Wolfgang Streeck, *The Internationalization of Industrial Relations in Europe: Prospects and Problems*, Discussion Paper, Köln Wolfgang Lecher u.a. *Europäische Betriebsräte – Perspektiven ihrer Entwicklung und Vernetzung. Eine Studie zur Europäisierung der Arbeitsbeziehungen* Düsseldorf 1998