



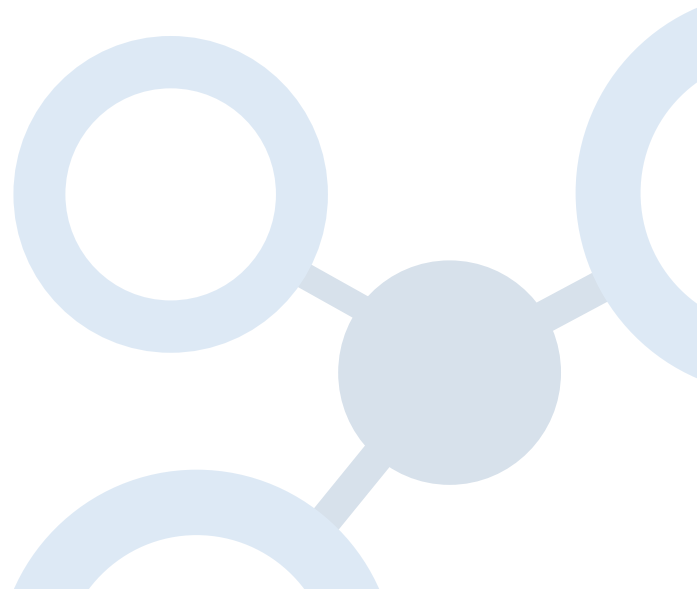
Berlin Institut
für Partizipation



Beteiligung und Hierarchie

Herausforderungen an Partizipationsprozesse
in der Arbeitswelt

Autoren: Jörg Sommer, Beate Rohrig



Die Autoren



Jörg Sommer ist Politikwissenschaftler und Soziologe, er beschäftigt sich seit über 40 Jahren mit Fragen des gesellschaftlichen Engagements und Zusammenhaltes. Er ist Direktor des Berlin Instituts für Partizipation, Vorsitzender des Fachverbands Bürgerbeteiligung und Koordinator der Allianz Vielfältige Demokratie. Als Gutachter und Berater unterstützt er Parlamente, Ministerien und zivilgesellschaftliche Organisationen. Zudem gibt er das „KURSBUCH BÜRGERBETEILIGUNG“ heraus und veröffentlicht seit 2020 den Newsletter *demokratie.plus*.



Beate Rohrig ist Expertin für Partizipation in der Arbeitswelt und Direktorin des Berlin Instituts für Partizipation. Zuvor war sie Mitglied verschiedener Aufsichtsräte, u. a. bei adidas AG, Wacker AG und Evonik Nutrition & Care GmbH. Für die Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie leitete sie u. a. den Landesbezirk Bayern und verantwortete diverse Projekte zur innovativen Weiterentwicklung der betrieblichen Mitbestimmung. Sie beschäftigte sich intensiv mit der Konzeption, Moderation und Evaluation von Beteiligungsformaten in Unternehmen.

Jörg Sommer, Beate Rohrig

Beteiligung und Hierarchie – Herausforderungen an Partizipationsprozesse in der Arbeitswelt

Insbesondere vor dem Hintergrund aktueller und bevorstehender Transformationsprozesse wird Beteiligung auch in immer mehr Unternehmen ein Thema. Die Partizipation in der Arbeitswelt ist dabei noch ein recht junges Handlungsfeld, dass von den Erfahrungen der Bürgerbeteiligung profitieren kann. Doch gibt es eine Reihe von Besonderheiten und damit verbundenen Herausforderungen.

Unsere Gesellschaft verändert sich. Die Menschen begnügen sich nicht mehr mit einer Wahlteilnahme in großen Abständen. Sie wollen bei der Gestaltung ihres unmittelbaren Lebensumfeldes mitbestimmen. Die Politik hat dies längst erkannt. Seit Jahren gibt es immer mehr und immer neue Angebote der Bürgerbeteiligung auf allen Ebenen (Sommer/Müller 2017). Die Mitwirkungsmöglichkeiten haben sich deutlich erweitert, und diese Entwicklung gewinnt weiter an Dynamik.

Insbesondere junge und formal höher gebildete Menschen verlangen nach partizipativen Strukturen. Dies bleibt auch nicht ohne Wirkung auf die Arbeitswelt (Bronner/Schröter 2018). Eine 2019 erstellte Studie des Berlin Instituts für Partizipation befragte über 2.000 Beschäftigte der hessischen Chemieindustrie. Die Ergebnisse waren eindeutig: Nahezu 90 Prozent der Befragten wünschen sich eine stärkere Einbeziehung in innerbetriebliche Entscheidungsprozesse. Für knapp 60 Prozent der Teilnehmenden sind Mitwirkungsmöglichkeiten sogar „sehr wichtig“. Die Studie belegt ein großes Interesse der Beschäftigten an innerbetrieblichen Mitgestaltungsmöglichkeiten und den Wunsch, zukünftig stärker in die Gestaltung von innerbetrieblichen Veränderungsprozessen eingebunden zu werden. Die Analyse verdeutlicht, „dass ein großes Interesse seitens der Befragten bzgl. aktiver innerbetrieblicher Mitgestaltungsmöglichkeiten besteht und die Befragten mehrheitlich zukünftig stärker

in Entscheidungs- und die Umsetzung von innerbetrieblichen Veränderungsprozessen eingebunden werden wollen (Berlin Institut für Partizipation 2019: 18).

Eine zweite Studie des Berlin Instituts für Partizipation befragte 2023 gezielt gewerkschaftliche Mandatsträger*innen (Betriebsräte, Vertrauensleute, Jugend- und Schwerbehindertenvertretungen) zu ihren Einstellungen zu betrieblicher Partizipation. Insgesamt stehen die befragten Funktionäre dem Thema Partizipation im Unternehmen sehr positiv gegenüber. So bekräftigen 91 Prozent (54 Prozent „stimme voll zu“, 37 Prozent „stimme eher zu“), dass ihnen die aktive Mitgestaltungsmöglichkeit für alle Beschäftigten im Unternehmen wichtig sei. Gerade einmal fünf Prozent haben eine neutrale Einstellung und vier Prozent stimmen der Wichtigkeit von Mitgestaltungsmöglichkeiten im Unternehmen „gar nicht“ (1 Prozent) oder „eher nicht“ (3 Prozent) zu (Berlin Institut für Partizipation 2023). Die Zustimmungswerte der Beschäftigten ähneln also denen der Funktionäre stark. Beide Gruppen sehen Partizipation sehr positiv.

Es lässt sich schlussfolgern: Das Bedürfnis der Beschäftigten nach unternehmerischer Mitbestimmung wächst (Dörre 2015). Angesichts der gesellschaftlichen Entwicklungen und den anders sozialisierten jungen, qualifizierten Fachkräften, die in die Arbeitswelt kommen, ist eine deutliche

Zunahme dieser Erwartungen wahrscheinlich. Diese tiefgreifenden Transformationsprozesse werden die Notwendigkeit einer aktiven Einbeziehung der Beschäftigten noch einmal weiter verstärken (Sommer 2021).

Da liegt es nahe, aus den konzeptionellen und methodischen Erfahrungen der klassischen Bürgerbeteiligung zu lernen. Denn was Menschen in zivilgesellschaftlichen Kontexten anspricht, könnte sie auch in den Betrieben erfolgreich abholen. Allerdings gibt es beim Transfer zivilgesellschaftlicher Beteiligungskultur in die Arbeitswelt gleich mehrere Faktoren, die zu beachten sind – und die eine 1:1-Übertragung problematisch machen könnten.

Verfasste Mitbestimmung – Wirksame Partizipation mit wenig Beteiligten

Das Berlin Institut für Partizipation definiert Partizipation als Prozess aktiver Teilhabe mit Wirkungsanspruch von Individuen einer sozialen Struktur. Damit ist Partizipation der Oberbegriff für alle Formen politischer Teilhabe. Dazu gehören zum Beispiel Wahlen und direktdemokratische Abstimmungen, wie Volksentscheide, Bürgerbegehren oder Bürgerbefragungen, das Engagement in Parteien und Gewerkschaften, aber auch Demonstrationen, Kundgebungen und Formen des zivilen Ungehorsams, wie zum Beispiel Straßenblockaden. Das Wesen der Partizipation ist eben, dass sie nicht von oben gewollt, organisiert, bestellt, ermöglicht oder legalisiert werden muss, um stattzufinden.

Im betrieblichen Bereich gehören alle Prozesse der Mitbestimmung zur Partizipation. Betriebs- bzw. Personalratswahlen, die Arbeit des Betriebs- oder Personalrates, der Schwerbehinderten- und Jugendvertretung, Wahlen zu den Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat, die Arbeit der gewerkschaftlichen Vertrauensleute – all das ist Partizipation in der Arbeitswelt.

Wesentliche Mitbestimmungsrechte sind im Betriebsverfassungsgesetz, in den Personalvertre-

tungsgesetzen auf Bundes- und Länderebene sowie in den Gesetzen zur Unternehmensmitbestimmung festgeschrieben. Die Rechtsprechung trägt wesentlich zur Präzisierung der Gesetze bei. Darüber hinaus regeln die Tarifpartner in Tarifverträgen wesentliche Fragen zu Entgelt und Arbeitsbedingungen in den Branchen. Betriebs- und Dienstvereinbarungen konkretisieren diese Themen weiter, wo es zulässig ist. Die Gewerkschaften arbeiten über die gewerkschaftlichen Vertrauensleute in den Betrieben eng mit den Betriebsräten zusammen. Diese Partizipationsstrukturen sind rechtlich abgesichert (Und erstaunlich häufig Thema vor Gericht).

Allerdings konzentriert sich die Teilhabe dabei in den meisten Fällen auf wenige, besonders Aktive, insbesondere auf gewählte Vertrauensleute und Betriebsräte – ähnlich wie in der Zivilgesellschaft, wo gewählte Abgeordnete in Kommunal- und Landesparlamenten sowie im Bundestag im Fokus stehen.

Strukturell ist die betriebliche Mitbestimmung also dem Konzept der repräsentativen Demokratie ähnlich – auch diese sieht intensive Partizipation nur für die Gewählten vor. Der breiten Masse bleibt meist die nicht wirklich tiefe politische Teilhabe im Rahmen von Wahlen in relativ großen Abständen vorbehalten (auch Betriebsräte haben eine Amtsperiode von 4 Jahren).

Beteiligung als Barriere gegen Mitbestimmung

Das geschilderte Setting ähnelt zwar den Strukturen der gesellschaftlichen Politikgestaltung. Doch kommt in der Arbeitswelt noch ein weiterer Faktor hinzu: Betriebsräte und andere Formen der Mitbestimmung sind zwar gesetzlich geregelt, aber nicht per se gesetzt. Ab fünf Beschäftigten in einem Betrieb wird ein Betriebsrat gewählt. So sieht es das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) vor. Doch die Initiative dazu muss von den Beschäftigten ausgehen. Sie darf vom Arbeitgeber zwar nicht behindert

werden. Doch im Alltag sind Betriebsräte in kleineren Unternehmen eher die Ausnahme als die Regel.

Im Jahr 2024 wurden lediglich 45 Prozent der Beschäftigten in Deutschland durch Arbeitnehmervertretungen repräsentiert. In der Privatwirtschaft lag der Anteil von Betrieben mit Betriebsräten bei 37 Prozent, im öffentlichen Dienst war der Anteil der durch Personalräte vertretenen Beschäftigten bei 95 Prozent und damit ein Vielfaches höher (Statistisches Bundesamt 2025).

Betriebsratsfrei sind jedoch auch große Betriebe. Der global tätige Software-Konzern SAP hat weltweit über 100.000 Mitarbeiter. In Deutschland sind es über 25.000. Schon vor vielen Jahren entwickelte man dort ganz eigene Formen der Mitarbeiterpartizipation. Innovative Beteiligungsformate wie Barcamps und Planungszellen gehörten ebenso dazu wie diverse Konsultations- und Kollaborationsprozesse. Das ist auf den ersten Blick begrüßenswert. In der Praxis war dieses Vorgehen aber auch dabei hilfreich, einen Betriebsrat zu verhindern. Als Beschäftigte versuchten, eine gesetzliche Vertretung zu gründen, warnte Firmengründer Hopp vor negativen Folgen und verwies auf Konkurrenz aus China (Ihlenfeld 2006). Das Beispiel zeigt also: Beteiligung ersetzt keine rechtlich gesicherte Mitbestimmung und kann sogar gezielt dazu eingesetzt werden, sie zu unterdrücken.

Changierende Rollen der Akteure

In der Gesellschaft sind die Rollen in Beteiligungsprozessen klar verteilt. Weit über 90 Prozent der Beteiligungsprozesse finden auf kommunaler Ebene statt. Beteiligt wird in der Regel durch die Verwaltung, direkt oder indirekt beauftragt durch die Politik (Stadt- bzw. Gemeinderat). Die Bürgerinnen und Bürger sind Beteiligte. Das gilt grundsätzlich auch für die höheren Ebene (Landkreise, Länder, Bund).

Zunehmend engagieren sich zivilgesellschaftliche Akteure wie NGOs und Stiftungen, die entweder in Eigenregie oder in Kooperation mit Verwaltungen

Beteiligung mit unterschiedlicher Wirkungsfantasie realisieren. Seltener beteiligen Unternehmen Bürgerinnen und Bürger direkt. Das geschieht insbesondere im Infrastrukturausbau, zum Beispiel durch Leitungs- und Straßenbauer sowie die Bahn. Da hier selten Raum für Wirkungsfantasie besteht, handelt es sich meist eher um Formate der akzeptanzfördernden Kommunikation als um echte Beteiligungsprozesse. Zusammengefasst ist die Anzahl unterschiedlicher Akteursprofile überschaubar, die Rollen sind klar zugeordnet.

In der Arbeitswelt ist die Landschaft etwas komplexer. Arbeitgeber können beteiligen. Auch Betriebs- oder Personalräte können Anbieter von Beteiligung sein, ebenso wie durch den Arbeitgeber Beteiligte. In manchen Fällen können sie Interesse an der Verhinderung von Beteiligung durch den Arbeitgeber haben. In vielen Betrieben sind sie gar nicht existent, in anderen möglicherweise gänzlich unbeteiligt.

Dazu kommt: Es gibt eine große Vielfalt „anderer“ Vertretungsorgane, die nicht nach den Regeln des Betriebsverfassungsgesetzes arbeiten, aber gleichwohl von Arbeitnehmer*innen und Arbeitgebern akzeptiert sind (Hauser et al. 2006). Ihre Praxis unterscheidet sich oft sehr. Manche kopieren Betriebsräte, nur mit weniger fixierten Rechten. Manche sind von der Geschäftsleitung initiierte „Instrumente im Leistungsprozess“ (Hertwig 2011), andere lassen sich als „Beteiligungsalternativen“ beschreiben, die zum Teil auch der Vermeidung von Betriebsräten dienen.

Auch die Rolle der gewerkschaftlichen Vertrauensleute ist potenziell divers. Sie können Beteiligungsangebote für Beschäftigte organisieren, oder nur für die von ihnen vertretenen Gewerkschaftsmitglieder. Sie können eine besondere Rolle in Beteiligungsformaten des Arbeitgebers oder des Betriebsrats spielen. Sie können Beteiligung durch diese anregen. Auch ein bewusstes oder ungewolltes Handeln als Konkurrenten zu Betriebsräten und/oder Arbeitgebern ist möglich.

Wir haben in der Arbeitswelt also nicht nur mehr Akteure mit durchaus unterschiedlichen Einstellungen, Interessen und Erfahrungen, diese können zudem ganz unterschiedliche Rollen einnehmen. Das macht das Verständnis, die praktische Umsetzung, aber auch die Evaluation von betrieblichen Beteiligungsprozessen außergewöhnlich anspruchsvoll.

Deliberation und Hierarchie

Ein weiterer Faktor, der prägend für betriebliche Beteiligungsprozesse sein kann, ist die in der Arbeitswelt üblichere Hierarchie. Beteiligung in der Gesellschaft geht grundsätzlich davon aus, dass alle Beteiligten dieselben Rechte haben (sollten). Die gesamte Theorie und Praxis der Deliberation beruht darauf, dass es keine vertikalen Strukturen gibt. Ziel von Deliberation ist es eben, dass Entscheidungen nicht durch bloße Mehrheiten, Macht oder Lautstärke bestimmt werden, sondern in einem argumentativen Prozess gefällt werden. Auf diese Weise – so die theoretische Idee – werden legitime und nachvollziehbare Entscheidungen getroffen.

Damit deliberative Prozesse gelingen, müssen aber bestimmte Bedingungen erfüllt sein. Nach Meinung vieler Expertinnen und Experten gelingt Deliberation nur bei freien und gleichen Bürgerinnen und Bürgern (Habermas 1981). Das heißt: Alle Beteiligten sollten die gleichen Chancen haben, sich einzubringen. Die Dominanz bestimmter Akteure sollte vermieden werden.

Unternehmen allerdings sind alles andere als machtfreie Räume. Es gibt klare, vertikale Strukturen, häufig auch innerhalb von Abteilungen und Teams. Diese Strukturen sind nicht demokratisch legitimiert, können durch Wahlen nicht verändert werden, sondern sind durch Anteilseigner bzw. Inhaber und Inhaberinnen oder externe Gremien definiert. Genau jene, die über die Beteiligungsangebote befinden und deren Ergebnisse möglicherweise verarbeiten, sind oft auch jene, die im Alltag anordnen und nicht selten auch über Karriere und

Arbeitsplatz entscheiden. Dazu kommt: Findet Beteiligung durch den Arbeitgeber statt, geschieht dies in der Regel innerhalb der Arbeitszeit. Anders als außerhalb der Arbeitswelt, werden die Beteiligten während der Beteiligung regelmäßig bezahlt, was den Ressourceneinsatz für das Unternehmen und die Hürden damit deutlich erhöht.

Die Arbeitswelt ist, auch wenn manchmal vordergründig andere Kulturen gepflegt werden, hierarchiegeprägt. Ist ernsthafte Beteiligung in Unternehmen also überhaupt möglich, nötig und sinnvoll?

Motive und Potenziale von Partizipation in Unternehmen

Betrachten wir zunächst einmal die unterschiedlichen Wirkungsmuster von Beteiligung.

Häufig werden klassische Bürgerbeteiligungsverfahren genutzt, um zuvor repräsentativ getroffene Entscheidungen zu legitimieren und deren Akzeptanz in der Bevölkerung zu fördern, insbesondere bei notwendigen, aber unpopulären Maßnahmen. Die Legitimierung von Entscheidungen ist in der betrieblichen Beteiligung kein relevantes Motiv. Arbeitsverträge und Entgeltzahlungen sind die Legitimitätsgrundlage für den Zwang der Beschäftigten, zu tun, was man ihnen aufträgt. Alle relevanten Fragen zur Dauer, Entlohnung, Arbeitssicherheit und Zumutbarkeit sind vertraglich, gesetzlich oder tariflich fixiert. Beteiligung dazu ist kein Thema, Differenzen werden über Mitbestimmungsstrukturen und/oder den Rechtsweg ausgetragen.

Ähnlich sieht es im Bereich der Akzeptanz aus. Bewegt sich alles im gesetzlichen bzw. vertraglichen Rahmen, kann der Arbeitgeber die Akzeptanz durch die Beschäftigten voraussetzen oder erzwingen. Im Extremfall kann er – was ein Staat nicht wirklich kann – das Verhältnis aufkündigen. Doch es kann Situationen geben, in denen die Generierung von Akzeptanz wichtig werden kann. Wenn zum Beispiel eine Verschmelzung mit einem anderen Unternehmen ansteht, eine Transformation des Unternehmens, vielleicht gar Notmaßnahmen in

wirtschaftlich kritischer Lage notwendig sind. Dann kann akzeptanzfördernde Beteiligung ein wichtiger Hebel sein, um die Motivation aufrecht zu erhalten, reale oder innere Kündigungen zu vermeiden und die Produktivität zu sichern.

Ein drittes Ziel von Bürgerbeteiligung ist – nicht immer, aber häufig – die Qualität von Plänen und Vorhaben zu verbessern. Hebt Beteiligung die Schätze der Alltagsexpertise der Beteiligten, werden Pläne realistischer, aussichtsreicher, effizienter. Genau das ist auch eine der besonderen Stärken guter betrieblicher Beteiligung. Ob neue Produkte oder Dienstleistungen, bessere Prozesse oder effizientere Strukturen: Werden die Menschen aktiv einbezogen, die täglich Stunden damit verbringen, werden Ideen zum Thema, die Vorgesetzte oder externe Consultants gerne übersehen. Kreativität und Innovation zu organisieren – darin ist Beteiligung unschlagbar.

Gute Beteiligungsprozesse fördern die Kompetenzen der Beteiligten. Das ist in der Bürgerbeteiligung oft nur ein Nebeneffekt, manchmal auch eine Notwendigkeit bei komplexen Beteiligungsthemen. In der Jugendbeteiligung ist es oft auch Zweck, manchmal ein Hebel, um Teilnehmende zu gewinnen. Kompetenzvermittlung und Qualifizierung ist in der betrieblichen Beteiligung durchaus willkommen, denn sie kann unmittelbar zurückzahlen, was an Ressourceninvestition (insbesondere Entgelte) in die Beteiligung fließt.

Einige weitere Wirkungsfelder erleben wir eher in der betrieblichen Beteiligung, während sie in der klassischen Bürgerbeteiligung nur selten zum Motivationscluster gehören. Bindung ist ein solches Thema. Gute Beteiligung zeigt Beschäftigten, dass sie wertgeschätzt werden – und erhöht so die Bindung an das Unternehmen. In Zeiten zunehmenden Fachkräftemangels ein starkes Motiv.

Auch die Erkennung von Potenzial der Beschäftigten kann in Beteiligungsangeboten ein willkommener Nebeneffekt sein. Wer engagiert sich besonders? Wer kann gut im Team arbeiten? Wer

Kreativität generieren oder provozieren? Wer kann wertschätzend kommunizieren, wer geht mit Widerständen gut um? Wer kann auch Kollegen und Kolleginnen wertschätzen, deren Meinung oder Haltung er nicht teilt? Im Grunde hat jeder Beteiligungsprozess auch Elemente von Assessment-Centern. Als alleiniges Motiv ist das sicher nicht ausreichend und kritisierbar. Als Kollateralnutzen wird es jedoch durchaus geschätzt.

Aus der Bürgerbeteiligung wissen wir, dass eine gute Beteiligungskultur die Resilienz erhöht – und zwar nicht nur jene der Beteiligten, sondern auch die Resilienz von Systemen wie zum Beispiel Kommunen oder Verbänden. Denn wer in der Beteiligung erfährt, dass sein Beitrag, sein Wissen, sein Engagement wertgeschätzt wird, wer am Ende feststellt, dass er zum Ergebnis ernsthaft beigetragen hat, der erlebt Selbstwirksamkeit. Und die erhöht die Resilienz gegenüber Situationen, in denen es eben gerade nicht nach dem eigenen Willen geht. Je mehr Individuen in einem System diese Erfahrung machen können, je resilienter geht die ganze soziale Gruppe mit Herausforderungen, Schwierigkeiten und Frustrationen um.

Resilienz, aber auch die damit verknüpfte Erfahrung, mit Andersdenkenden sinnvolle, gewaltfreie und wertschätzende Diskurse führen zu können, ist ein zentraler Faktor für die Stärkung unserer Demokratie. Eine große Rolle spielt dies in Prozessen der Bürgerbeteiligung, doch gerade auch in der Arbeitswelt liegen hier große Chancen. Denn während sich in der Bürgerbeteiligung häufig vor allem jene beteiligen, die ohnehin schon politisch wirksam und demokratisch orientiert sind, so hat die Beteiligung in der Arbeitswelt besondere Zugänge zur gesamten Breite der Menschen in unserem Land. Die „Leipziger Autoritarismus-Studie“ aus dem Jahr 2020 formulierte dazu: „Wer in zentralen Lebensbereichen die Möglichkeit hat, Demokratie konkret zu erfahren, der wird ein demokratisches Bewusstsein entwickeln“ (Kiess/Schmidt 2020). Das ist nicht für alle Arbeitgeber ein Motiv, doch gerade in vielen großen Unternehmen wird durchaus bis hin zur

Spitze darüber diskutiert, wie die freie demokratische Gesellschaft und damit auch die Voraussetzung für erfolgreiches Handeln am Markt, gestärkt werden kann.

Insgesamt liegt also bei Beteiligung in der Arbeitswelt ein komplexer und häufig sehr unterschiedlicher Motivationsmix vor. Gute Gründe für Gute Beteiligung gibt es also – auch aus Arbeitgebersicht – genug.

Wir haben gesehen, dass es mit Betriebsräten und gewerkschaftlichen Vertrauenskörpern noch weitere potenzielle Anbieter betrieblicher Beteiligung gibt. Auch hier gibt es unterschiedliche Motive. Vor allem können sie sich deutlich von jenen der Arbeitgeber unterscheiden.

So ist für Betriebsräte die Legitimation von zum Beispiel Verhandlungspositionen ein Thema, ebenso wie die Qualität, aber auch die Akzeptanz von Betriebsvereinbarungen und anderen Vorhaben. Kompetenzvermittlung, Potenzialermittlung und Qualifizierung spielen hingegen nur selten in den Überlegungen eine Rolle. Auch die Bindung an das Unternehmen gehört nicht zu den Kernaufgaben von Betriebsräten. Resilienz kann dagegen durchaus ein Thema sein. Wenn komplexe Umstrukturierungen in unsicheren Unternehmenslagen Ängste

auslösen, gar Arbeitsplätze auf dem Spiel stehen, dann kann eine intensive Beteiligung der Beschäftigten die gemeinsame Verhandlungsposition stärken, indem sie Panikreaktionen oder furchtvolles Verharren in Schockstarre vermeidet. In der Frage der Demokratiestärkung sind die möglichen Positionen von Arbeitgebern und Mitbestimmungsgremien potenziell ähnlich, was gemeinsame Initiativen möglich werden lässt.

Aus Perspektive der gewerkschaftlichen Vertrauensleute sieht Beteiligung ähnlich aus. Hier kommen noch Wirkungen hinzu. So ist zum Beispiel die Bindung an die Gewerkschaft eine häufig erhoffte Wirkung, ebenso wie die Motivation zum Engagement. In Vorbereitung von Betriebsratswahlen kann auch die Suche nach geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten im Sinne einer Potenzialerkennung eine Rolle spielen.

Die Motivmatrix

Die folgende Matrix zeigt die Bedeutung unterschiedlicher Motive für unterschiedliche Anbieter betrieblicher Beteiligung. Sie bietet nur eine grobe Orientierung, je nach Akteur, Unternehmen und Unternehmenssituation sind sehr unterschiedliche Ausprägungen möglich.

Motiv	Arbeitgeber	Betriebsrat	Gewerkschaft
Legitimität	schwach	stark	stark
Akzeptanz	schwach	stark	stark
Qualität	stark	stark	stark
Innovation	stark	schwach	schwach
Qualifizierung	stark	schwach	schwach
Bindung	stark	schwach	stark
Potenzialerkennung	stark	schwach	stark
Resilienz	schwach	stark	stark
Demokratie	divers	divers	divers

Vielfältig, vielversprechend und anspruchsvoll

Wir sehen also: Breite Partizipation in der Arbeitswelt ist ähnlich der klassischen Bürgerbeteiligung, aber anders motiviert. Und sie macht Sinn – je nach Akteur und Situation. Unterschiedliche Akteure, spezifische Motive und hierarchische Strukturen machen Beteiligung in der Arbeitswelt noch vielfältiger und komplexer als in der herkömmlichen Bürgerbeteiligung.

Dazu kommt: Gute Beteiligung ist immer Dialog mit Wirkungsanspruch. Ohne Wirkungsfantasie macht Beteiligung wenig Sinn. Auch aus Perspektive der Beteiligten. Denn die benötigen nicht nur ein Angebot, sondern vor allem auch einen Beteiligungsimpuls. Ohne den werden Angebote nicht wahrgenommen. Und die Teilnahme einfach anzuordnen mag in hierarchischen Strukturen funktionieren. Was dann stattfindet, kann am Ende alles Mögliche sein – Beteiligung ist es nicht.

Diese komplexen Zusammenhänge zu verstehen, ist essenziell für die Entwicklung guter, wirksamer Beteiligungsangebote. In der Bürgerbeteiligung wird gerne mit Schaubildern, wie zum Beispiel der „Partizipationsleiter“ von Sherry Arnstein (Arnstein 1969) gearbeitet, alternativ auch mit der „Partizipationspyramide“ (Straßburger/Rieger 2014). Diese und andere Modelle versuchen die Qualität von Beteiligungsangeboten anhand der Beteiligungstiefe (also den Wirkungsmöglichkeiten) darzustellen.

Bezogen auf die Beteiligung von Beschäftigten könnte eine einfache „Übersetzung“ der Beteiligungsleiter für die Beteiligung durch Führungskräfte in Unternehmen zum Beispiel so aussehen:

1. Die Vorgesetzten treffen alle Entscheidungen grundsätzlich allein, ohne diese zu erklären.
2. Die Vorgesetzten treffen zwar alle Entscheidungen allein, erklären aber die Hintergründe und Beweggründe dafür.
3. Die Vorgesetzten holen Meinungen und Ansichten der Mitarbeitenden ein und berücksichtigen diese bei der Entscheidung.
4. Die Vorgesetzten sprechen gezielt mit einzelnen Mitarbeitenden, bevor sie die Entscheidung treffen.
5. Die Vorgesetzten beteiligen alle betroffenen Mitarbeitenden an der Vorbereitung einer Entscheidung, indem sie Optionen und Alternativen gemeinsam ausloten.

Orientiert an der Arnstein'schen Partizipationsleiter wären die ersten vier Stufen Formen von Nicht- oder Scheinbeteiligung. Über die tatsächliche Qualität der Beteiligung, selbst wenn wir sie erst ab Stufe 5 gelten lassen, sagt diese Stufenliste aber nur wenig aus.

Es ist offensichtlich, dass diese Modelle in der betrieblichen Beteiligung nur begrenzt hilfreich sind. Motive, Akteure und das von Hierarchie geprägte Umfeld erfordern ein komplexeres Modell – das zugleich einfach genug sein muss, um die Entscheidung für Beteiligung und deren konzeptionelle Ausprägung zu erleichtern.

Die entscheidende Frage für die Qualität und Sinnhaftigkeit betrieblicher Beteiligung lautet letztlich:

Wer wird mit welcher Wirkungsfantasie und wie hierarchiefrei beteiligt?

- **Wen:** Betriebliche Beteiligung ist Betroffenenbeteiligung. Sie muss ein Angebot sein für jene, die von den Auswirkungen der Entscheidung, zu der beteiligt wird, real oder potenziell betroffen sind. Lediglich einzelne Beschäftigte auszuwählen, ist verlockend für Arbeitgeber, die eher an Ideen interessiert sind als an wirksamer Beteiligung.
- **Wirkung:** Beteiligung wird erst glaubhaft, wenn zumindest eine Option besteht, dass ihre Ergebnisse anstehende Entscheidungen oder existierende Strukturen verändert. Der Umfang

dieser Wirkungsphantasie entscheidet maßgeblich darüber, ob wir von Beteiligung sprechen, oder einer Vorstufe bzw. Simulation.

- **Hierarchie:** Die beste Beteiligung nutzt nichts, wenn die Beteiligten unter permanenter Überwachung durch Vorgesetzte stehen, diese gar mitwirken oder moderieren. Es ist wesentlich für die Beteiligungsqualität, dass Formate und Methoden ebenso wie die Teilnehmerauswahl so wenig Hierarchie wie möglich im Raum zulassen. In der betrieblichen Beteiligung wird sie immer eine gewisse Präsenz haben, diese aber so weitgehend wie möglich zu dämpfen, ist essenziell.

Das Erfolgsdreieck der Betrieblichen Beteiligung

In ein Schaubild übersetzt können wir uns drei von einem gemeinsamen Mittelpunkt ausgehende Achsen vorstellen. Nach oben weist die Achse „Hierarchiefreiheit“, nach links wird die „Betroffenenquote“ abgebildet, nach rechts die „Wirkungsphantasie“. Sind alle Faktoren auf den jeweiligen Skalen verortet und verbunden, ergibt sich ein Dreieck. Je größer die Fläche dieses Dreiecks, desto mehr Beteiligungsqualität ist möglich. Dieses Modell funktioniert für nahezu alle Beteiligungsanlässe unabhängig vom Thema und Anlass. Hier einige Beispiele:

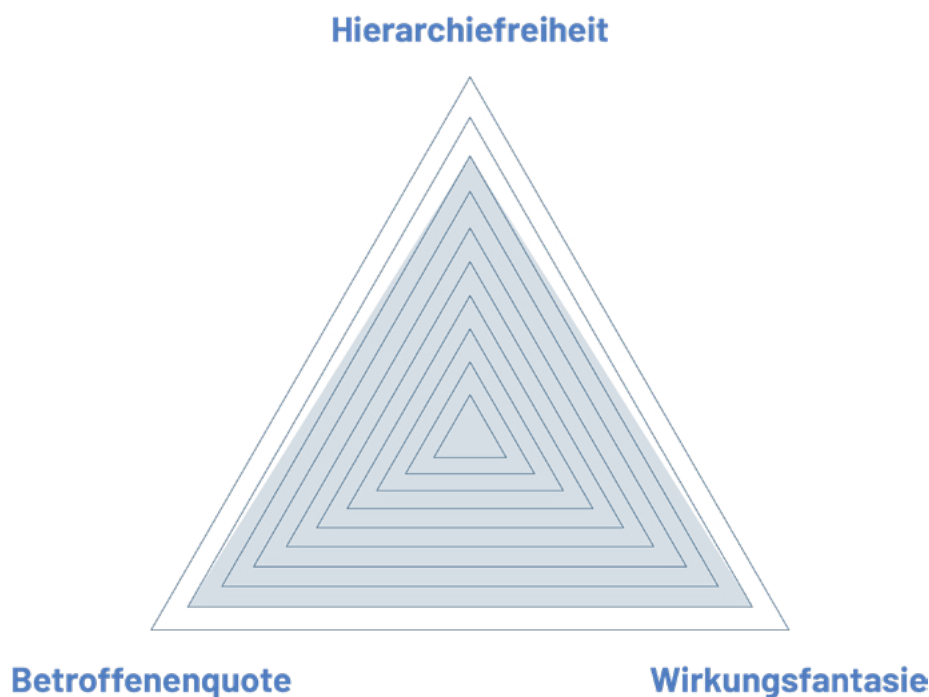


Abb. 1: Potenziell erfolgreiche Beteiligung mit einem hohen Anteil der Betroffenen, hoher Wirkungsphantasie und starker Hierarchiefreiheit. In so gestalteten Prozessen können bei geeigneten Formaten und qualifizierter Moderation regelmäßig gute inhaltliche Ergebnisse und positive Erfahrungen der Beteiligten erwartet werden.

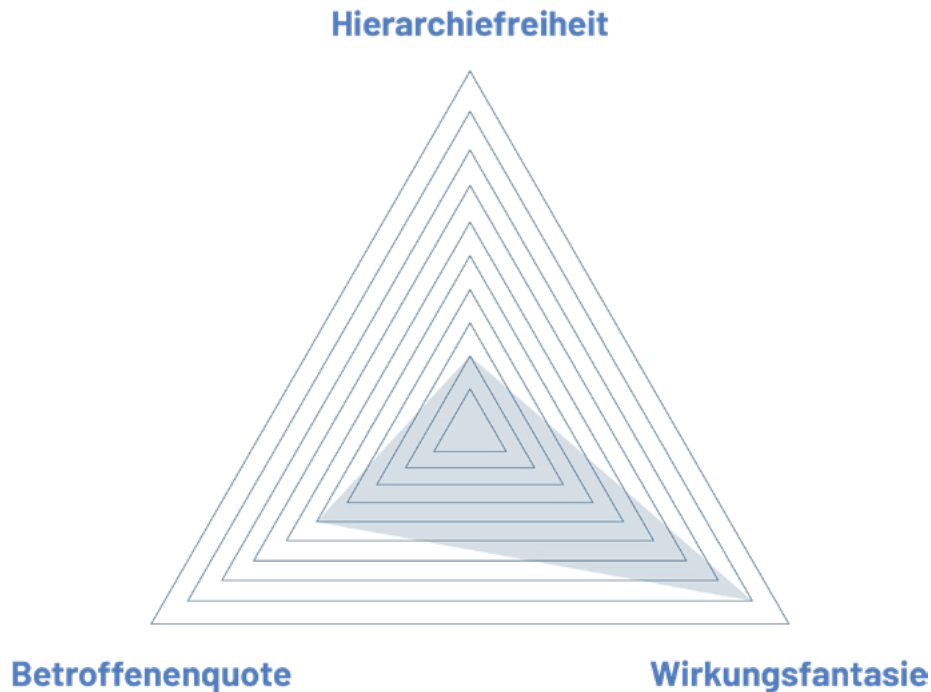


Abb. 2: Schwierige Beteiligung mit ausgewählten Betroffenen, hoher Wirkungsfantasie und geringer Hierarchiefreiheit. Letztere kann dazu führen, dass die Beteiligten nicht offen und transparent genug agieren, um zum Beispiel Konflikte konstruktiv bearbeiten zu können. Sollte der Prozess dennoch einen positiven Verlauf nehmen, kann es Probleme bei der Akzeptanz der Ergebnisse durch jene Betroffene geben, die nicht beteiligt wurden.

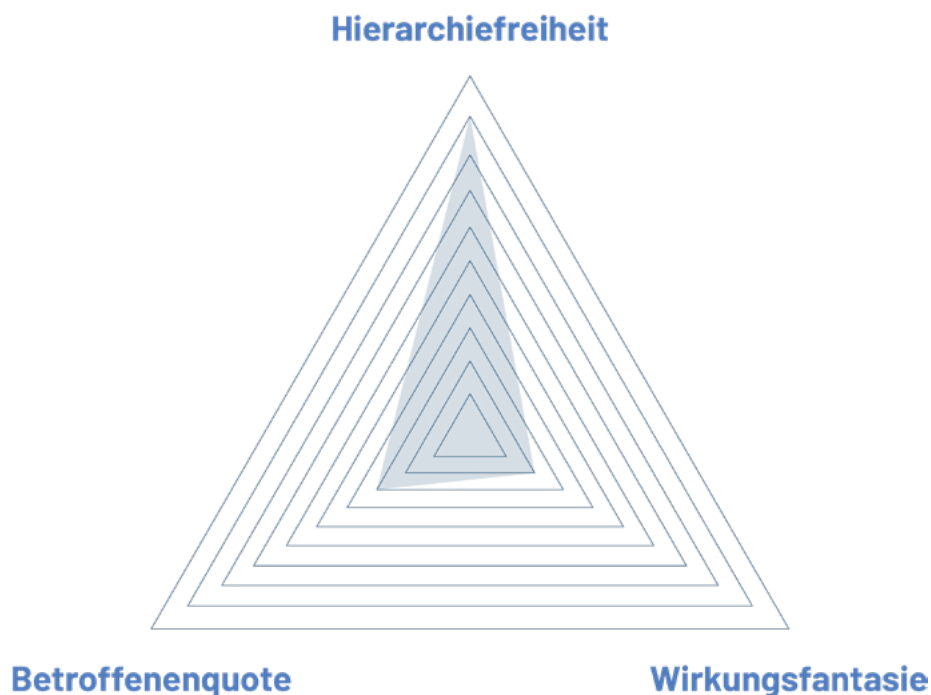


Abb. 3: Möglicherweise angenehme, aber wenig sinnvolle Beteiligung mit wenig Betroffenen, geringer Wirkungsfantasie und starker Hierarchiefreiheit. Hier ist ein positiver Prozessverlauf wahrscheinlich. Im Anschluss gilt aber wie bei Abb. 2: Die Akzeptanz der Ergebnisse ist eher unwahrscheinlich. Dazu kommt die mangelnde Wirkungsfantasie. Diese hat häufig den Effekt, dass die Beteiligten später wenig Lust verspüren, sich auf weitere Beteiligungsangebote einzulassen.

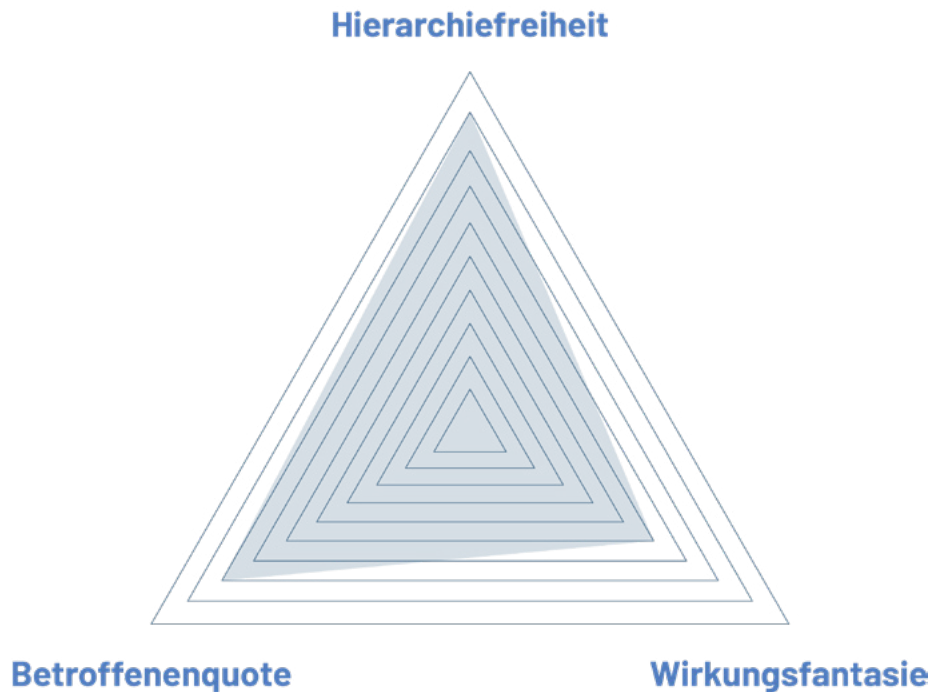


Abb. 4: Solide Beteiligung mit so gut wie allen Betroffenen, mittlerer Wirkungsfantasie und starker Hierarchiefreiheit. Hier gilt ähnlich wie in Abbildung 1: Die Grundvoraussetzungen für erfolgreiche Beteiligung sind gegeben. Wenn, wie hier, der Wirkungsbereich nicht besonders groß ist, muss dies am Anfang des Prozesses im Rahmen des Erwartungsmanagements mit den Beteiligten besprochen werden. So werden am Ende Enttäuschungen vermieden.

(Auch) eine Frage des Formats

Die Arbeit mit diesem Modell ist hilfreich, führt jedoch nicht zwangsläufig zu Guter Beteiligung. Damit diese gelingt, braucht es passende Formate. Nicht alle Formate und Methoden aus der klassischen Bürgerbeteiligung sind auch in der betrieblichen Beteiligung einsetzbar. Aus Gründen der Effizienz, aber auch einer fairen Beteiligung von Menschen unterschiedlicher Kompetenzen sowie der angestrebten Hierarchiefreiheit, sind Formate zu vermeiden, die harte Positionierungen, besondere Schrift- und Sprachkompetenzen, kritisches Aufeinandertreffen von Positionen und intensive emotionale Mitwirkung erfordern. Der Fokus sollte auf gemeinsamen Ergebnissen als Teamproduktion liegen, nicht auf der Herausarbeitung individueller Unterschiede und deren Deliberation. Denn was im Betrieb gesagt oder geschrieben wird, kann lange Folgen haben. Je geschützter allerdings die Räume

sind, zum Beispiel im Rahmen interner Beteiligungsformate von Vertrauenskörpern, desto expliziter können Einzelpositionen herausgearbeitet werden.

Mitbestimmungsstrukturen als Träger der Beteiligung

Wir haben gesehen, dass ein angemessenes Setting (Hierarchiefreiheit, breite Beteiligung, Wirkungsfantasie) und die Auswahl geeigneter Formate entscheidend für die mögliche Qualität und damit auch die Akzeptanz von Beteiligungsprozessen sind. Ein weiterer Faktor sollte nicht unterschätzt werden: Die entscheidende Frage, welcher betriebliche Akteur diese Beteiligung organisiert.

Diesbezüglich formulieren wir eine eindeutige Empfehlung: Beteiligung für Beschäftigte sollte von den vorgesehenen und legitimierten Mitbestimmungsstrukturen (Betriebsrat, Personalrat, Schwerbehin-

dernten- bzw. Jugendvertretung, Vertrauensleute) angestoßen, geplant und umgesetzt werden.

Zum einen gehört die aktive Einbeziehung der Belegschaft zu deren grundsätzlichen Aufgaben, zum anderen sind sie die glaubhafteren Absender von Beteiligungsbotschaften. Zum dritten ist der Anspruch weitgehender Hierarchiefreiheit bei einer Beteiligung durch den Arbeitgeber bzw. Vorgesetzte nur unter großen Schwierigkeiten und eingeschränkt realisierbar. Letztlich ist dies auch im Interesse der Unternehmen.

Dafür wird es allerdings in Zukunft weitergehender tariflicher und gegebenenfalls auch gesetzlicher Regelungen bedürfen, auch um Ressourcen wie zum Beispiel Arbeitszeit grundsätzlich und belastbar zu klären. Schon heute können Betriebsräte in Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten nach § 28 a BetrVG Arbeitsgruppen aus Beschäftigten für spezifische Themen bilden und diese sogar mit Verhandlungsmandat gegenüber dem Arbeitgeber ausstatten. Universelle Regelungen für weitergehende Beteiligungsangebote außerhalb von Betriebsversammlungen gibt es bislang nicht. Der Ausbau stabiler Partizipationsstrukturen hat also mittelfristig noch Regelungsbedarf.

Perspektiven und Projekte

Das Kooperationsprojekt „PIDA – Partizipation in der Arbeitswelt“ der Industriegewerkschaft IGBCE und des Berlin Instituts für Partizipation hat auf dieser Grundlage eine Datenbank mit rund 100 empfohlenen Beteiligungsmethoden entwickelt, die aktuell in der betrieblichen Praxis erprobt werden. Eine öffentliche Fassung der Datenbank wird voraussichtlich ab 2026 online frei zugänglich sein.

Schon heute ist der sogenannte „Teilhabeindex“ online. Ohne Registrierung können Beschäftigte dort im Rahmen einer kurzen Abfrage feststellen, wie partizipativ ihr Betrieb tatsächlich ist. Berücksichtigt werden dabei klassische Mitbestimmungsstrukturen ebenso wie dezidierte Beteiligungsangebote auch des Arbeitgebers.

Insgesamt steht eine erweiterte Partizipation in der Arbeitswelt noch am Anfang einer möglicherweise umfassenden Entwicklung. Angesichts der bevorstehenden tiefgreifenden Transformationsprozesse, die nahezu alle Unternehmen, Branchen und Arbeitsplätze betreffen, ist eine umfassende, langfristige und wirksame Beteiligung der Betroffenen sinnvoll.

Dies liegt im Interesse von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen und ihren Vertretungen – und nicht zuletzt auch unserer gesamten demokratischen Gesellschaft. ■

Literatur

Arnstein, Sherry. R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. In: *Journal of the American Institute of Planners*, Bd. 35, Nr. 4, S. 216-224.

Berlin Institut für Partizipation (2019): DIA 2019 – Studie zu Erwartungen an neue Formen von Demokratie in der Arbeitswelt sowie deren Potential zur Stärkung, Ergänzung und Fortentwicklung bestehender Mitbestimmungsstrukturen. https://bipar.de/wp-content/uploads/2024/08/bipsr_studie_dia_2019_lang.pdf (Zugriff am 24.07.2025).

Berlin Institut für Partizipation (2023): Partizipation in der Arbeitswelt. Einstellungen und Erfahrungen gewerkschaftlicher Mandatsträger*innen. https://bipar.de/wp-content/uploads/2024/08/PIDA_Studie2023.pdf (Zugriff am 24.07.2025).

Bronner, Uta/Regina Schröter (2018): Was können Unternehmen von Bürgerbeteiligungsverfahren lernen? <https://bipar.de/wp-content/uploads/2024/08/Was-koennen-Unternehmen-von-Buergerbeteiligungsverfahren-lernen.pdf> (Zugriff am 24.07.2025).

Dörre, K. (2015): Das demokratische Unternehmen, ein zukunftstaugliches Leitbild? In: T. Sattelberger, I. M. Welpé & A. Bös (Hrsg.), *Das demokratische Unternehmen: neue Arbeits- und Führungskulturen im Zeitalter digitaler Wirtschaft*, München: Haufe, S. 95-113.

Habermas, Jürgen (1981): *Theorie kommunikativen Handelns*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Hauser-Ditz, A./M. Hertwig/L. Pries (2006): Betriebsräte und „Andere Vertretungsorgane“. Verbreitung und Kontext betrieblicher Beschäftigtenvertretungen in der deutschen Privatwirtschaft. In: *Industrielle Beziehungen. Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, Bd. 13, Nr. 4, S. 340-369.

Hertwig, Markus (2011): *Die Praxis „Anderer Vertretungsorgane“ – Formen, Funktionen und Wirksamkeit*, Baden-Baden: Nomos.

Ihlenfeld, Jens (2006): Betriebsrat – SAP-Gründer in Sorge um die Zukunft von SAPf, <https://www.golem.de/0602/43636.html> (Zugriff am 07.07.2025).

Kiess, Johannes/Andre Schmidt (2020): Beteiligung, Solidarität und Anerkennung in der Arbeitswelt. Industrial citizenship zur Stärkung der Demokratie, in: Oliver Decker/Elmar Brähler (Hrsg.), *Autoritäre Dynamiken. Neue Radikalität – alte Ressentiments. Leipziger Autoritarismus Studie*, Gießen: Psychosozial-Verlag, S. 119-147.

Sommer, Jörg (2015): Die vier Dimensionen gelingender Beteiligung In: Jörg Sommer (Hrsg.): *KURSBUCH BÜRGERBETEILIGUNG #1*, Berlin: Verlag der deutschen Umweltstiftung, S. 11-21.

Sommer, Jörg (2021): Transformation und Partizipation. https://bipar.de/wp-content/uploads/2024/08/ePaper_Transformation-und-Partizipation.pdf (Zugriff am 07.07.2025).

Sommer, Jörg/Müller, Michael (2017): Der partizipative Staat – Repräsentative Demokratie und Bürgerbeteiligung. https://www.bipar.de/wp-content/uploads/2017/10/bipar_epaper_der_partizipative_staat.pdf (Zugriff am 07.07.2025).

Statistisches Bundesamt (2025): Qualität der Arbeit: Arbeitnehmervertretungen, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-5/arbeitnehmervvertretungen.html> (Zugriff am 07.07.2025).

Straßburger, Gaby/Judith Rieger, (Hrsg.) (2014): *Partizipation kompakt – Für Studium, Lehre und Praxis sozialer Berufe*, Verlag: Beltz Juventa

Herausgeber:

Berlin Institut für Partizipation | bipar
Weydingerstraße 14-16
10178 Berlin

Tel. 030 120 826 13
kontakt@bipar.de

www.bipar.de

Verantwortlich:

Jörg Sommer, Direktor

Redaktionshinweis:

Die in dieser Publikation formulierten Positionen geben nicht zwangsläufig in allen Punkten die Meinung des Herausgebers wieder.

ISBN: 978-3-912217-04-9

© September 2025, Berlin Institut für Partizipation

