Zukunftsfeste betriebliche Mitbestimmung

Eine Herausforderung für Wirtschaft, Gewerkschaften und Politik

Ralph Greifenstein / Helmut Weber¹

Auf einen Blick

Arbeitnehmervertretungen müssen sich in der Globalisierung von Wirtschaft und Arbeitsbeziehungen mit zunehmendem Arbeitsaufwand vielfältigen Herausforderungen stellen. Kostensenkungsprogramme in einer folgenschweren Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, Umgestaltungen von Unternehmensstrukturen, Verbetrieblichung kollektiver Regulierung sowie atypische und prekäre Beschäftigungsverhältnisse werden zu regelmäßigen Tätigkeitsfeldern ihrer Interessenvertretungspolitik. Mit Blick auf diese neuen Herausforderungen für Betriebsräte ist es an der Zeit, über eine Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen betrieblicher Mitbestimmung nachzudenken; denn die letzte Reform des Betriebsverfassungsgesetzes liegt fast 10 Jahre zurück.

Ein zentraler Akteur der industriellen Beziehungen in Deutschland ist der Betriebsrat. Seine Rolle in den betrieblichen Arbeitsbeziehungen und sein tagtägliches Mitbestimmungsgeschäft unterliegen einem ständigen Wandel. Diesen Wandel muss die Betriebsverfassung jetzt nachvollziehen: *„Qualifizierte Mitbestimmung zielt auf die Wiedergewinnung des Respekts im Umgang mit den Beschäftigten und dem Betriebsrat auf Augenhöhe. Der Respekt vor den Arbeitnehmern, die Mitbestimmung der Beschäftigten über die Verwendung ihres Arbeitsvermögens ... sind Quellen der Industriellen Demokratie“*.² Unter welchen Voraussetzungen bleibt diese qualifizierte betriebliche Mitbestimmung ein zukunftsfähiges Leitbild auf dem Weg zu mehr betrieblicher und wirtschaftlicher Demokratie?³

Betriebsräte: steigende Anforderungen – stagnierende Mitbestimmungsrechte

Betriebsräten wird heute eine hoch professionelle Verhandlungs- und Gestaltungskompetenz auf komplexen Verhandlungsfeldern und unter sich verändernden Rahmenbedingungen abgefordert. Ihre Regelungskompetenzen, Aufgabenbereiche und ihre Rollenanforderungen erweitern sich ständig. Der steigende Regelungsbedarf, dem die betrieblichen Arbeitsbeziehungen ausgesetzt sind, setzt die Be-

etriebsräte zunehmend unter (Aus-)Handlungsdruck. Zwei Haupttendenzen können dafür ausgemacht werden:

- Ständige betriebliche Veränderungsprozesse und schnelllebige technische Innovationen, organisatorische Flexibilisierungen, Restrukturierungen oder Auslagerungen von Betriebsteilen,
- Öffnung von Tarifverträgen, die Etablierung betrieblicher Regulierungsformen bzw. die Umsetzung arbeitspolitischer Regelungen im Betrieb (z.B. Ausgestaltung flexibler Arbeitszeiten).

Eine am Erhalt des Unternehmens und an den Interessen der Beschäftigten ausgerichtete Betriebsratsarbeit ist längst nicht mehr nur defensive Interessenvertretungspolitik der „Schadensbegrenzung“. Dies zeigt sich gerade in der Finanzmarktkrise, die mittlerweile auch die Realwirtschaft bedrohlich erfasst hat. Betriebsräte müssen sich in die strategische Unternehmenspolitik einbringen (können) und an ihrer Durch- und Umsetzung mitwirken. Die Aufgabe besteht darin, den kurzfristigen Unternehmensstrategien, die in aller Regel mit Personalabbau, Aus- und Verlagerungen und Absenkung der Arbeitsstandards verbunden sind, langfristige und nachhaltig wirksame Modernisierungs- und Innovationsstrategien entgegenzusetzen. Ihre Entwicklung bedarf einer entsprechenden Qualifizierung sowie der Verfügung über erforderliche materielle und immaterielle Ressourcen.

Darüber hinaus werden Betriebsräte zunehmend mit konkurrierenden Interessenvertretungsmodellen konfrontiert.⁴ Im Zuge der Reorganisationen von Betrieben und Unternehmen oder der Einführung von leistungs- und erfolgsorientierten Entlohnungssystemen fördern beteiligungsorientierte Manager direkte Partizipationsformen der Beschäftigten, die sich abseits der Betriebsverfassung bewegen. Diese direkte Arbeitnehmerpartizipation darf die institutionalisierte Mitbestimmung, das Herzstück der betrieblichen Arbeitsbeziehungen, nicht ersetzen. Jede Mitbestimmung und Mitwirkung am Arbeitsplatz sollte nur mit und nicht ohne den Betriebsrat erfolgen. Steuerung und Begleitung neuer Modelle sind daher auch eine Aufgabe des Betriebsrats.

Eine weitere Belastung für die Betriebsratsarbeit besteht in der Auflösung traditioneller betrieblicher Sozialstrukturen in Stamm- und Randbetriebschaften mit Teilzeitbeschäftigten, befristet Beschäftigten, Leiharbeitnehmern und werkvertraglichen Auftragnehmern in arbeitnehmerähnlichen Beschäftigungsverhältnissen. Der Betriebsrat erhält das Interessenvertretungsmandat von äußerst heterogenen Beschäftigtengruppen, vertritt und gestaltet stark divergierende Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnisse.

Die Variationsbreite und Funktionsweise betrieblicher Mitbestimmung nehmen zu. Dieses zunehmend komplizierter gewordene Terrain betrieblichen Interessenmanagements führt zu einer Aufgabenverdichtung, die den Betriebsrat nicht selten überlastet, zumal daraus resultierende Gestaltungs- und Schutzfunktionen noch keineswegs betriebsverfassungsrechtlich hinreichend abgesichert sind.

Interkulturell und grenzenlos kooperierende Betriebsräte

Mittlerweile agieren Unternehmen aller Größenordnungen europaweit. Unternehmensentscheidungen orientieren sich nicht an den Ländergrenzen. In Europa existieren aber unterschiedliche Modelle der Interessenvertretung. Die Gremien der Europäischen Betriebsräte (EBR) sind „Mischinstitutionen“ mit europäisierten Interessenaushandlungsstrukturen. Die Folge: Nicht eine qualifizierte Mitbestimmung, sondern fließende Übergänge zwischen Information, Anhörung, Mitwirkung und Mitbestimmung kennzeichnen die Verhandlungsebenen in den unterschiedlichen Unternehmen, auf denen die EBR-Mitglieder eine gemeinsame Interessenvertretungspolitik verfolgen.

Viele der anfangs schwach institutionalisierten EBR entwickeln sich inzwischen dennoch zu einem wirksamen Verhandlungsgremium. Sie haben ihre „Lehrjahre“ hinter sich gebracht.⁵ Noch sind zwar viele transnationale Kooperationsbeziehungen zerbrechlich und einige Unternehmensführungen legen den EBR Stolpersteine in den Weg. Zunehmend etablieren die EBR aber eine tragfähige Interessenvertretungspolitik und erwidern die Umstrukturierungs- und

Sanierungsprogramme des Managements mit transnationalen Abwehrstrategien (für bedrohte Standorte). Positive Beispiele zu dieser Solidarität im internationalen Wettbewerb belegen, wie immer mehr EBR in ihren Unternehmen europaweite Vereinbarungen zu sozialen Mindeststandards oder zu Standortfragen abschließen.⁶

Diese grenzenlose Mitbestimmung bedeutet für die involvierten Mitbestimmungsträger einen hohen interkulturellen Vertretungsanspruch, wie der Blick auf die europäische Mitbestimmungslandschaft veranschaulicht. Deutsche Betriebsräte müssen daher abseits ihrer nationalen Mitbestimmungspraxis einen Modus interkultureller Interessenvertretungsarbeit ausarbeiten. Sie erleben in der Gemengelage von Arbeitsbeziehungen aber meist einen deutlichen Kulturbruch im Vergleich zur gewohnten nationalen Betriebsratsarbeit. Die Mitbestimmungsqualität widerspricht ihren interessenvertretungspolitischen Erfahrungen, Taktiken und Verfahren in den Austauschbeziehungen zum Management.

Auch im Zuge der Globalisierung werden neue Anforderungen an transnationale Betriebsrats-tätigkeit gestellt. Internationalisierte Unternehmensstrategien erfordern eine grenzüberschreitende Interessenvertretungsarbeit auf der europäischen und internationalen Ebene, und zwar nicht nur im Rahmen der „europäisierten“ Mitbestimmung im Europäischen Betriebsrat (EBR). „Transnationalität der Interessenvertretungsarbeit“ ist daher frühzeitig zu erlernen und umzusetzen, nicht erst auf der Ebene des EBR, sondern auch im Rahmen der lokal-nationalen betrieblichen Interessenvertretungsarbeit. Betriebsräte sind gefordert, die grenzenlose Arbeitnehmerkooperation in die Praxis ihres betrieblichen Handelns einzuarbeiten. Das Erlangen dieser internationalen Handlungskompetenz kann zwar bis zu einem gewissen Grade seminaristisch vermittelt werden. Betriebsräte müssen aber auch durch die Instrumente des Betriebsverfassungsgesetzes in die Lage versetzt werden, Kooperationen zu ausländischen Arbeitnehmervertretungen zu pflegen und länderübergreifende Informations- und Kommunikationsnetzwerke zu nutzen, um im internationalen Standortwettbewerb ihre Strategien zum Schutz der Arbeitnehmer und zur Gestaltung der Arbeitsbedingungen

abzustimmen. Die Betriebsverfassung und die interessenvertretungspolitischen Handlungsressourcen müssen auf die unternehmensspezifische Internationalisierungsdynamik zugeschnitten sein, was die Chancen erhöht, eine europäische Mitbestimmungskultur zu stärken.

Wiederaufnahme politischer Reformen zur betrieblichen Mitbestimmung von morgen

Die Mitbestimmung durch den Betriebsrat ist neben der Unternehmensmitbestimmung der institutionelle Grundpfeiler der industriellen Beziehungen in Deutschland. Die Mitbestimmungsrechte sachkompetenter Betriebsräte in sozialen, personellen und wirtschaftlichen Angelegenheiten fördern die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen am Wirtschaftsstandort Deutschland. Der Betriebsrat ist professioneller Akteur langfristig orientierter Unternehmensführung und Kooperationspartner in einer modernen Unternehmenskultur. Dies zeigt sich gerade in ökonomischen Krisenzeiten, in denen das Streben nach kurzfristigen Gewinnen das globale Wirtschaftssystem in Gefahr gebracht hat. Beschäftigte und ihre Betriebsräte haben im Unterschied zu einem ständig wechselnden Management ein Interesse an der langfristigen Existenzsicherung ihres Unternehmens. Diese Qualität betrieblicher Mitbestimmung ist angesichts außerordentlicher Veränderungen in den Unternehmen längerfristig sicherzustellen.

Die innerbetriebliche, betriebsübergreifende wie internationale Handlungsfähigkeit der Betriebsräte, die vielschichtige Vertretungsproblematik sowie die vielfältigen Facetten von Betriebsratsarbeit sind betriebsverfassungsrechtlich abzusichern und die Betriebsverfassung muss entsprechend angepasst werden; denn derzeit sind Betriebsräte noch keineswegs ausreichend mit Rechten, Ressourcen und Kompetenzen ausgestattet, um den Veränderungen in Betrieben und Unternehmen und der Internationalisierung von Wirtschaft und Arbeitsbeziehungen zu begegnen.

Der DGB plädiert daher für Nachbesserungen bei den betrieblichen Mitbestimmungsrechten des Betriebsrats. Die gewerkschaftlichen Ziele, das

präventive Handeln der Betriebsräte, ihren Einfluss auf die strategische Ausrichtung der Unternehmen und die Durchsetzungsfähigkeit ihrer Konzeptions-, Kooperations- und Konfliktstrategien zu stärken, erfordern einige Korrekturen in der Betriebsverfassung.⁷ Die institutionalisierte betriebliche Interessenvertretung muss aber zugleich mit der Erosion herkömmlicher Betriebsstrukturen Schritt halten. Die Struktur der Interessenvertretung, die Regelungsbereiche und Entscheidungskompetenzen von Betriebsrat, Gesamtbetriebsrat, Konzernbetriebsrat und EBR sollen mit den Entscheidungszentren in Betrieb und Unternehmen kompatibler werden. In diesem Sinne fordert der DGB z.B.:

- Die obligatorische Einrichtung eines Konzernbetriebsrats (auch Zulassung der Bildung eines Konzernbetriebsrats bei ausländischen Mutterunternehmen) sowie die Konkretisierung der Betriebsratsarbeit in Gemeinschaftsbetrieben mehrerer Unternehmen,
- die betriebsverfassungsrechtliche Förderung der internationalen Interessenvertretungsarbeit von Betriebsräten, Gesamtbetriebsräten und Konzernbetriebsräten (z.B. durch Kostenübernahme von transnationalen Kontakten der Interessenvertretungen).

Die gewerkschaftliche Forderung nach einer an den Veränderungen in der Arbeitswelt orientierten Überarbeitung der betriebsverfassungsrechtlichen Instrumente stößt bei den Arbeitge-

bern hingegen sicherlich auf weniger Gegenliebe. Bereits die BDI/BDA „Kommission Mitbestimmung“ aus dem Jahr 2004 hob mit Blick auf die novellierte Betriebsverfassung hervor, dass der Trend zu einer in ihren Augen bürokratischeren, undurchschaubareren und kostenintensiveren Betriebsverfassung nicht fortgesetzt werden darf.

Trotz bestehender Interessengegensätze und divergierender Vorstellungen zur Ausgestaltung zukunftsfähiger Mitbestimmung bleibt die Verbesserung der Arbeitsfähigkeit und die Ausstattung von Betriebsräten mit besseren Ressourcen eine politische (Nach-) Steuerungsaufgabe. Mitbestimmte kooperative Betriebsverfassungskulturen dürfen gerade in wirtschaftlichen Krisenzeiten nicht demontiert werden. Politik, Wissenschaft und Sozialpartner müssen in einer arbeitspolitischen Auseinandersetzung Antworten finden, wie das qualifizierte deutsche Mitbestimmungsniveau zu erhalten und auszubauen ist. Dieses Reformvorhaben zu den Zukunftsbedingungen betrieblicher Mitbestimmung sollte wieder aufgenommen werden. Dazu müsste die Politik erste Weichenstellungen vornehmen und Gewerkschaften wie Arbeitgeber unter wissenschaftlicher Begleitung zur Aufnahme eines mitbestimmungspolitischen Dialogs über die Betriebsverfassung bewegen, in der Erwartung, dass sie zu einvernehmlicheren Resultaten gelangen, als in der Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung, deren Weiterentwicklung bedauerlicherweise ausblieb.

-
- 1 Ralph Greifenstein ist Mitglied im Steuerungskreis des Arbeitskreises Arbeit-Betrieb-Politik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Helmut Weber Mitarbeiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.
 - 2 So eine Expertise von Wannöffel, Manfred (2008): Entscheidend ist im Betrieb. Qualifizierte Mitbestimmung als Herausforderung für Gewerkschaften und Politik. WISO Diskurs, herausgegeben von der Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik der FES, Bonn (<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05450-20080626.pdf>).
 - 3 Diese Fragestellung überprüfte der Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik auf einer Veranstaltung mit Politikern, Wissenschaftlern, Betriebsräten, Gewerkschaftern und Arbeitgebervertretern.
 - 4 Vgl. zu den Strukturen und Arbeitsweisen von Betriebsräten und anderen Vertretungsorganen (auch ihrer Quantität) die Studie von Hauser-Ditz, Axel/Hertwig, Markus/Pries, Ludger (2008): Betriebliche Interessenregulierung in Deutschland. Frankfurt/New York, S. 137ff.
 - 5 Kotthoff, Hermann (2006): Lehrjahre des Europäischen Betriebsrats. Zehn Jahre transnationale Arbeitnehmervertretung. Berlin.
 - 6 Vgl. Altmeyer, Norbert (2008): Vernetzte und internationalisierte Arbeitsstrukturen: Betriebsratsarbeit ohne Grenzen (http://fes.de/wiso/pdf/abp/2008/251108/altmeyer_webvortrag.pdf).
 - 7 Vgl. DGB-Bundesvorstand zu Defiziten der Betriebsverfassungsreform, Rückschritten durch die Rechtsprechung und Begründungen neuer betriebsverfassungsrechtlicher Forderungen ausführlich bei Hayen, Ralf-Peter (2008): Zukunftsfähige Betriebsratsarbeit. In: AiB, H. 1, 2008, S. 36–44 (bzw. unter http://www.fes.de/wiso/pdf/abp/2008/251108/hayen_beitrag.pdf).