

**Leseprobe**

*Winfried Heidemann*

*Unter Mitarbeit von:*

*Lothar Kamp*

*Hartmut Klein-Schneider*

*Siegfried Leittretter*

*Matthias Müller*

*Susanne Gesa Müller*

# Weiterentwicklung von Mitbestimmung im Spiegel betrieblicher Vereinbarungen

**Auswertung von Betriebs- und  
Dienstvereinbarungen**

edition der  
Hans **Böckler**  
**Stiftung** ■■■

<b>1</b>	<b>DIE ERGEBNISSE AUF EINEN BLICK</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>BASIS DER AUSWERTUNG</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>NUTZUNG VON MITBESTIMMUNGSRECHTEN UND ERSCHLIESSUNG NEUER GESTALTUNGSBEREICHE</b>	<b>9</b>
3.1	Nutzung von Mitbestimmungsrechten	9
3.2	Erschließung neuer Gestaltungsfelder	11
<b>4</b>	<b>VERÄNDERUNGEN DER FORMEN, PROZEDUREN UND INSTRUMENTE VON MITBESTIMMUNG</b>	<b>17</b>
4.1	Organisation der Interessenvertretung	17
	Abgrenzung von Betrieben	17
	Arbeitsbedingungen der Interessenvertretung	19
	Zusammensetzung des Gesamtbetriebsrates, zusätzliche Mitwirkungsebenen	22
	Fortbildung des Betriebsrats	25
4.2	Materielle Vereinbarungen versus Verfahrensregelungen	26
	Verfahrensregelungen: Wer? Was? Wann? Wie?	26
	Gemeinsame Kommissionen	29
4.3	Einbeziehung der Interessenvertretungen in Vorbereitung und Umsetzung von Entscheidungen	35
	Information und Beratung	37
	Mitbestimmung	41
	Beteiligung an internen Entwicklungsprojekten	48
4.4	Von der kollektiven zur individuellen Beteiligung	49
	Beteiligung der Beschäftigten	50
	Individuelle Beteiligung und Aushandlung von Arbeitsbedingungen	54
<b>5</b>	<b>VERHÄLTNIS VON BETRIEBLICHEN MITBESTIMMUNGS- REGELUNGEN ZU TARIFVERTRÄGEN</b>	<b>61</b>

<b>6 SELBSTVERSTÄNDNIS UND ROLLENWANDEL DER INTERESSENVERTRETUNGEN</b>	<b>65</b>
<b>7 ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG UND OFFENE FRAGEN</b>	<b>67</b>
<b>8 LITERATURHINWEISE</b>	<b>73</b>
<b>SELBSTDARSTELLUNG DER HANS-BÖCKLER-STIFTUNG</b>	<b>75</b>

## 7 ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG UND OFFENE FRAGEN

---

Mitbestimmung ist kein statisches Ereignis, wo Verfahren und Formen der Interessenauseinandersetzung ein für allemal festliegen, sondern entwickelt sich ständig und dynamisch mit den Herausforderungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels weiter. Betriebsverfassungsgesetz und Personalvertretungsgesetze stellen für die Sozialverfassung des Betriebes einen Rahmen bereit, innerhalb dessen sich das »Alltagsgeschäft« der Mitbestimmung vollzieht und auch wandelt. Die uns vorliegenden betrieblichen Vereinbarungen zeigen, dass dieser Rahmen Raum gelassen hat für

- die Entwicklung neuer Felder der Mitbestimmung,
- neue Formen der Beteiligung der Interessenvertretungen und
- die Einbeziehung der Beschäftigten in betriebliche Entscheidungsprozesse.

In den *neuen Feldern der Mitbestimmung* werden sogar die Grenzen in den Bereich der unternehmerischen Entscheidungen hinein verschoben – und zwar durch freiwillige Vereinbarung. Voraussetzung dafür sind offenbar »Gegengeschäfte«, in denen die Interessenvertretungen sich auf eine Mitarbeit an der Modernisierung der Unternehmen einlassen und an der Akzeptanzsicherung in den Belegschaften mitwirken. Weiterhin geschehen solche Grenzausweitungen vor dem Hintergrund von spezifischen Ausprägungen einer in Deutschland durch das System der Mitbestimmung gewachsenen – und je betriebspezifischen – »Vertrauenskultur«.

Damit in Zusammenhang stehen die *neuen Formen der Beteiligung der Interessenvertretungen*. Betriebs- und Personalräte werden durch Mitarbeit in betrieblichen Projekt- und Entwicklungsgruppen an der Vorbereitung von Entscheidungen beteiligt. Dies geschieht im Rahmen kooperativer Modernisierung und Beschäftigungssicherung und ist sowohl ein Zeichen für Trends der Dezentralisierung von Entscheidungen in komplexen Organisationen als auch für das Bemühen des Managements, die Akzeptanz für Umstrukturierungen auf eine breitere Basis zu stellen.

Bei den *neuen Formen der Einbeziehung der Beschäftigten* geht es um den Rahmen für die Mitwirkung und Mitentscheidung der Beschäftigten selber an ihren Arbeitsbedingungen. Solche Formen gibt es bereits seit längerem auf der Ebene der Arbeitseinheiten in Unternehmen aller Branchen, insbesondere bei Gruppen- oder Teamarbeit. Weitergehende Formen der individuellen Beteiligung oder gar Aushandlung mit den Vorgesetzten finden wir ansatzweise vor allem in Dienstleistungs-, Informations- und

Kommunikationsunternehmen. Sie deuten auf die Entwicklung zu einem neuen »Arbeitskrafttypus« hin, wie er in soziologischen Analysen beschrieben wird.<sup>29</sup>

Unsere Vereinbarungen kommen überwiegend aus mittleren und größeren Betrieben und – wo es sich um kleinere organisatorische Einheiten handelt – aus Betrieben großer Unternehmen oder aus öffentlichen Verwaltungen. Die Ergebnisse unserer Auswertungen sind sicher nicht ohne weiteres auf kleinere Unternehmen übertragbar. Wir vermuten, dass dort formale Vereinbarungen schwächer ausgeprägt sind und häufiger auf der Basis tagtäglichen Zusammenwirkens von Arbeitgeber und Betriebsrat (oder sogar Beschäftigten) gehandelt wird. Hier ist allerdings eine Kultur des wechselseitigen Vertrauens auf verlässliches Verhalten besonders wichtig, wenn Mitbestimmung tatsächlich »gelebt« werden und gelingen soll. Mitbestimmung vollzieht sich nicht allein in Vereinbarungen, und ihr Zustand lässt sich nicht allein daran ablesen.

## **MITBESTIMMUNG IST »IN«**

In den Vereinbarungen zeigt sich:

- Mitbestimmung ist lebendig und trägt zur Lösung betrieblicher Probleme bei. Diese Praxis – die bis hin zur Beteiligung an betrieblicher Modernisierung durch aktives Co-Management geht – ist nur möglich, weil und wenn es eine stabile Instanz auf der Arbeitnehmerseite gibt, die diesen Part übernehmen kann. Diese Rolle wird von Betriebs- und Personalräten übernommen, die nicht nur fachliche sondern auch Verfahrenskompetenzen aufweisen.
- Inhalte und Verfahren der Mitbestimmung werden betrieblich ausgeformt. In den Betrieben werden vor dem Hintergrund der gesetzlichen Regelungen flexibel angepasste Vorgehensweisen zur Lösung von anstehenden Problemen entwickelt. Voraussetzung dafür sind hohe Verfahrenskompetenzen auf beiden Seiten der Betriebspartner.

Auf der Grundlage von Vereinbarungen beteiligen sich Betriebs- und Personalräte zunehmend an einem Co-Management und übernehmen damit auch Verantwortung für die Entwicklung des jeweiligen Unternehmens oder Betriebs. In diesem Zusammenhang wird manchmal die Befürchtung geäußert, durch die »Tauschgeschäfte«, mit denen Beteiligung gegen materielle Zugeständnisse erreicht würden, entstehe in »Konzessionsverhandlungen« eine Abwärtsspirale, wie sie in den 80er Jahren in den Vereinigten Staaten zu beobachten war. Es besteht jedoch ein entscheidender Unter-

29 Voß/Pongratz 1998.

schied: Im Zusammenhang einer gewachsenen Kultur der Mitbestimmung sind beide Seiten der Betriebsparteien aufeinander, auf wechselseitiges Geben und Nehmen angewiesen. Es hängt also letztlich von der Ausformung der Mitbestimmungskultur ab, zu welchen Ergebnissen erweiterte Beteiligung und Co-Management führen.

## **FLEXIBLE GESTALTUNG VON MITBESTIMMUNG**

Unsere Vereinbarungen machen deutlich: Die neuen Entwicklungen bei Formen und Inhalten der Beteiligung und Mitbestimmung sind durch den gesetzlichen Rahmen zumindest nicht verhindert worden. Es ist aber auch nicht so, dass er Weiterentwicklungen durch bewusst angelegte Flexibilität ermöglicht hätte. Manche weiterführenden Regelungen müssen nämlich Umwege und »Krücken« nutzen. Das gilt für die Themen und Probleme, die im Gesetz überhaupt nicht als Gegenstände genannt sind. Hier werden oft – manchmal etwas krampfhaft – Anknüpfungspunkte im Gesetz gesucht. So gesehen, war es eher die Kreativität der Betriebsparteien bei der Suche nach Problemlösungen, die freiwillige, vom Gesetz her nicht erzwingbare, betriebliche Vereinbarungen ermöglicht hat. Aufschlussreich ist, dass die neuen Kooperations- und Beteiligungsformen gerade in Gebieten entstanden sind, die für die Umgestaltung von Unternehmen große Bedeutung haben und für die es vom Gesetz her keine harten Mitbestimmungsrechte gibt. Diese Entwicklungen haben nicht überall stattgefunden, sondern vorrangig in Betrieben mit einer ausgeprägten Kultur und Tradition der Mitbestimmung.

Deutlich ist auch: Manche der Regelungen, in denen sich ein gemeinsamer Regelungswille der Betriebsparteien ausdrückt, stehen auf rechtlich unsicherem Boden. Diese werden nur solange tragfähig sein, als wechselseitige Verlässlichkeit hinsichtlich der Erfüllung der Erwartungen auf dem Grund von Unternehmenskultur und vor dem Hintergrund der »Rückfallposition« des Gesetzes sichergestellt wird.

Ein Weiteres wird sichtbar: Die Interessenvertretungen haben sich in weiten Bereichen über ihre ursprüngliche Rolle, die hinter den gesetzlichen Regelungen steht, hinaus entwickelt. Das Leitbild der Mitbestimmung in den Regelungen der Gesetze ist noch eher von defensiven Schutzaufgaben und punktuellen Interventionsmöglichkeiten der Betriebs- und Personalräte bestimmt. Aktive Mitgestaltung der Belegschaftsvertretungen ist in den Gesetzen bei weitem nicht in dem Ausmaß vorgesehen, wie sie inzwischen Verbreitung gefunden hat.

Die kreativen Regelungen der Betriebsparteien machen auch auf ein Spannungsverhältnis aufmerksam zwischen:

- dem Offenhalten von Spielräumen für nicht erzwingbare neue Entwicklungen und einer »lokalen Optimierung der Mitbestimmungspraxis«<sup>30</sup> durch Vereinbarungen einerseits
- und dem Bedürfnis nach Absicherung und Verallgemeinerung der entwickelten Praxis durch gesetzliche Regelungen andererseits.

Das Offenhalten von Spielräumen ermöglicht betriebsspezifische Lösungen und rasche Anpassung angesichts sich wandelnder Umfeldbedingungen der Unternehmen. Der gesetzliche Rahmen andererseits gibt Schutz vor Willkür und Ausspielen durch nicht kooperationsbereite Arbeitgeber und setzt »Rückfallpositionen«, also Bedingungen für den Fall freiwillig nicht lösbarer Konflikte.

## ANREGUNGEN FÜR DIE GESETZLICHE WEITERENTWICKLUNG

Die von uns ausgewerteten Vereinbarungen geben eine Grundlage für ein Lernen aus »Fällen guter Praxis«, an dem sich Betriebsparteien orientieren können. Sie bieten darüber hinaus auch Informationen für die Diskussion über mögliche gesetzliche Verallgemeinerungen. Die Vereinbarungen zeigen, wie die Betriebsparteien betriebliche Probleme unter den geltenden gesetzlichen Regelungen lösen, und können damit auch Anregungen für die aktuelle Novellierungsdiskussion zum Betriebsverfassungsgesetz geben. Hierzu sehen wir aus unseren Auswertungen heraus vorrangig folgende vier Ansatzpunkte:

1. In den Vereinbarungen wird die Problematik der Abgrenzung von Betrieben und von zusätzlichen Mitwirkungsebenen angesichts **komplizierter gewordener Unternehmens- und Betriebsstrukturen** deutlich (Kap. 4.1). Das Gesetz ist hier nicht mehr auf dem Stand der Organisationsformen von Unternehmen und Betrieben. Es erschwert die Bildung neuer **Mitbestimmungsstrukturen**, die den geänderten Gegebenheiten folgen und Mitwirkung dort ermöglichen, wo Informationsmöglichkeiten bestehen und Entscheidungen fallen. Die Praxis gibt Hinweise auf mögliche neue Mitbestimmungsebenen und deren Regelung; ihre Bildung kann durch eine gesetzliche Grundlage für Vereinbarungen abgesichert werden.
2. Die Regelungen zur **Einbeziehung von Beschäftigten in die Arbeit der Interessenvertretungen und zur individuellen Beteiligung an Entscheidungen** (Kap. 4.3 und 4.4) thematisieren das gewandelte Verhältnis von individueller und kollektiver Beteiligung. Hier steht eine Anpassung des rechtlichen Rahmens für die Beteiligung von

30 Kommission Mitbestimmung 1998, S. 78.

Beschäftigten an der Arbeit der Betriebsräte und für eine erweiterte direkte Partizipation zur Diskussion. Die gewandelte Beteiligungspraxis könnte so auf sicherer Grundlage stattfinden.

3. Hinter den durch Vereinbarungen erschlossenen **neuen Handlungsfeldern der Betriebsparteien** wie Unternehmens- und Arbeitsorganisation, Beschäftigungssicherung und Umweltschutz (Kap. 3.2) steht ein bemerkenswerter **Wandel von einer eher defensiven und punktuellen Beteiligung der Betriebsräte, die negative Folgen abmildert, hin zu einer aktiven Beteiligung, die eigene Gestaltungsvorstellungen** am Betriebsgeschehen **einbringt**. Dieser Wandel könnte im Gesetz durch Eröffnung von neuen Handlungsspielräumen für Abmachungen der Betriebsparteien nachvollzogen werden. Neuartige Vereinbarungen werden dort geschlossen, wo auf beiden Seiten der Betriebsparteien Interesse und Engagement an gemeinsamem Vorgehen bestehen, wo eine entsprechende Unternehmenskultur gewachsen ist oder wo von außen her Anstöße durch die Tarifvertragsparteien oder durch gesetzliche Regelungen gegeben wurden. Deshalb liegt die Schlussfolgerung nahe, **diese Handlungsfelder** durch Aufnahme in das Gesetz in Form von Zielen, Aufgaben oder Themen **für Vereinbarungen zu öffnen**. In jedem Falle dürfte das für die Integration der jetzt in verschiedenen anderen Gesetzen verstreuten Regelungen über Informationsrechte zum Umweltschutz in das Betriebsverfassungsgesetz gelten.
4. Eine positive Unternehmenskultur kann sicherlich nicht durch gesetzliche Regelungen erzwungen werden. Aber die ausgeprägten lebendigen und kreativen Mitbestimmungskulturen in zahlreichen Betrieben und Verwaltungen sind zweifellos zu einem erheblichen Teil durch Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsgesetze befördert worden, die einen **wechselseitig verbindlichen Rahmen für Kooperation** geschaffen haben. Angebote des Gesetzes für die neuen Handlungsfelder könnten von den Betriebsparteien genutzt werden. Einsichtig ist aber auch: Längst nicht mehr alle Schritte der Beteiligung, Mitbestimmung und Problemlösung können detailliert im Gesetz oder selbst in betrieblichen Vereinbarungen im Vorhinein festgelegt werden. Dies gilt bereits für viele »Alltagsgeschäfte«, noch mehr aber für die Art und Weise, wie neue gemeinsame Handlungsfelder der Betriebsparteien in die formale Betriebsverfassung aufgenommen werden. Die Praxis in den Betrieben antwortet auf die zunehmende Offenheit der Entwicklung mit **Verfahrensregelungen** (Prozeduren der Abstimmung zwischen den beiden Betriebsparteien) anstelle von materiellen Regelungen (konkrete Festlegungen von Bedingungen) (Kap. 4.2). Dies könnte Vorbild auch für eine Aufnahme der neuen Handlungsfelder in das Gesetz sein. Bei beschleunigtem Unternehmenswandel und zunehmender Komplexität

betrieblicher Vorgänge und Entscheidungen kommt es immer mehr auf die Verständigung über zwar **ergebnisoffene, aber dennoch sichere und faire Verfahren an. Vereinbarte Verfahren** müssen für beide Seiten verlässlich sein und einer Unverbindlichkeit, die aus fehlenden materiellen Regelungen resultieren kann, vorbeugen. Eine Betriebsverfassung, die erweiterte Beteiligung der Interessenvertretungen durch ergebnisoffene Verfahren ermöglicht, muss zugleich für eine wechselseitige Verlässlichkeit solcher Verfahren Vorgaben machen.