

*Nutzen und Kosten der Mitbestimmung -
Quantitative Analysen und qualitative
Aspekte zur Mitbestimmungsreform*

Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung
erstellt von:

Prof. Dr. Heinz Bierbaum

Dipl.-Sozialw. Marion Houben

Dipl.-Betriebsw. Marco Schmidt

Juni 2001

INHALT

1.	Einleitung	3
2.	Ziele und Absicht der Mitbestimmungsreform	4
3.	Qualitative Aspekte zur Mitbestimmungsreform	8
3.1	Mitwirkung an der (strategischen) Unternehmensentwicklung und -umstrukturierung	10
3.2	Sicherung von Arbeitsplätzen, Betriebsfortführungen und sozialverträglicher Personalabbau durch Betriebsratsinitiative	13
3.3	Mitwirkung beim Arbeitszeitmanagement	17
3.4	Mitgestaltung bei Ausbildung, Qualifizierung und Personalentwicklung	19
3.5	Mitwirkung bei Arbeitssicherheit, Gesundheits- und Umweltschutz	21
3.6	Betriebsräte als Säulen der Unternehmenskultur	24
3.7	Zwischenfazit	27
4.	Quantitative Analysen zur Mitbestimmungsreform	29
4.1	Partizipationsverhältnisse	29
4.2	Direkte Kosten der Mitbestimmung	31
4.3	Arbeitsausfälle durch Streiks	34
5.	Zusammenfassung und Fazit	35

1. Einleitung

Im Zuge der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes hat sich eine relativ breite Diskussion um den Stellenwert, insbesondere um Kosten und Nutzen der betrieblichen Mitbestimmung entwickelt. Während in der öffentlichen Diskussion seitens der Arbeitgeber vor allem die Kosten der Betriebsratsarbeit in den Vordergrund gestellt werden, weisen die Gewerkschaften auf den Nutzen der betrieblichen Mitbestimmung hin, nicht nur für die ArbeitnehmerInnen, sondern auch für die Betriebe und Unternehmen selbst. In dieser Situation scheint es zweckdienlich, die Diskussion mit rationalen Argumenten anzureichern.

Beide Stoßrichtungen sind nachvollziehbar: Mitbestimmung hat immer schon, ob gewollt oder ungewollt, ökonomische Wirkungen gehabt – in beide Richtungen. Deshalb müssen vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion um die Kosten der betrieblichen Mitbestimmung auch deren (ökonomische) Vorteile sowie deren Leistungsfähigkeit genauer betrachtet werden. Denn, „Mitbestimmungsinstitutionen sind in der Praxis durchaus in der Lage, ‚Kooperationsrenten‘ zum Nutzen aller Beteiligten hervorzubringen“.¹

Das vorliegende Gutachten stützt sich auf den Stand der empirischen Forschung sowie eine Reihe von Expertenberichten. Die verschiedenen Forschungsstränge können jedoch zur Beantwortung der Frage nach den ökonomischen Wirkungen der Mitbestimmung nur bedingt beitragen. Die recht umfangreiche Mitbestimmungsforschung² konzentrierte sich bislang in erster Linie auf Fragen der Vertretungswirksamkeit und der Demokratie am Arbeitsplatz und blendete wirtschaftliche Sichtweisen zumeist aus. In qualitativen Untersuchungen gelang es, praxisnahe Typisierungen von betrieblichen Interaktionsbeziehungen und Kooperationsmustern herauszuarbeiten – diese wurden jedoch bisher kaum in Verbindung zum Unternehmenserfolg gesetzt. Umgekehrt wurde dort, wo die positiven Effekte kooperativer Führungsinstrumente untersucht wurden, der Einfluss kollektiver Vertretungsorgane nicht thematisiert.³ Nicht zuletzt konnte dort, wo der Einfluss von Betriebsräten untersucht wurde, nicht auf geeignete Indikatoren und/oder Grundgesamtheiten zurückgegriffen werden.⁴ Die im Verlauf der aktuellen Diskussion meist zitierte und diskutierte Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft konzentriert sich auf eine einseitige (wenn auch differenzierte) Kostenbetrachtung und vernachlässigt quantitative und qualitative Nutzenaspekte sowie Erfahrungen aus kleinen und mittleren Unternehmen.⁵ Auch unter Ökonomen hat die theoretische Analyse von Betriebsräten⁶ und die empirische Überprüfung ihrer betrieblichen Auswirkungen eher Seltenheitswert. Trotz ihrer großen Bedeutung im BetrVG ist selbst in Deutschland nur wenig erforscht, wie häufig Betriebsräte sind, von welchen Faktoren ihre Errichtung in der Praxis ab-

¹ Hauser-Ditz/Kluge (2001), S. 1

² Überblick hierzu findet sich bei Knuth (1989) sowie Funder (1995)

³ zum Beispiel bei Kotthoff (1981), Osterloh (1993) sowie Bosch et al. (1999)

⁴ Addison et al. (1999) haben beispielsweise in ihrer ökonometrischen Analyse den Einfluß von Interessenvertretungsstrukturen auf ökonomische Kennzahlen „lediglich“ mit dem Indikator Betriebsratsexistenz operationalisiert.

⁵ Niedenhoff (1999)

⁶ zum Beispiel Freeman/Lazear (1995)

hängt und welche Auswirkungen sie auf das Wohl der Mitarbeiter und des Betriebs tatsächlich haben. Insgesamt betrachtet, erlaubt der gegenwärtige Forschungsstand aufgrund der vielfältigen methodischen Probleme und der unterschiedlichen zugrunde gelegten theoretischen Modelle⁷ keine allgemeine Aussage zur ökonomischen Effizienz der Mitbestimmung. Jedoch können die (ökonomischen) Wirkungen einzelner Determinanten diskutiert werden. Ebenso können Bedingungen identifiziert werden, unter denen die betriebliche Mitbestimmung durchaus positive ökonomische Effekte hervorbringt.

Das vorliegende Gutachten ist ein Kurzgutachten, das unter restriktiven Rahmenbedingungen erstellt wurde. Angesichts der zeitlichen und finanziellen Restriktionen handelt es sich hierbei folglich überwiegend um eine Sekundäranalyse vorliegender Studien und Erhebungen, ergänzt um zum Teil eigene Berechnungen. Das Gutachten erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es liefert eine erste explorative und dennoch systematische Zusammenführung wesentlicher Aspekte und Argumente im Rahmen der aktuellen Diskussion zur Mitbestimmungsreform.

2. Ziele und Absicht der Mitbestimmungsreform

Zielsetzung und wesentliche Änderungen der Reform des BetrVG im Überblick

Das BetrVG aus dem Jahre 1972 ist seit fast drei Jahrzehnten im Wesentlichen unverändert. Dadurch ist ein weitreichender Anpassungsbedarf entstanden. Die Gründe hierfür liegen ganz allgemein in den tiefgreifenden Veränderungen, die die Arbeits- und Wirtschaftswelt in den letzten Jahrzehnten erfahren hat. Als herausragende Veränderungsmerkmale und -notwendigkeiten können folgende Aspekte benannt werden:

1. Als Anpassung an den Wandel sowie zur Steigerung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit arbeiten die Unternehmen mittlerweile in veränderten Unternehmensstrukturen und Organisationsformen in Kombination mit einer Dezentralisierung von Arbeitseinheiten und -entscheidungen sowie der Flexibilisierung der Arbeitszeiten. Für diese neuen „Formen der Arbeit“ hat sich das bestehende BetrVG als zu starr erwiesen.
2. Die sogenannten weißen Flecken auf der Landkarte der betrieblichen Mitbestimmung sind im Zuge der Veränderungen größer geworden. Der Anteil derjenigen Beschäftigten, die in Betrieben mit Betriebsrat beschäftigt waren, betrug 1994 nur noch 39,5% (gegenüber 50,6% im Jahr 1981). Aufgrund der Umstrukturierungen erfolgte eine Aufteilung großer Betriebe in kleinere, selbstständige Einheiten. Dort ist es traditionell schwieriger, einen Betriebsrat zu wählen. So bestand 1998 lediglich noch in 4% der Betriebe mit 5-20 Beschäftigten und in nur 28% der Betriebe mit 21-100 Beschäftigten ein Betriebsrat.⁸
3. Die Gruppenregelung, d.h. die Unterscheidung zwischen ArbeiterInnen und Angestellten hat sich in der täglichen Arbeit der betrieblichen Interessenvertretung als hinderlich er-

⁷ zu den verschiedenen Theorieansätzen vgl. beispielsweise die Übersichten bei Müller-Jentsch (2001) sowie Junkes/Sadowski (1999)

⁸ vgl. www.igmetall.de/themen/betriebsverfassung/begruendung_referentenentwurf.pdf

wiesen. Die Tätigkeitsmerkmale zwischen ArbeiterInnen und Angestellten überschneiden sich heute weitgehend. Damit ist die betriebsverfassungsrechtliche Trennung zwischen diesen beiden Gruppen mittlerweile überholt und nicht mehr praxisnah.

4. Die Zusammensetzung der Belegschaften hat sich in der Vergangenheit zunehmend verändert. Stammebelegschaften werden durch LeiharbeiterInnen oder die Vergabe von Aufgaben an Dritte ersetzt oder erweitert. Diese Erosion der Stammebelegschaften wird begleitet von der Veränderung der Arbeitsformen. So nimmt zum Beispiel der Anteil der ArbeitnehmerInnen, die in Telearbeit für ein Unternehmen arbeiten, zu.
5. Die Arbeit der Betriebsräte ist aufgrund der skizzierten Wandlungstendenzen vielfältiger und umfassender geworden. Themen wie Beschäftigungssicherung, Qualifizierung, Flexibilisierung der Arbeitszeit, Teilzeitarbeit, die Verbetrieblichung der Tarifpolitik, aber auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Fragen des Arbeits- und Umweltschutzes stehen vor dem Hintergrund neuer Unternehmens- und Managementkonzepte auf der Tagesordnung betrieblicher Arbeit.
6. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt hat sich derart verändert, dass Beschäftigungssicherung und betriebliche Weiterbildung zu zentralen innerbetrieblichen Themen werden, so dass die Betriebe (und deren Betriebsräte) verstärkt gefragt sind in Bezug auf die Sicherung und den Ausbau der Beschäftigung.
7. Aber auch ein verändertes Verhalten und Anspruchsdenken der ArbeitnehmerInnen verlangt eine Reform der betrieblichen Mitbestimmung und Interessenvertretung. Die ArbeitnehmerInnen fordern zunehmend mehr Einbezug und eine Abkehr von einer Stellvertreterpolitik. Sie wollen in Prozesse integriert werden, die zu wichtigen Entscheidungen der Arbeitgeber über Inhalt und Bestand der Arbeitsverhältnisse oder der Gestaltung der Arbeitsorganisation führen.
8. Obwohl der Frauenanteil an allen ArbeitnehmerInnen kontinuierlich ansteigt, sind die Frauen weit unterproportional in den Gremien der betrieblichen Interessenvertretung präsent.
9. Durch umfassende Umweltauflagen aber auch aufgrund wettbewerbstechnischer Überlegungen hat der betriebliche Umweltschutz an Stellenwert gewonnen. Weiter ist betrieblicher Umweltschutz immer auch Arbeitsschutz und deshalb seitens der Beschäftigten in den Blick geraten.
10. Parallel zur Entwicklung seitens der Betriebsräte sehen sich auch die Jugend- und Auszubildendenvertretungen einer zunehmenden Aufgabenbelastung und veränderten Themenstellungen gegenüber. Eine qualifizierte Vertretung der Interessen der Auszubildenden setzt jedoch das Vorhandensein einer Jugend- und Auszubildendenvertretung und damit eines Betriebsrates voraus.
11. Extremistische Aktivitäten und Erscheinungen dürfen nicht als Randerscheinungen der Gesellschaft behandelt werden. Deshalb muss die Auseinandersetzung mit Fremdenfeindlichkeit und deren Bekämpfung auch in den Betrieben und im Rahmen der beruflichen Ausbildung erfolgen.

Das Gesetzesvorhaben zur Reform des BetrVG soll die notwendigen Anpassungen vornehmen und die betriebliche Mitbestimmung zukunftsfähig machen. Das bestehende und bewährte System soll modernisiert werden, um damit eine tragfähige Grundlage für die zukünftige Zusammenarbeit der betrieblichen Sozialpartner zu schaffen. Folglich soll die betriebliche Mitbestimmung dort gesichert werden, wo sie durch Umstrukturierungen und neue Organisationsformen an Effizienz verloren hat. Die wichtigsten geplanten Änderungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Bildung von Betriebsräten soll erleichtert, das Wahlverfahren vereinfacht werden. Dementsprechend soll die Trennung zwischen ArbeiterInnen und Angestellten aufgehoben werden. In kleineren Betrieben (bis 50 bzw. 100 Beschäftigten) soll es möglich sein, den Betriebsrat in einer Betriebsversammlung zu wählen. Parallel dazu soll der Schutz der drei ArbeitnehmerInnen, die zu dieser ersten Betriebsversammlung einladen, erheblich verbessert werden.
- Der Einbezug von Frauen in die Interessenvertretungsarbeit soll intensiviert werden. Deshalb müssen Frauen entsprechend ihrem Anteil an der Belegschaft im Betriebsrat vertreten sein.
- Beschäftigte von Fremdfirmen (zum Beispiel LeiharbeiterInnen) sollen stärker durch den Betriebsrat des Entleihbetriebes vertreten werden.
- Die Jugend- und Auszubildendenvertretungen (JAV) sollen sowohl durch eine Vereinfachung des Wahlrechts als auch durch die Möglichkeit zur Bildung von Ausschüssen gestärkt werden. Zudem soll die Gesamt-Jugend- und Auszubildendenvertretung auch für Betriebe ohne JAV zuständig sein, und es soll die Möglichkeit geben, eine Konzern-Jugend- und Auszubildendenvertretung zu bilden.
- Die Freistellung von Betriebsratsmitgliedern soll bereits ab 200 Beschäftigten möglich sein. Ebenso sollen Teilfreistellungen praktiziert werden können.
- Die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechniken soll für den Betriebsrat erleichtert werden.
- Der Betriebsrat soll ein Initiativrecht bei der Qualifizierung der Beschäftigten bekommen.
- Bei der Durchführung von Gruppenarbeit soll der Betriebsrat mitbestimmen können, allerdings nicht bei der Einführung.
- In den Feldern Beschäftigungsförderung, Umweltschutz und Gleichstellung sollen die Vorschlags- und Beratungsrechte des Betriebsrates verbessert werden.
- Der Betriebsrat soll das Recht erhalten, bei befristeten Einstellungen die Zustimmung zu verweigern, falls der Arbeitgeber bei unbefristeten Einstellungen gleich geeignete befristet Beschäftigte nicht berücksichtigt.
- Der Betriebsrat soll Mitbestimmungsrechte an Arbeitsgruppen delegieren können.
- Der Einbezug von Sachverständigen im Fall von Betriebsänderungen soll erleichtert werden.

- Die Möglichkeiten gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vorgehen zu können, sollen verbessert werden.

Hauptkritikpunkte an der Mitbestimmungsreform

Wirtschaft und Gewerkschaften sind über das Gesetzesvorhaben zur Reform der Betriebsverfassung zerstritten. Als besonders strittig gilt die Absicht, in Betrieben ab 200 MitarbeiterInnen ein Betriebsratsmitglied freizustellen. Die Gewerkschaften betonen die Notwendigkeit zur Freistellung bereits ab 200 Beschäftigten - aufgrund der gestiegenen und komplexeren einzelbetrieblichen Anforderungen. Die Unternehmensseite sieht diesen Bedarf nicht und betont insbesondere die immense Kostensteigerung, die aus ihrer Sicht mit zusätzlichen Freistellungen verbunden wäre. Des weiteren scheiden sich die Geister bei der Frage der Vereinfachung des Wahlverfahrens in Betrieben mit bis zu 50 bzw. 100 Beschäftigten. Hier plädieren die Gewerkschaften für eine Vereinfachung auch in Betrieben bis zu 100 Beschäftigten, um zum einen die Bildung eines Betriebsrates aber zum anderen auch das Wahlverfahren an sich zu erleichtern und damit die Kostenbelastung für kleine Unternehmen zu senken. Die VertreterInnen der Arbeitgeberseite und des Mittelstandes hingegen argumentieren mit einer enormen Kostenbelastung für KMU und plädieren daher für ein Options-Modell: Kleinere Unternehmen sollen demnach selbst entscheiden können, ob sie das BetrVG oder die direkte Form der Mitbestimmung bevorzugen.⁹

Die öffentliche Debatte um die Novellierung des BetrVG ist insgesamt diffus. Sie ist stark geprägt von ideologisch motivierten Gemeinplätzen, weniger von sachlichen und klaren Argumenten. Die Unternehmen warnen ganz allgemein vor den negativen Auswirkungen auf den Standort Deutschland. Sie bezeichnen das neue BetrVG als zu bürokratisch und mittelstandsfeindlich, und konzentrieren sich insbesondere auf die vermeintlichen Kosten der Gesetzesnovelle. Sie fordern deshalb eine Entschärfung der Gesetzesänderung. Die von der Arbeitgeberseite selbst geforderte Anpassung an den rasanten Wandel in der Arbeitswelt wird in deren veröffentlichten Stellungnahmen jedoch nicht bearbeitet. Beispielsweise werden die erweiterten Mitbestimmungsmöglichkeiten bei der Durchführung und Ausgestaltung von Gruppenarbeit so gut wie nie thematisiert. Den Gewerkschaften hingegen geht die Reform nicht weit genug. Sie fordern bereits zum jetzigen Zeitpunkt eine Ausdehnung der Mitbestimmung im Lauf nächsten Legislaturperiode.

⁹ Lt. Presseberichten vom 19.06. konnten sich die Gewerkschaften an diesem Punkt durchsetzen. Demnach soll auch in Firmen mit 50 bis 100 Beschäftigten künftig ein Betriebsrat nach dem vereinfachten Verfahren gewählt werden können - wenn der Arbeitgeber zustimmt. Zudem soll es ein Initiativrecht der Betriebsräte bei Qualifizierungsmaßnahmen geben.

3. Qualitative Aspekte der Mitbestimmungsreform

Gestiegenen Anforderungen wird mit gehobener Wertschätzung begegnet

Grundsätzlich muß im Rahmen dieser Debatte anerkannt werden, dass die Anforderungen an die Arbeit der betrieblichen Interessenvertretung sowohl qualitativ als auch quantitativ gestiegen sind.¹⁰ Neue Aufgabengebiete wie z.B. die Einführung neuer Arbeitstechniken und -formen, die betriebliche Beschäftigungssicherung, aber auch Veränderungen in den Belegschafts- und Unternehmensstrukturen haben dazu geführt, dass das BetrVG von 1972 an seine Grenzen stößt. Hinzu kommt, dass die Arbeit der Betriebsräte in kleineren Betrieben erheblich schwieriger ist und dort weniger Zeit und Know-How zur Verfügung stehen. Dabei brauchen auch Mittelstandsunternehmen professionell arbeitende Betriebsräte, denn viele von ihnen sind dem globalen Wettbewerb mit all seinen Folgen für die Betriebsführung ausgesetzt – die sogenannte MIND-Studie des Instituts für Mittelstandsforschung bestätigt dies.¹¹ Auch Horst-Udo Niedenhoff vom Institut der deutschen Wirtschaft bestätigt die hohe Akzeptanz, die Betriebsräte mittlerweile auf Arbeitgeberseite genießen. Er stellt im Rahmen seiner Untersuchung zur Zusammenarbeit von Betriebsräten und Personalabteilungen in größeren Betrieben fest: ohne qualifizierte, sachkompetente und von allen Beteiligten anerkannte Betriebsräte ist heute ein Unternehmen nicht mehr zu führen.¹²

Ein besonders interessantes Ergebnis dieser Untersuchung betrifft eine überraschend positive Stellung der Betriebsräte im Bewusstsein des Managements: 85% der ManagementvertreterInnen halten den Betriebsrat für ein Mitentscheidungsorgan mit entscheidendem Einfluss auf die Willensbildung der Beschäftigten, 87% sind der Meinung, dass unternehmerisches Handeln bedeutet, das Organ des Betriebsrates zu akzeptieren und die konkrete Gestaltung der vertrauensvollen Zusammenarbeit voranzutreiben. Fast 86% der Manager halten die Betriebsräte für betriebliche Führungskräfte. Und fast die Hälfte hält den Betriebsrat ausdrücklich für einen wichtigen Produktionsfaktor. Eine hohe Übereinstimmung beider Seiten fand sich bei der Bewertung der gegenseitigen Zusammenarbeit: 76% der ManagerInnen nannten die Zusammenarbeit gut oder sehr gut, immerhin 70% der Betriebsratsmitglieder waren der gleichen Meinung.¹³ Niedenhoff kommt vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse zu folgender Bewertung: „Der Betriebsrat ist durch seine Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte ein Produktionsfaktor. Dies ist so und sollte von keiner Seite beklagt werden. [...] Gäbe es kein BetrVG, müssten dennoch die Mitarbeiter in irgendeiner Weise am Entscheidungsprozess im Betrieb beteiligt sein, um diesen Betriebsfrieden zu erhalten. Konsens ist somit die Grundlage für die Identifikation der Mitarbeiter mit dem Unternehmen“ (Niedenhoff 1999, S. 24).

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch eine im Jahr 2000 durchgeführte Studie zum Stand der Arbeits- und Sozialbeziehungen im Saarland: Knapp 86% der Geschäfts- und Behörden-

¹⁰ Schäfer (2001), S. 65ff

¹¹ Kayser (1999)

¹² Niedenhoff (1999), S. 67ff

¹³ Niedenhoff (1999), S. 63ff

leitungen sehen die gesetzlichen Vorgaben zur betrieblichen Mitbestimmung explizit nicht als hinderlich für die betriebliche Arbeit sowie betriebliche Entscheidungen an und ca. 90% der Geschäfts- und Behördenleitungen bestätigen den saarländischen Arbeitnehmervertretungen eine konstruktive und kooperative Haltung.¹⁴ Ein Viertel der deutschen Unternehmen schätzt die Arbeit der Betriebsräte sogar so sehr, dass die Betriebsräte heute schon freiwillig länger von der Arbeit freigestellt werden, als vom bestehenden Betriebsverfassungsgesetz vorgesehen. Das ergab eine repräsentative Befragung der Arbeitnehmervertretungen in 3000 Unternehmen. Auch externe Sachverständige werden dieser Erhebung zufolge von 70% der Firmen ohne Klagen der Unternehmensleitungen bezahlt.¹⁵ Das Betriebsverfassungsgesetz und die betriebliche Mitbestimmung finden demnach in der betrieblichen Praxis eine stärkere Akzeptanz, als die aktuelle Kritik des Unternehmerlagers an der Reform widerspiegelt.

Sozialer Frieden und niedrige Transaktionskosten aufgrund effizienter Verhandlungslösungen

Ein grundlegender Vorteil der deutschen Arbeits- und Sozialordnung liegt sowohl aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive als auch aus einer einzelbetrieblichen Sichtweise darin, dass das betriebliche Tagesgeschäft dezentral und getrennt von den Auseinandersetzungen der Tarifparteien um Entlohnungs- und tariflich geregelte Arbeitsbedingungen abgewickelt wird. Für die Tagesarbeit gilt die friedlichere Form der Konfliktbewältigung im Mitbestimmungssystem. Die tiefgreifenden Konflikte um Löhne und grundlegende Beschäftigungsbedingungen werden auf die meist jährlich stattfindende Tarifbewegung ausgelagert. Das Mitbestimmungssystem bietet gesetzlich abgesicherte kollektive Rechte, die nicht bei jeder einzelnen Tarifaufeinandersetzung neu erkämpft werden müssen und deren Umfang vielmehr nur vom Gesetzgeber geändert werden kann. Zudem kann die betriebliche Interessenvertretung auf Basis der tarifvertraglichen Rahmenbedingungen flexible und betriebsspezifische Lösungen aushandeln - deren Spektrum würde sich bei einem Wegfall der Betriebsverfassung beträchtlich ausweiten. Die Transaktionskosten¹⁶ rein vertraglicher Vereinbarungen würden folglich steigen. Durch das repräsentative Interessenvertretungsprinzip und durch das Zusammenspiel zwischen Tarifautonomie und Mitbestimmung konnten in der Vergan-

¹⁴ Ohnesorg (2000)

¹⁵ Schäfer (2001), S. 65ff

¹⁶ Die klassische Transaktionskostenökonomie bzw. -theorie unterscheidet Kosten, die vor einem Vertragsabschluss entstehen, wie beispielsweise Verhandlungskosten und Kosten für die Informationsbeschaffung sowie Kosten, die nach erfolgtem Vertragsabschluss entstehen, d.h. Kosten für die Kontrolle der Vertragsbeziehung und deren Anpassung an veränderte Konstellationen und Rahmenbedingungen. Mit Blick auf die betriebliche Sozialpartnerschaft und eine Verlagerung der Verhandlungsbeziehungen in die Betriebe würden beispielsweise zusätzliche Suchkosten für die Beschaffung notwendiger Informationen über rechtliche Rahmenbedingungen entstehen sowie wesentlich umfassendere Kosten für die Verhandlungsführung und Konsensfindung zwischen den Tarifparteien. Zudem würden voraussichtlich auch Kosten für die Entscheidungsfindung innerhalb der betrieblichen Fraktionen anfallen, die ohne vorgegebene Rechtsgrundlage jeweils wesentlich mehr Zeit und gegebenenfalls auch juristische Unterstützung für ihre Meinungsbildung benötigen würden. Indem das tarifvertragliche Gerüst oder aber auch die betriebsverfassungsrechtliche Gesetzgebung stellvertretend und für eine große Anzahl von Betrieben verhandelt wird, werden auf einzelbetrieblicher Ebene Kosten - sogenannte Transaktionskosten - gespart. Zur Transaktionskostenökonomie und -theorie vgl. beispielsweise die beiden Klassiker Coase (1988) und Williamson (1985 bzw. 1990)

genheit Auseinandersetzungen grundsätzlicher Art auf eine zivilisierte Basis gestellt werden, indem Konflikte in beiden Arenen nach festgelegten Verfahrensregeln ausgetragen wurden. Aus gesellschaftlicher Perspektive tragen Kooperation und Mitbestimmung sowie die Möglichkeiten zu einer dezentralen Problemlösung zum sozialen Frieden innerhalb der Gesellschaft und der Betriebe bei.¹⁷

Der spezifische Stellenwert der Arbeit der betrieblichen Interessenvertretung wird insbesondere anhand einer tiefergehenden Betrachtung des Engagements der Betriebsräte deutlich, bezogen auf verschiedene Gestaltungsfelder der Unternehmenspolitik. Dort zeigen sich sinn- und nutzenstiftende Wirkungen der Betriebsratsarbeit, die nicht immer und nicht nur in ökonomischen Größenordnungen auszudrücken sind.

3.1 Mitwirkung an der (strategischen) Unternehmensentwicklung und –umstrukturierung

Mögliche positive betriebswirtschaftliche Effekte von Reorganisationsmaßnahmen unter Mitwirkung der betrieblichen Interessenvertretung können niemals isoliert betrachtet werden, sondern sind immer das Ergebnis einer bestimmten Konstellation vieler interner und externer Variablen, die im Rahmen qualitativer Betrachtungen in ihren Auswirkungen nicht gänzlich erfasst werden können. Jedoch zeigt die Erfahrung mit der betrieblichen Mitbestimmung, dass die Unternehmen „Produkt- und Marktstrategien finden können, bei deren Umsetzung die Beteiligung der Beschäftigten und die Sicherung ihrer Rechte durch repräsentative Institutionen nicht Hindernisse für Effizienz, sondern im Gegenteil produktive Ressourcen sind“ (Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung 1998, S. 8). Deshalb beziehen mittlerweile zahlreiche Unternehmen ihre Betriebsräte sehr weitreichend in die Planungs- und Implementierungsprozesse ein und gewähren zusätzliche Freistellungen und Ressourcen, um die Veränderungsprozesse effektiver zu gestalten. Mit dieser frühzeitigen auch konzeptionellen Einbindung wird versucht, der Gefahr des Vertrauensverlustes unter den Beschäftigten vorzubeugen.¹⁸ Mitbestimmung hilft, Hierarchien zu überbrücken und soziale Distanzen zwischen „oben“ und „unten“ zu verringern.¹⁹ Die Geschäftsleitungen setzen insbesondere bei weitreichenden Veränderungen auf die Zusammenarbeit mit dem Betriebsrat, zum anderen wehren sich die Betriebsräte nicht gegen arbeitsorganisatorische Innovationen, sondern beteiligen sich aktiv an ihrer Gestaltung.²⁰ Kotthoff bezeichnet Art und Umfang des Einbezugs bereits als „Beteiligungsoffensive“, kritisiert zwar in diesem Zusammenhang, dass die Restrukturierungsprogramme der 1990er Jahre, die in erster Linie zu einer Verschlechterung der betrieblichen Standards geführt haben, von den Betriebsräten mitgetragen wurden, betont aber die Integration der Betriebsräte in diese Prozesse.²¹

¹⁷ siehe hierzu beispielsweise Nagel/Nutzinger (2000) sowie Hauser-Ditz/Kluge (2001)

¹⁸ Müller-Jentsch/Seitz (1998)

¹⁹ Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung (1998), S. 8

²⁰ Müller-Jentsch/Seitz (1998), S. 375

²¹ Kotthoff (1998)

Im Verhältnis war das betriebliche und damit auch mitbestimmungspolitische Geschehen in den letzten Jahren durch folgende Veränderungsmaßnahmen geprägt: In fast neun von zehn Betrieben bzw. Behörden wurden in den letzten vier Jahren Umstrukturierungsmaßnahmen vorgenommen. Am häufigsten wurden Maßnahmen zur Arbeitszeitflexibilisierung (63%) durchgeführt, gefolgt von der Einführung neuer Formen der Arbeitsorganisation (rund 62%) und dem Einsatz neuer Technologien (rund 58%). Zu einem Abbau von betrieblichen Hierarchien hingegen kam es nur in 27% der Arbeitsstätten. Aber auch die Auslagerung oder gar Schließung von Betriebsteilen gehörten zum Alltag in den Betrieben und Behörden. In mehr als 50% der Arbeitsstätten wurde in den letzten vier Jahren Personal abgebaut, bezogen auf die letzten zwei Jahre verzeichnen rund 40% der Betriebe und Behörden einen sinkenden Beschäftigungsstand. Demgegenüber können immerhin 28% auf eine Zunahme zurückblicken, wenn auch der Personalzuwachs offensichtlich in vielen Fällen auf der verstärkten Beschäftigung von ArbeitnehmerInnen mit befristeten Verträgen beruht.²²

Betriebliche Umstrukturierung - „Zentralorgan“ Betriebsrat²³

Eine Hauptstrategie der letzten Jahre war die Dezentralisierung von Teileinheiten zu profit- und cost-centern - mit dem Ziel, die Kostenverantwortung kleiner operativer Einheiten zu steigern, eine „nachhaltige Selbstoptimierung“ zu implementieren und die Transparenz des Controllings zu erhöhen. Im Zuge dieser Dezentralisierung und Auflösung von Verbindlichkeit sorgt zumeist der Betriebsrat für den Verbleib einheitlicher Arbeits- und Lebensbedingungen und verteidigt zugleich zentrale kollektive Regelungen gegen ihre Verwässerung oder Streichung. Damit wird der Betriebsrat als Spezialist für „Korporatismus und Repräsentativität“ zu einem entscheidenden Mitgestalter der betrieblichen Veränderungen und gewährleistet das notwendige Maß an Koordination und Zusammenhalt der einzelnen Bereiche.

So werden beispielsweise bei ABB Mannheim die Beschäftigten der allein am Standort Mannheim entstandenen 16 GmbH nach wie vor von „einem Betriebsrat“ vertreten. Der Betriebsrat konnte erreichen, dass dort die Zersplitterung des Standortes in interessenpolitischer Hinsicht sozusagen ignoriert wurde. Es wurde ein sogenannter Standortbetriebsrat geschaffen, mit dem die 16 Betriebe aus Sicht der Interessenvertretung weiterhin als ein Betrieb behandelt werden, so dass die Arbeits- und Lebensbedingungen der Beschäftigten nach wie vor zentral und kollektiv geregelt werden können. Mit dieser Lösung hat der Betriebsrat sicherlich einen Verhandlungserfolg erzielt und das ursprüngliche Kräfteverhältnis erhalten, er hat damit aber auch zum Erhalt der Effizienz ABB-spezifischer Verhandlungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite beigetragen.

²² Ohnesorg (2000)

²³ Kotthoff (1998)

Gruppenarbeit - wachsende Bedeutung des Betriebsrates²⁴

Gruppenarbeit als vielerorts gewählte Form der Arbeitsorganisation ist entsprechend der mittlerweile vorliegenden Erfahrungen kein Selbstläufer. Die Gestaltungsaufgaben sind vielfältig, im Produktionsalltag tauchen viele Probleme und Entwicklungen auf, die das Abweichen vom innovativen Konzept wahrscheinlich werden lassen. Der Betriebsrat wird in einem zuvor ungeahnten Ausmaß in seiner Rolle als Interessenvertreter, Vermittler und Problemlöser gefordert. Im Feld partikularer Interessen von Management, Meistern, Abteilungsleitern und Beschäftigten(gruppen) fungiert er als Koordinationszentrale, die ein einheitliches Vorgehen entwickelt und (mit)gewährleistet, für Schulungen sorgt und damit die Beteiligten auf die anstehenden Änderungen und Aufgaben vorbereitet. Weiterhin ist der Betriebsrat stets auch Moderator und Vermittler beispielsweise im Fall von Rivalitäten zwischen Gruppen, bei Kommunikationsproblemen innerhalb einer Gruppe, Ausgrenzungstendenzen gegenüber leistungsgeminderten KollegInnen etc. In solchen Situationen ist es zumeist der Betriebsrat, der die „Verhaltensabweichungen“ benennt, sie moniert und sich für ihre Beseitigung einsetzt. Er ist meistens auch derjenige, der beispielsweise gruppenübergreifende und verallgemeinerbare Probleme überhaupt erst erkennt und definiert. Die Beobachtungen zur Rolle des Betriebsrates im Zuge der Implementierung und Umsetzung von Gruppenarbeitskonzepten lassen sich im Sinne von Kotthoff wie folgt zusammenfassen: „Eine strukturinnovative Gruppenarbeit hat nur eine Chance, wenn der Betriebsrat sie zu einem erstrangigen Thema seiner interessenpolitischen Strategien macht. Sie verändert nicht das institutionelle Gerüst des Betriebsrates als stellvertretender repräsentativer Interessenpolitiker der Gesamtbelegschaft, sondern aktualisiert und intensiviert es. Die Bedeutung des Betriebsrates in dieser Rolle wird nicht kleiner sondern größer.“ (Kotthoff 1998, S. 85) Untersuchungen aus der chemischen Industrie und dem Maschinenbau verweisen darauf, dass sich beide Beteiligungssysteme im deutschen Kontext gegenseitig ergänzen und positiv beeinflussen.²⁵

Geschäftsstrategische und unternehmenspolitische Reorganisation – „Betriebswirt“ Betriebsrat²⁶

Unternehmensstrategische Entscheidungen werden in der betrieblichen Realität in der Regel zunächst ohne den Betriebsrat gefällt. Entscheidungen für oder gegen ein Produkt, einen Produktionsbereich oder Standort haben aber unmittelbare und in der Regel weitreichende beschäftigungspolitische Auswirkungen und werden damit vor dem Hintergrund der Beschäftigungssicherung zu den für die Betriebsräte und Belegschaften bedeutendsten Reorganisationsmaßnahmen. Ausgehend von der Internationalisierung der Märkte und der damit verbundenen Steigerung des Wettbewerbs ist gerade in diesen strategischen Fragen seit Anfang der 90er Jahre eine größere Dynamik festzustellen.

In diesem für die Beschäftigten fraglos folgenschwersten Bereich von Reorganisation hat der Betriebsrat keinerlei Mitbestimmungsrecht, jedoch ein Informationsrecht über den Wirt-

²⁴ Kotthoff (1998)

²⁵ Weitbrecht/Fischer (1993), Fischer/Weitbrecht (1995), Müller-Jentsch/Seitz (1998)

²⁶ Kotthoff (1998)

schaftsausschuss und über seine Mandate im Aufsichtsrat. Trotzdem engagieren sich viele Betriebsräte in solchen Fällen mit ganzer Kraft. Insbesondere hier wird ihnen auch seitens des Managements die Rolle des „Co-Managers“ angetragen. Die Gründe hierfür liegen darin, dass die Entscheidungen auf diesem Feld die weitreichendsten negativen Auswirkungen für die Beschäftigten führen und dem Management daran gelegen ist, diese Entscheidungen möglichst lautlos und konfliktfrei umzusetzen. Dies kann nur dann gelingen, wenn diese vom Betriebsrat mitgetragen werden und durch seine Vermittlung den betroffenen ArbeitnehmerInnen sozialverträgliche Kompromisse angeboten werden. In der Regel tragen die Betriebsräte derartige Maßnahmen mit und verhandeln „lediglich“ über die Bedingungen. Sie bewegen sich zwischen zwei Polen, die von BetriebsrätInnen häufig wie folgt beschrieben werden: „Letztlich ist das eine unternehmerische Entscheidung. Verhindern kann man die nicht“ und „auf der anderen Seite kann die Alternative nicht sein, unbeteiligt den sich verändernden Verhältnissen zuzuschauen“ (Grube 1997, S. 42).

Gerade in Fragen der strategischen Unternehmensentwicklung stoßen die Betriebsräte sehr schnell an die Grenzen der Mitgestaltungsmöglichkeiten. „Co-Management“ würde hier bedeuten, dass Management und Arbeitnehmervertretung gleichermaßen die Unternehmenspolitik bestimmen. In der Praxis wird mit der Interessenvertretung jedoch in der Regel keine Auseinandersetzung über die strategische Ausrichtung der Unternehmen geführt, da die Betriebsräte hierzu keine Mitbestimmungsmöglichkeiten besitzen und ein freiwilliger Einbezug auf dieser Ebene eher selten erfolgt. Das strukturelle Machtungleichgewicht in dieser Frage verhindert ein gleichberechtigtes „Co-Management“, insofern betreiben die Betriebsräte eher ein „Sub-Management“ in dem oben skizzierten Rahmen. Da die Arbeitsbedingungen und Perspektiven der ArbeitnehmerInnen jedoch in hohem Maße von der Unternehmensstrategie beeinflusst wird, müsste seitens der Betriebsräte eine verstärkte Auseinandersetzung mit der Unternehmenspolitik erfolgen. Die Mitbestimmungsmöglichkeiten müssten auf die Unternehmenspolitik erweitert werden. Der stärkere Einbezug der Kompetenzen der betrieblichen Interessenvertretung würde einen Ausbau der Nutzenvorteile ermöglichen - insbesondere mittel- bis langfristig, wenn dadurch kurzfristig kostenwirksame Fehlentscheidungen vermieden würden.

3.2 Sicherung von Arbeitsplätzen, Betriebsfortführungen und sozialverträglicher Personalabbau durch Betriebsratsinitiative

Rationalisierungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen, Branchenkrisen und Globalisierungsbemühungen führten zu massiven Arbeitsplatzverlusten und Firmenschließungen. Damit ist die Sorge um die Sicherheit und Zukunft der Arbeitsplätze mittlerweile zum alles dominierenden Thema in der Arbeitswelt geworden - auch seitens der betrieblichen Interessenvertretung. Jedoch bietet das BetrVG bislang keine ausreichende Grundlage für eine konstruktive und kooperative Gestaltung von Beschäftigungsalternativen durch die Betriebsparteien. Dennoch zeichnen sich Betriebsräte tagtäglich durch ihren intensiven Einsatz aus, wenn es um die Sicherung von Arbeitsplätzen, um Betriebsfortführungen oder die Bewältigung eines

sozialverträglichen Personalabbaus geht. Dass sie dabei nicht nur den Interessen der Beschäftigten dienen, zeigen die folgenden Ausführungen.

Mitbestimmung fördert langfristige Beschäftigungsverhältnisse

Zu diesem Befund gelangt sowohl die Kommission Mitbestimmung (1998) als auch Bernd Frick (1997) in seiner Untersuchung zu Mitbestimmung und Personalfuktuation. Frick weißt in seiner Studie nach, dass lediglich die deutschen Betriebsräte - im Vergleich zu denen in Großbritannien und Australien - in der Lage sind, nicht nur die Zahl der Entlassungen, sondern auch die Zahl der arbeitnehmerseitigen Kündigungen zu reduzieren. Insofern steht der „Einschränkung“ der arbeitgeberseitigen Handlungsmöglichkeiten - aufgrund deren Informationspflichten und dem häufig daraus resultierenden Verzicht auf Entlassungen - ein „Gewinn“ in Form von Humankapital - aufgrund einer erhöhten Betriebsbindung, Motivation und Loyalität der Beschäftigten - gegenüber. Die Beteiligung von Betriebsräten bei anstehenden Entlassungen wirkt offensichtlich - wenn auch mittelbar - produktivitäts- bzw. effizienzsteigernd. Diese These wird gestützt von einem ergänzenden Befund dahingehend, „dass die Betriebsräte weder die in schrumpfenden Unternehmen erforderlichen Entlassungen, noch die in wachsenden Betrieben notwendigen Neueinstellungen behindern“ (Frick 1997, S. 267). Die Praxiserfahrungen der Kommission Mitbestimmung bestätigen die empirischen Befunde Fricks. Auch sie gelangt zu dem Ergebnis, dass die deutsche Mitbestimmung langfristige Beschäftigungsverhältnisse fördert, indem die Arbeitsverhältnisse der Kernbelegschaften - bedingt durch das deutsche Mitbestimmungssystem - auf Langfristigkeit angelegt sind und damit hohe (beiderseitige) Investitionen in Humankapital ermöglichen. Sofern sich also der daraus resultierende Nutzen quantifizieren ließe, könnte man ihn in Form der „Ersparnis“ an Rekrutierungs- und Qualifizierungskosten bemessen. Kostenvorteile ergeben sich auch bei einem Vergleich der bei Neueinstellungen anfallenden Such- und Einarbeitungskosten im Verhältnis zu den Kosten für Entlassungen, die im allgemeinen niedriger sind, als die Rekrutierungs- und Qualifizierungskosten ausfallen.

Mitbestimmung als Standortvorteil

Die in Deutschland praktizierten Formen der Mitbestimmung schrecken - entgegen der weitverbreiteten Behauptung - ausländische Investoren nicht ab. Im Gegenteil, ausländische Investoren sehen die Betriebsräte als einen Vorteil an. Im Rahmen einer Erhebung bei den 400 größten Tochterunternehmen ausländischer Konzerne, haben mehr als 65% der Unternehmen die Zusammenarbeit mit den Betriebsräten als sehr gut bzw. gut bewertet. Sie erkennen die Betriebsräte und die Beschäftigten als Experten in eigener Sache und deren aufgaben- bzw. arbeitsplatzspezifische Fachkompetenz an. Und Sie betonen gleichzeitig, dass die Mitbestimmung die unternehmensinterne Kommunikation und die Akzeptanz von Managemententscheidungen verbessere, wenn auch die betriebliche Entscheidungsfindung etwas verlangsamt würde. Demgegenüber wird jedoch als äußerst praktisch und effizient eingestuft, dass die innerbetrieblichen Verhandlungen innerhalb vorgegebener (tarif-)rechtlicher

Rahmenbedingungen stattfinden, wodurch Zeit und diverse Transaktionskosten eingespart werden können.²⁷

„Co-Management“, Kooperation und Kompromisse sichern Arbeitsplätze

In der Praxis finden sich zunehmend mehr Betriebsvereinbarungen, die „Beschäftigungspakte“ auf einzelbetrieblicher Ebene widerspiegeln. Anlässe für Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung sind zumeist wirtschaftliche Schwierigkeiten eines Unternehmens oder Absichten die Kosten zu reduzieren, vor dem Hintergrund eines verstärkten Wettbewerbsdrucks. In der Praxis zeigen sich Betriebsräte gerade in diesem Zusammenhang erfahrungsgemäß sehr kooperativ. Die vereinbarten Regelungen beziehen sich auf Regelungen zur Arbeitszeit (siehe auch 3.3) zum Entgelt, zu Sozialleistungen, Altersregelungen, Beurlaubungen, Versetzungen sowie zur Organisationsentwicklung und Weiterbildung. Dem stehen Zusagen des Arbeitgebers gegenüber, wie der Verzicht auf Kündigungen, die Übernahme von Auszubildenden, der Erhalt von Ausbildungseinrichtungen, der Erhalt der Eingruppierungen, der Verzicht auf Outsourcing, der Standorterhalt oder die Vorwegnahme von Investitionen.²⁸

Das Beispiel des Edelbüromöbel-Herstellers Wilkhahn in Bad Münden verdeutlicht den Stellenwert der Initiative des Betriebsrates: Als sich Mitte der 90er Jahre die Auftragslage zusehends verschlechterte und sich auf einem niedrigen Niveau einzupendeln schien, wurde der Betriebsrat initiativ. Um 50 Entlassungen zu vermeiden, entschied er sich - zusammen mit der Unternehmensleitung - für eine Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit von 35 auf 32 Stunden, ohne Lohn- und Gehaltsausgleich. Schließlich mussten „nur noch“ die betroffenen Beschäftigten von diesem Kompromiss, der zur langfristigen Sicherung der Arbeitsplätze beigetragen hat, überzeugt werden.

Das Beispiel des Betriebsrates im Schmalbach-Lubeca-Konzern illustriert die zum Teil länderübergreifende beschäftigungspolitische Tragweite betrieblicher Interessenvertretungspolitik: In diesem Fall wurde der europäische Betriebsrat 1996 von der Absicht der Geschäftsleitung informiert, die Produktion von Hannover nach Italien verlagern zu wollen. Dabei sollte die Arbeitszeit in den italienischen Produktionsstätten auf drei Schichten ausgedehnt und der Samstag als Arbeitstag eingeführt werden. Auch hier gelang es auf Initiative des Betriebsrates, in sachlichen Verhandlungen mit der Konzernspitze, eine für beide Seiten tragbare Lösung zu finden. Der Umfang der geplanten Produktionsverlagerung konnte erheblich verringert werden, zudem gelang es aber, die Interessen der italienischen Belegschaften zu wahren und die Samstagsarbeit zu vermeiden - mit dem Erfolg, dass zumindest ein Teil der Arbeitsplätze in Hannover blieb. Dies konnte nur gelingen, weil neben dem EBR, der die Verhandlungen koordinierte, kompetente bzw. mit Kompetenzen seitens des BetrVG ausgestat-

²⁷ Vitols (2001)

²⁸ Heidemann (1999)

tete Betriebsräte sowie kompetente italienische Arbeitnehmervertretungen aktiv waren.

Ein weiteres und fast schon historisches Beispiel einer Betriebsfortführung aufgrund der Betriebsratsinitiative findet sich im Saarland. Mitte der achtziger Jahre hatte dort ein Fenster- und Fassadenbauer, ein einstiges Familienunternehmen, Konkurs erlitten. Der Betriebsrat und die Beschäftigten konnten gemeinsam mit dem Konkursverwalter den Betrieb sanieren. Durch eigene finanzielle Einlagen sowie die ideelle Unterstützung seitens der zuständigen Gewerkschaft, der Landesregierung (Bürgschaften) und kirchlicher Einrichtungen konnte der Betrieb fortgeführt und die Mehrzahl der Arbeitsplätze erhalten werden. Dieses Unternehmen besteht nach wie vor fort, wenn auch in einer angespannten wirtschaftlichen Lage, die überwiegend von der Rezession in der Baubranche herrührt.

Hätte der Betriebsrat in allen drei Fällen nicht soviel Engagement, eine enorme Ausdauer und Kompetenz sowie die erforderliche Kooperations- und Kompromissbereitschaft gezeigt, wären etliche Arbeitsplätze mehr abgebaut bzw. Betriebe sogar geschlossen worden.

Betriebsräte als Promotoren sozialverträglicher Lösungen des Personalabbaus

Sofern jedoch der Abbau von Arbeitsplätzen oder gar die Schließung von Betrieben nicht mehr verhindert oder vermieden werden kann, zeigt sich zumeist der Betriebsrat (beraten durch die Gewerkschaften) als Initiator und Promotor sozialverträglicher Transfer- und Qualifizierungslösungen. Vor allem aber bringen die Betriebsräte mehr Engagement in Fragen der finanziellen und konzeptionellen Ausgestaltung derartiger Lösungen ein. Gleichzeitig sind sie erfahrungsgemäß die wichtigsten Ansprechpartner für die Beschäftigten. Sie übernehmen in derartigen Prozessen vorwiegend die Information der Beschäftigten, stehen als Berater und teilweise auch als persönliche Seelsorger zur Verfügung.²⁹

Gerade im Rahmen derartiger Transfermaßnahmen nehmen die Betriebsräte ihre aus dem BetrVG resultierenden Aufgaben mehrheitlich sehr ernst und nutzen die verbleibenden Gestaltungsmöglichkeiten. Durch ihre grundsätzliche Kooperation während solcher Prozesse ermöglichen sie aus Sicht der Unternehmen einen reibungslosen und in der Konsequenz enorm kostensparenden Personalabbau - auch, wenn in öffentlichen Reden und Presseartikeln meist nur über die hohen Kosten aufgrund der Abfindungen gesprochen wird. Die Betriebsräte sind diejenigen, die aufgrund ihrer Mittlerrolle zwischen Unternehmens- bzw. Betriebsleitung und den Beschäftigten, in der Lage sind, für Verständnis und Akzeptanz seitens der Beschäftigten zu sorgen. Erst dadurch lassen sich Kosten, die aufgrund von Motivationsverlusten oder aber bewussten „Nachlässigkeiten“ entstehen, enorm reduzieren. Insbesondere können aber die Kosten, die im Fall von individuellen Kündigungsschutzklagen entstünden, vermieden werden.

²⁹ Houben/Steinkamp (2001), S. 49ff

3.3 Mitwirkung beim Arbeitszeitmanagement

Die Frage der Arbeitszeit ist für Betriebsräte ein zentrales Gestaltungsfeld. Sie beeinflusst die Entfaltungsmöglichkeiten der Beschäftigten, wirkt entscheidend auf das Verhältnis von Entgelt zu Leistung ein und ist nicht zuletzt ein wichtiges Instrument betrieblicher Beschäftigungssicherung. Zwar gab es seit jeher neben tariflichen auch betriebliche Regelungen zur Arbeitszeit. Durch tarifliche Öffnungsklauseln, die Nutzung der betriebsverfassungsrechtlichen Mitbestimmung und durch Initiativen in den Betrieben gewinnt die betriebliche Ebene jedoch weiter an Bedeutung. Insgesamt vollzieht sich eine „Verbetrieblichung“ der Arbeitszeitpolitik. Entsprechend der sogenannten IW-Studie sind Regelungen zur Arbeitszeit neben Personalfragen, die am häufigsten diskutierten Themen zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber³⁰, zudem findet sich in nahezu jedem Betrieb mittlerweile eine Betriebsvereinbarung zur Arbeitszeit- und Überstundenregelung³¹ - wohl auch, weil die Regelung der betrieblichen Arbeitszeit sehr stark im Zusammenhang mit Aspekten der betrieblichen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit steht.

„Gratwanderung“ Arbeitszeitmanagement - der Betriebsrat als Anführer und Gefolgsmann

Die Betriebsräte befinden sich im Zuge des Arbeitszeitmanagements zunehmend auf einer „Gratwanderung“. Aus Sicht der Unternehmen determinieren Aspekte wie Kostensenkung, Effizienzerhöhung, Produktivitätssteigerung, Kundenfreundlichkeit aber auch die Anpassung an Nachfrageschwankungen und die Sicherung des Betriebes in krisenhaften Situationen die Art und Ausgestaltung der Arbeitszeitregelungen. Demgegenüber steht das gewachsene Interesse der Beschäftigten nach mehr persönlicher Arbeitszeitsouveränität, aber auch nach Beschäftigungssicherung oder -ausweitung.

Im Rahmen dieses immer komplexer werdenden Gestaltungsauftrags leisten die Betriebsräte bei der Suche nach dem effizientesten Modell einen entscheidenden Beitrag. Die innerbetriebliche Konsensfindung wird zunehmend dadurch erschwert, dass zwar die mit der Arbeitszeitpolitik verfolgten Ziele der Unternehmensleitungen relativ klar sind, die Interessen der Beschäftigten in Fragen der Arbeitszeitgestaltung hingegen immer heterogener werden. Insofern fungieren die Betriebsräte zunächst als Informationsgeber, Anlauf- und Sammelstelle sowie als Filter und Katalysator der jeweiligen Bedürfnisse und Vorschläge. In der Folge werden sie zumeist als Entwickler einer Lösung tätig, die die Kluft zwischen den Interessenlagen schließt. Denn die Ziele der Arbeitgeber lassen sich nicht allein durch Ausübung des Direktionsrechtes und Kontrolle realisieren. Um das Engagement und die Motivation der Beschäftigten zu gewinnen, müssen auch deren Bedürfnisse und Präferenzen ausreichend Beachtung finden. Zudem leistet der Betriebsrat ebenfalls Überzeugungsarbeit bei der mittleren Führungsebene, die sich mit den aus flexibleren Arbeitszeitformen resultierenden Kompetenzveränderungen zumeist erst „anfreunden“ muß. Als Schnittstelle zwischen den Beschäftigten und der Unternehmensleitung kommt ihr im Zuge der Neuerung bzw. Veränderung eine bedeutende Rolle für eine erfolgreiche Implementierung und Umsetzung zu. Im

³⁰ Niedenhoff (1999)

³¹ Müller-Jentsch/Seitz (1998), S. 377

Kontext der Flexibilisierung der Arbeitszeit müssen aber auch Verfahren entwickelt werden, die die Beschäftigten gegen eine permanente Überlastung schützen. Damit übernimmt der Betriebsrat eine weitere entscheidende Funktion als „Wächter“ der Umsetzung neuer Modelle. Er ist im Verlauf der praktischen Umsetzung immer wieder auch Anlaufstelle für Kritikpunkte, Änderungs- und Verbesserungsvorschläge und wirkt in der Folge wiederum als Mittler zwischen den innerbetrieblichen Parteien.

Diese vielseitigen Rollen und Funktionen kann ein Betriebsrat aber nur insoweit wahrnehmen, als er nicht durch Argumente der Beschäftigungssicherung zu einschneidenden Kompromissen auf Seiten der Beschäftigten gedrängt wird. Durch die immer stärker werdende Kopplung der betrieblichen Arbeitszeitregelungen an die oben skizzierten Ziele der Unternehmensleitungen erfolgt eine enorme Ausweitung und Differenzierung der Gestaltungsaufgaben der Betriebsräte in Bezug auf das einzelbetriebliche Arbeitszeitmanagement. Die Betriebsräte werden darüber hinaus aber immer mehr zu „Co-Managern“ der gesamten Unternehmensentwicklung (vgl. 3.1).

Das Beispiel der Firma Zettelmeyer Baumaschinen GmbH illustriert die beschäftigungssichernde Wirkung einer flexiblen Arbeitszeitpraxis: Dort gibt es Bereiche, die 35 Stunden und Bereiche, die im 2-Jahres-Durchschnitt 31 Stunden arbeiten. Die Reduzierung der Arbeitszeit von 35 Stunden entsprechend der tariflichen Regelung auf 31 Stunden erfolgte in den produzierenden und produktionsnahen Bereichen. Damit wurde auf Absatzrückgänge und -schwankungen reagiert. Eingeführt wurde dieses Modell nachdem ein Absatzrückgang von annähernd 50% zu beklagen war, infolge dessen innerhalb von zwei Jahren 220 Beschäftigte hätten entlassen werden müssen. In Erwartung einer sich verbessernden Auftragslage vereinbarten Geschäftsleitung und Betriebsrat die Verkürzung und Flexibilisierung der Arbeitszeit, um die Kündigungen zu vermeiden. Damit sollte zum einen aber auch das betriebsspezifische Know-How im Betrieb gehalten werden, andererseits hätte die Zahlung von Abfindungen sehr viel Geld gekostet, das sinnvoller in den Erhalt der Arbeitsplätze investiert worden ist.

Weiterhin verdeutlichen beispielsweise die Vereinbarungen des Automobilherstellers Ford die Vielfalt des betrieblichen Regelungsbedarfes zum Thema Arbeitszeit. Hier wurden zwischen Geschäftsleitung und Betriebsrat unter anderem Betriebsvereinbarungen zur „Arbeitszeit und besonderen bezahlten Freistellung“, zum „Beantragungs- und Zustimmungsverfahren für Mehrarbeit“, zur „Arbeitszeitverkürzung“, zu „Beginn und Ende der regelmäßigen täglichen Arbeitszeit sowie Lage der Pausen“, zu einem „zusätzlichen Schichtmodell im Presswerk“ etc. geschlossen. Darüber hinaus gibt es eine sogenannte Investitionssicherungsvereinbarung von 1997, die eine Veränderung der Regelungen zur Arbeitszeit vorsieht, gleichzeitig aber eine Beschäftigungssicherung bis 2010 festschreibt.

Zusammengefasst wirken die Betriebsräte als (Mit)gestalter der betrieblichen Arbeits- und Produktionszeiten aber auch der individuellen Arbeits- und Lebenszeiten. Sie übernehmen damit einen in seinen Konsequenzen weitreichenden gesellschaftlichen Gestaltungsauftrag sowohl in Bezug auf den Wandel der Arbeits- und Lebensformen als auch auf den regionalen Strukturwandel.

3.4 Mitgestaltung bei Ausbildung, Qualifizierung und Personalentwicklung

Bei den Regelungsgegenständen der Betriebsvereinbarungen dominieren nach wie vor die klassischen Themen wie Personal- und Entlohnungsfragen, dies gilt sowohl für einzelne Branchen wie den Maschinenbau, als auch branchenübergreifend.³² Insofern gestalten die betrieblichen InteressenvertreterInnen die Fragen der Personal- und Entlohnungspolitik aktiv mit. Aber auch zu den Fragen der betrieblichen Weiterbildung und Qualifizierung finden sich vielfältige Vereinbarungen auf einzelbetrieblicher Ebene.

Insgesamt zeichnet sich ab, dass die Weiterbildungsaktivitäten mit wachsender Betriebsgröße (über 500 Beschäftigte) deutlich zunehmen und mit sinkender Betriebsgröße das Engagement deutlich zurückgeht.³³ Nach den Ergebnissen der Betriebs- und Personalrätebefragung 1999/2000 des WSI ist in 66% der Betriebe, die Weiterbildung betreiben, die Geschäftsleitung Hauptinitiator betrieblicher Weiterbildung. In jedem siebten Betrieb geht die Initiative aber auf gemeinsame Überlegungen von Betriebsrat und Geschäftsleitung zurück. Mit der Betriebsgröße steigt auch der Grad der Beteiligung der Betriebsräte, die Beteiligung differiert stark zwischen verschiedenen Wirtschaftszweigen. Eine Einbindung der Betriebs- oder Personalräte in den Prozess der betrieblichen Weiterbildung erfolgt zu 61% bzw. 62% - in Form von Information. Eine konkrete Mitwirkung bei der Feststellung des Qualifizierungsbedarfs, der Bildungsplanung oder der Teilnehmerauswahl erfolgt im Schnitt nur in einem Viertel der Betriebe. Die teilweise geringe Mitwirkung der betrieblichen Interessenvertretung an der betrieblichen Weiterbildung resultiert aus der Gewichtung und Zentralität anderer Aufgabenstellungen: Einen höheren Stellenwert in der täglichen Arbeit der Interessenvertretung nehmen Themen wie Personalabbau, Altersteilzeit, Änderungen der Arbeitsorganisation, Leistungsdruck, Überstunden oder Arbeitsschutz ein. Jedoch bestehen in ca. der Hälfte der Betriebe und Behörden schriftlich fixierte Weiterbildungsregelungen. Die Regelungsdichte nimmt hier wiederum mit der Betriebsgröße zu und liegt in Großbetrieben mit mehr als 1000 Beschäftigten bei 83%.³⁴

Betriebsräte als Promotoren und Wächter in Sachen Weiterbildung und Personalentwicklung

Weiterbildung tritt zunehmend im Zusammenhang mit anderen betrieblichen Problem- und Handlungsfeldern in Erscheinung. Sie wird immer mehr zu einem „Und-Thema“: Arbeitsor-

³² Müller-Jentsch/Seitz (1998) sowie Niedenhoff (1999)

³³ Dobischat/Seifert (2001), S. 95

³⁴ Dobischat/Seifert (2001), S. 96f

ganisation und Weiterbildung, Organisationsentwicklung und Weiterbildung.³⁵ Weiterbildung wird weniger als solche, sondern im Zusammenhang betrieblicher Reorganisations- und Entwicklungsprojekte behandelt. Ebenso wird der Personalentwicklung zunehmend mehr Aufmerksamkeit im Rahmen von Betriebsvereinbarungen geschenkt. Diese Entwicklung wird und wurde unabhängig von nachvollziehbaren Beteiligungsquoten entscheidend von den betrieblichen InteressenvertreterInnen mit beeinflusst. Betriebsräte sind Promotoren und Verhandlungspartner bei der Suche nach geeigneten betriebsspezifischen Qualifizierungs- und Personalentwicklungslösungen - nicht nur aber verstärkt auch in Fragen der notwendigen Qualifizierung im Zuge neuer Arbeits- und Organisationskonzepte. Hier sind es erfahrungsgemäß die Betriebsräte, die in der Planungs-, Implementierungs- und auch während der Umsetzungsphase nicht müde werden, den notwendigen Qualifizierungsbedarf deutlich zu machen, eine systematische Bildungsplanung anzumahnen und, die die Realisierung von Bildungsplänen kontrollieren.

Der Nutzen dieses Engagements geht jedoch über kurz- bzw. mittelfristige Kosten- und Wettbewerbsvorteile hinaus. Durch die kontinuierliche Verfolgung betrieblicher Qualifizierungsprogramme und Weiterbildungsmaßnahmen wird mit Unterstützung des Betriebsrates (betriebsspezifisches) Humankapital gebildet, das im internationalen Wettbewerb durchaus als Standortvorteil wirksam wird, denn berufliche Weiterbildung ist eine wesentliche Voraussetzung zur Sicherung der Arbeitsplätze in Deutschland.

Das Beispiel eines Automobilzulieferers mit ca. 1300 Beschäftigten, angesiedelt in Rheinland-Pfalz, verdeutlicht dies: Im Zuge der Aufteilung des Unternehmens nach Kundengruppen sowie der Zusammenlegung von zwei Standorten mußten beispielsweise die kaufmännischen Kompetenzen der neuen Struktur am gemeinsamen Standort angepasst werden, unternehmensweit mussten soziale Kompetenzen aufgebaut und erweitert werden. Im Rahmen dieser Umstrukturierung hatte sich gezeigt, dass Entwicklungspotenziale der Beschäftigten ungenutzt brachliegen. In diesem Fall hat sich der Betriebsrat zunächst als Initiator und Promotor des Prozesses herauskristallisiert und übernimmt mittlerweile eine „Wächterrolle“ bezüglich der Einhaltung und des Fortschritts des gesamten Personalentwicklungsprojektes. Von Außen betrachtet, wäre der Personalentwicklungsprozess sicherlich ins Stocken geraten, hätte der Betriebsrat den Prozess nicht konsequent begleitet und ständig auf die Fortführung der geplanten Maßnahmen beharrt. Aus ökonomischen Gesichtspunkten konnte durch das vorausschauende und beharrliche Engagement des Betriebsrates, das im Veränderungsprozess oftmals der einzig stabile Faktor war, eine Reihe von Kosten- und Nutzenvorteilen realisiert werden. Einige davon werden sich voraussichtlich aber insbesondere mittel- bis langfristig auszeichnen, wenn sich das erweiterte Kompetenzpotential in der täglichen Arbeit und dem ständigen Wettbewerb voll entfaltet.

³⁵ Heidemann (1999), S. 17

Betriebsräte als Innovatoren und Personalentwickler im Mittelstand

Sobald mittelständische Firmen sich mit der Entwicklung neuer Produkte und Produktionsmethoden oder der Ausweitung und Differenzierung ihrer Produkte und Dienstleistungen beschäftigen, d.h. im eigenen Unternehmen Innovationen vorantreiben bzw. hervorbringen wollen, ist auch eine Weiterentwicklung der Führungsstrukturen und ein Ausbau der Personalentwicklung unerlässlich. Viele Beispiele zeigen, dass Innovation nicht ohne Beteiligung der Beschäftigten und nicht gegen ihre Interessen gelingen kann. In solchen Konstellationen zeigt sich in mittelständischen Betrieben oft eine typische Diskrepanz zwischen den neuen funktionalen Anforderungen an Unternehmensorganisation, Personalführung und -entwicklung einerseits sowie der traditionellen Führungsphilosophie der Inhaber bzw. Firmenleitungen andererseits. Betriebsräte erfüllen hier eine vermittelnde und konfliktbewältigende Rolle und tragen mit ihrem Engagement für neue Methoden der Führung, Kommunikation und Mitarbeiterentwicklung zur besseren Entfaltung einer innovativen Entwicklungsdynamik bei.³⁶

Betriebliche Interessenvertretungsstrukturen beugen arbeitnehmerseitigen Kündigungen vor

Weitere Kostenersparnisse bzw. Nutzensvorteile im Bereich der Personal- und Qualifizierungskosten resultieren daraus, dass das Vorhandensein einer betrieblichen Interessenvertretung - unabhängig von den (arbeits-)rechtlichen Rahmenbedingungen und den Strukturmerkmalen des Systems der industriellen Beziehungen - einen nachhaltigen „voice-Effekt“ hat, d.h. die Häufigkeit arbeitnehmerseitiger Kündigungen reduziert.³⁷ Die ökonomischen Vorteile des „voice-Effektes“ resultieren wie bereits diskutiert daraus, dass weniger Such-, Verhandlungs- sowie Einarbeitungs- und Qualifizierungskosten anfallen und bereits aufgebautes Humankapital sowie insbesondere betriebsspezifisches Erfahrungswissen im Betrieb verbleibt.

3.5 Mitwirkung bei Arbeitssicherheit, Gesundheits- und Umweltschutz

Innovative, klassische und nutzenstiftende Beiträge zum Arbeits- und Gesundheitsschutz

Großbetriebe verfügen eher über arbeitsmedizinische, sicherheitstechnische Einrichtungen und über sogenannte Sozialabteilungen, so dass wesentliche Aufgaben des Arbeits- und Gesundheitsschutzes von einem eigens dafür zuständigen Personal übernommen werden. Hier sind die Betriebsräte immer wieder Promotoren neuer oder zusätzlicher Maßnahmen, Wächter über die tägliche Praxis und insbesondere Vertrauensinstanz und Sprachrohr der Beschäftigten. Diese wiederum sind auch in Arbeits- und Gesundheitsschutzfragen als ExpertInnen in eigener Sache zu sehen, weil sie die Gegebenheiten und Bedingungen und damit auch die Sinnhaftigkeit und Effizienz gewählter Lösungen in Bezug auf ihren Arbeitsplatz zumeist am besten beurteilen können. In kleinen und mittleren Unternehmen werden oftmals keine arbeitsmedizinischen und sicherheitstechnischen Maßnahmen ergriffen, die über die gesetzlich notwendigen hinausgehen. So ist beispielsweise in vielen Betrieben eine Sit-

³⁶ Wassermann (2001)

³⁷ Frick (1997), S. 52ff

zung des Arbeitsschutzausschusses ein mehr oder minder lästiger Pflichttermin, der sich inhaltlich häufig auf Routineaufgaben beschränkt. In diesen Runden sind es immer wieder die Betriebsräte, die eine inhaltliche Erweiterung und veränderte Schwerpunktsetzung, wie z.B. die Erforschung betrieblicher Ursachen arbeitsbedingter Erkrankungen anregen oder ihre Beobachtungen in Bezug auf einzelne Arbeitsplätze einbringen und Verbesserungen vorschlagen.

Betrachtet man die vielfältigen Ansatzpunkte und Maßnahmen in der betrieblichen Gesundheitsförderung³⁸, die zum einen eine Reduzierung und Vermeidung von Gesundheitsrisiken und andererseits die Erschließung von Gesundheitspotentialen ermöglichen, so zeigt sich, dass die Betriebsräte wesentliche Stellschrauben des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes mitgestalten. Sie gestalten auf einer organisationsbezogenen Ebene beispielsweise die Einführung und Ausgestaltung von Qualitäts- und Gesundheitszirkeln, von Gruppenarbeit und mitarbeiterorientierten Arbeitszeitregelungen mit und engagieren sich für die damit notwendig werdenden spezifischen Schulungen der MitarbeiterInnen (vgl. auch 3.4). Daneben findet sich das „klassische Engagement“ der Betriebsräte im Bereich des Arbeits-, Unfall- und Gesundheitsschutzes - einem originären Feld betriebsrätlicher Aktivitäten. Im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in Arbeitsschutz- und Arbeitssicherheitsgremien oder aber in ihrer grundsätzlichen Funktion als Betriebsrat setzen sie sich beispielsweise für spezifische Maßnahmen zur Sicherheit am Arbeitsplatz, die Vermeidung physikalischer und chemischer Gefährdungen oder die Bereitstellung bedarfsgerechter Arbeitsmittel ein und ergreifen die Initiative bezüglich der Einführung gesundheitsverträglicher Schichtsysteme und Pausenregelungen. All diese Maßnahmen dienen dem Erhalt der Arbeitskraft bzw. der Steigerung der Leistungsfähigkeit der Beschäftigten.

Die Suche nach arbeitsplatz- und betriebsspezifisch adäquaten Lösungen gelingt dabei in der betrieblichen Praxis häufig nur deshalb, weil die Betriebsräte als Mittler zwischen den Beschäftigten vor Ort und den verantwortlichen Planungs- und Leitungsgremien auftreten. Denn über die Themen Gesundheit und Sicherheit wird selten offen geredet: Die Beschäftigten wollen nicht als wehleidig und sensibel erscheinen, andere nicht mit den eigenen (vermeintlich persönlichen) Problemen nerven, nicht so dastehen, als sei man den Anforderungen und Belastungen der Arbeit nicht mehr gewachsen. All das fördert das Schweigen der Beschäftigten, Probleme werden dadurch nicht direkt benannt, Anregungen und Verbesserungsvorschläge werden deshalb gar nicht oder nur zögernd geäußert. Hier wirkt der Betriebsrat als vertrauensvoller Ansprechpartner und Mittler zwischen den verschiedenen Instanzen und ermöglicht eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen zum Nutzen von Unternehmen und Beschäftigten.

Der systematische Einsatz von Instrumenten zur Arbeitssicherheit und Gesundheitsförderung sowie deren Verknüpfung mit Organisationsentwicklungsprozessen hilft, vielfältige Res-

³⁸ Badura et al. (1997)

sources zu erschließen und trägt so zu Effektivitäts- und Effizienzgewinnen bei. Dies wird anhand der folgenden Unternehmensbeispiele deutlich:

Bei dem Rasierklingen-Hersteller Gillette Deutschland in Berlin mit ca. 1300 Beschäftigten stieg trotz einem seit Jahren funktionierenden Arbeitsschutzsystem der Krankenstand. Bei der Analyse zeigte sich, dass dafür bei den Beschäftigten wachsende psychische Belastungsfaktoren wie eintönige Aufgabeninhalte, mangelnde Information, zu geringe Handlungsspielräume und schlechtes Vorgesetztenverhalten verantwortlich waren. Vor diesem Hintergrund wurden umfassende Reorganisationsmaßnahmen in der Produktion ergriffen, die die Gesundheitsressourcen positiv nutzen sollten. Als Folge dieser Umorganisation konnten die „krankmachenden Arbeitsbedingungen“ verbessert und damit die Fehlzeitenquote innerhalb eines Jahres um 2% gesenkt werden.

Einschneidende Erfolge konnten auch bei der Pinneberger Verkehrsgesellschaft erzielt werden. Auch hier war man mit der Zielsetzung angetreten, die hohe Fehlzeitenquote von 13,5% durch Verbesserungsmaßnahmen innerhalb der Arbeitsorganisation ergänzt um die Stärkung der individueller Kompetenzen zu reduzieren. Im Detail wurden beispielsweise im arbeitsorganisatorischen Bereich Maßnahmen wie die Verkürzung der Arbeitsperioden, ein gesichertes arbeitsfreies Wochenende alle 14 Tage oder die eigenverantwortliche Urlaubsplanung und die Möglichkeit des freien Dienstaustausches eingeführt. Aus ergonomischer Sicht wurden durch den Einbau neuer Sitze, Staubfilter und einer Zusatzheizung vor allem die Fahrerarbeitsplätze verbessert. Ergänzend wurden Schulungen und Trainings in den Bereichen Fitness, Ernährung, Nichtraucher und Konfliktbewältigung angeboten. Im Ergebnis konnte anhand dieser umfassenden Maßnahmen die Krankenstandsquote innerhalb von drei Jahren auf unter neun Prozent gesenkt werden. 30% der Belegschaft beteiligten sich an den angebotenen Kursen. Und Schließlich konnten Einsparungen in Höhe von 1.400.000 DM gemacht werden.

Umweltbewusstes Arbeiten mit Hilfe des Betriebsrates

Seit Beginn der neunziger Jahre verstärkt sich das Engagement und die Bedeutung der Betriebsräte auch im Bereich des betrieblichen Umweltschutzes. Spätestens mit dem Einzug der Qualitäts- und Umweltmanagementsysteme in die Betriebe kommt den Betriebsräten im Zuge betrieblicher Umweltschutzmaßnahmen eine entscheidende Schlüsselrolle zu, sofern der Betriebsrat in der Vergangenheit nicht selbst Initiator und Motor ökologischen Verhaltens in den Betrieben war. Die Umweltrelevanz von Produktionsverfahren und Produkten gewinnt unternehmensstrategische Bedeutung, die die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens und die Beschäftigung beeinflusst. Entsprechend dieses gewachsenen Stellenwertes finden sich zunehmend mehr Betriebsvereinbarungen zum „gemeinsamen Umweltschutz“. Der Betriebsrat fungiert auch hier als wesentlicher Mittler und Bindeglied zwischen den aus Unternehmenssicht relevanten Umweltzielen und den Ansprüchen der Beschäftigten an ein gesundes und gefahrenfreies Arbeiten. Nur wenn es gelingt, die Beschäftigten von der

Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit bestimmter Maßnahmen zu überzeugen, kann eine aktive Mitwirkung der Belegschaft erreicht werden. Erst dann kann auch der betriebliche Umweltschutz über die gesetzlichen Maßgaben hinaus verbessert werden, können Image- und Wettbewerbsvorteile realisiert oder Einsparungen gemacht werden.

3.6 Betriebsräte als Säulen der Unternehmenskultur

Die Unternehmenskultur „entsteht und formt sich aus dem Verhalten der Unternehmensmitglieder und wirkt umgekehrt wiederum steuernd und prägend auf das Verhalten zurück“ (Beyer/Fehr/Nutzinger 1995, S. 23). Die im Unternehmen praktizierten Arbeits-, Führungs- und Beteiligungsformen sind konkrete Gestaltungsfelder der Unternehmenskultur; ihre Ausgestaltung spiegelt die vorherrschende Kultur wider. Betriebsräte sind kulturtragende und kulturprägende Persönlichkeiten, aber auch dem Arbeits- und Kooperationsstil zwischen Betriebsrat und Unternehmensleitung kommt eine nicht zu unterschätzende Rolle als kulturtragendem und kulturprägendem Faktor zu. Die von ihnen vereinbarten Sachverhalte determinieren Arbeitsbedingungen, das Führungsverhalten und die Beteiligungsmöglichkeiten - spiegeln und prägen also die Kultur eines Unternehmens. Umgekehrt trägt genau diese Kultur respektive das subjektiv empfundene Betriebsklima die Veränderungs- und Innovationsprojekte. Der Erfolg dieser Projekte ist entscheidend von der Einsatz- und Veränderungsbereitschaft der beteiligten ArbeitnehmerInnen und Führungskräfte abhängig, die wiederum vom vorherrschenden Betriebsklima geprägt wird.

Kontextfaktoren der Unternehmenskultur

Betrachtet man im Einzelnen, welche Faktoren die Einschätzungen zum Betriebsklima beeinflussen, so zeigt sich, dass das wahrgenommene Klima zwar am stärksten von dem Klima unter den KollegInnen am Arbeitsplatz beeinflusst wird, jedoch gefolgt von der praktizierten Informationspolitik sowie der Transparenz des betrieblichen Geschehens und betrieblicher Entscheidungen, ebenso von den bestehenden Mitsprache- und Entscheidungsmöglichkeiten, der Führungskompetenz, dem Verhältnis zwischen Belegschaft und Führungskräften sowie den Arbeitsbedingungen und der Motivation der MitarbeiterInnen.³⁹ Damit wird deutlich, dass die Betriebsräte in Bezug auf die in den Betrieben vorherrschende Unternehmenskultur eine wesentliche Schnittstelle bilden. Sie treten als Übermittler von Informationen auf und sorgen so beispielsweise für mehr Transparenz aber auch Akzeptanz betrieblicher Entscheidungen. Sie beziehen durch ihre Funktion die Meinungen und Bedürfnisse der Beschäftigten mit ein, sie beeinflussen in vielfältiger Weise die Rahmenbedingungen der Arbeit (vgl. 3.1 bis 3.5) und damit die Motivation und Identifikation der Beschäftigten.

³⁹ Ohnesorg (2000)

Die umfassende Wirkung der Betriebsräte auf das Betriebsklima bzw. die Unternehmenskultur illustriert Peter Hartz in einem Interview mit der Frankfurter Rundschau. Anhand der Aussagen des VW-Personalvorstandes wird sowohl der spezifische Beitrag der Mitbestimmung zur Unternehmenskultur als auch der Stellenwert der Mitbestimmung innerhalb des betrieblichen Geschehens sowie in Bezug auf den Unternehmenserfolg deutlich:

„Bei uns ist Mitbestimmung ein Teil der Unternehmenskultur. Wir beziehen die Arbeitnehmervertreter in den gesamten Unternehmensprozess ein, in die Zielfindung, in die Unternehmens- und Investitionsplanung. Sachverstand und Kompetenz sind von einer Qualität wie sie die Manager bis hin zur Spitze des Unternehmens haben. Bei VW ist die Mitbestimmung ein Erfolgsmodell. Bei VW ist noch keine zukunftsgerichtete unternehmerische Entscheidung an der Mitbestimmung gescheitert. [...] Für uns bedeutet Mitbestimmung Arbeitsteilung. Die Kommunikation mit den Beschäftigten übernehmen weitestgehend Organe der Mitbestimmung, weil diese eingebunden sind, Hintergründe und Entstehungsgeschichte von Entscheidungen kennen und diese auch mit den richtigen Worten übersetzen können. [...] Wir betrachten Betriebsräte nicht als ausschließlichen Kostenfaktor, sondern als Partner und Prozessteilnehmer. [...] Wir führen das Unternehmen vom Markt her. Bei der Umsetzung kommen über die Betriebsräte enorme Impulse; [...] Sie kennen den Betrieb und die Gesetze der Wettbewerbsfähigkeit. [...] Unser Betriebsrat regelt ohnehin schon viel in der Personalverwaltung, der Arbeitssicherheit oder im Gesundheitsschutz.“ (Peter Hartz in der Frankfurter Rundschau vom 15.05.2001)

Ökonomischer Nutzen eines positiven Betriebsklimas

Dass sich ein beteiligungsorientiertes Betriebsklima aus ökonomischen Gesichtspunkten lohnt, wird auch anhand der saarländischen Studie zu Betriebsklima und Unternehmenskultur deutlich: Die Umfrageergebnisse unterstreichen, „dass es sich bei den Arbeitsstätten mit einem guten Betriebsklima gleichzeitig um diejenigen handelt, in denen „weiche“ wie „harte“ Erfolgsfaktoren besonders positiv bewertet werden. Betriebe und Behörden mit günstigen klimatischen Bedingungen sind offensichtlich nicht nur innovativer und flexibler, sondern verfügen signifikant häufiger über eine eher oder sehr gute Wettbewerbssituation. Darüber hinaus verzeichnen sie gute Werte in Sachen Produktivität und befinden sich deutlich häufiger in einer positiven wirtschaftlichen Gesamtlage. Auch in punkto Kundenorientierung, Qualität der Leistungen und Produkte sowie in Bezug auf das Image in der Öffentlichkeit sind sie den Arbeitsstätten mit einem schlechten Betriebsklima offenbar überlegen.“ (Ohnesorg 2001, S. 26)

Stellenwert unternehmenskultureller Faktoren in der betrieblichen Praxis

Zwar verweisen eine Reihe von Fallstudien über Betriebsräte und ihr Verhältnis zum Management auf eine Interaktionskultur, die zunehmend auf dem Konsens der betrieblichen Akteure über betriebswirtschaftliche Erfordernisse sowie der Reziprozität von Zugeständnissen

und Gegenleistungen basiert.⁴⁰ Dennoch finden sich Untersuchungsergebnisse, die auf einen deutlichen Nachholbedarf in Sachen Partizipation und Kooperation schließen lassen: So herrscht nur in einem Fünftel der Betriebe eine eindeutig gute Informationspolitik, lediglich ein Drittel der Betriebsräte gab einen mittleren Wert an. Dabei ist in kleineren Betrieben der Informationsaustausch zwischen Betriebsrat und Betriebsleitung weniger stark ausgeprägt, in Großbetrieben steigt hingegen der Anteil der Betriebsräte, die mit dem Informationsaustausch zufrieden sind. Weiter gibt jeder zehnte Betriebsrat an, dass größere Veränderungen gegen ihn durchgesetzt werden, demgegenüber meinen aber nur 3,8 % der Betriebsleitungen, dass sie technische oder organisatorische Veränderungen gegen den Betriebsrat durchsetzen müssen. Einen, wenn auch manchmal schwierig zu erzielenden Konsens mit den Betriebsräten gaben 46,9% der Betriebsleitungen an, weitere 35,7% gaben an, dass der Betriebsrat diese Veränderungen uneingeschränkt unterstützt. Während ein Viertel der Betriebsräte angibt, generell nicht beteiligt zu werden.⁴¹

Nach der WSI Betriebsrätebefragung 1999/2000 gehört der gelegentliche Versuch der Arbeitgeber, betriebliche Mitwirkungsrechte zu behindern, in der Mehrzahl von 64% der Betriebe zur normalen Alltagserfahrung. Lediglich in etwa 21% der Betriebe werden die Mitwirkungsrechte des Betriebsrates vollständig respektiert. In weiteren 13% der Betriebe existiert dagegen ein besonders konfliktorisches Betriebsklima mit häufigen Verstößen des Arbeitgebers gegen betriebliche Mitwirkungsrechte.⁴² Ein weiterer Beleg der Qualität der betrieblichen Arbeitsbeziehungen ist die Häufigkeit von Einigungsstellen- und Arbeitsgerichtsverfahren: Nach Angaben der Betriebsräte kam es in den letzten zwei Jahren in knapp 16% aller Betriebe zu Einigungsstellenverfahren und in knapp 24% der Betriebe zu Arbeitsgerichtsverfahren. Demgegenüber existiert aber eine deutlich höhere Anzahl von Betriebsräten, die in den letzten zwei Jahren weder Einigungsstellenverfahren (47%) noch Arbeitsgerichtsverfahren (39%) geführt haben.⁴³

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse, die eine Vernachlässigung wichtiger partizipativer und unternehmenskultureller Faktoren dokumentieren, scheint es weniger verwunderlich, dass 70% aller betrieblichen Veränderungsprojekte scheitern⁴⁴. Gleichzeitig wird deutlich, dass das Verhältnis von Betriebsleitung und Betriebsrat nicht immer das einer kooperativen Sozialpartnerschaft ist, sondern durchaus mit Konflikten und Defiziten behaftet sein kann, die innerbetrieblich Reibungsverluste verursachen und die beabsichtigten ‚Kooperationsrenten‘ zumindest minimieren. Umgekehrt stellt sich damit die Frage, ob nicht der Nutzen der Mitbestimmung in einem entscheidenden Maß von der praktizierten Unternehmens- und Kooperationskultur seitens der Unternehmens- bzw. Betriebsleitung abhängt und damit auch durch ein entsprechendes Arbeitgeberverhalten weiter ausgebaut werden könnte.

⁴⁰ vgl. beispielsweise Kotthoff (1994), Bosch (1997) sowie Bosch et al. (1999)

⁴¹ Müller-Jentsch/Seitz (1998), S. 369ff

⁴² Dorsch-Schweizer/Schulten (2001), S. 119

⁴³ Dorsch-Schweizer/Schulten (2001), S. 118

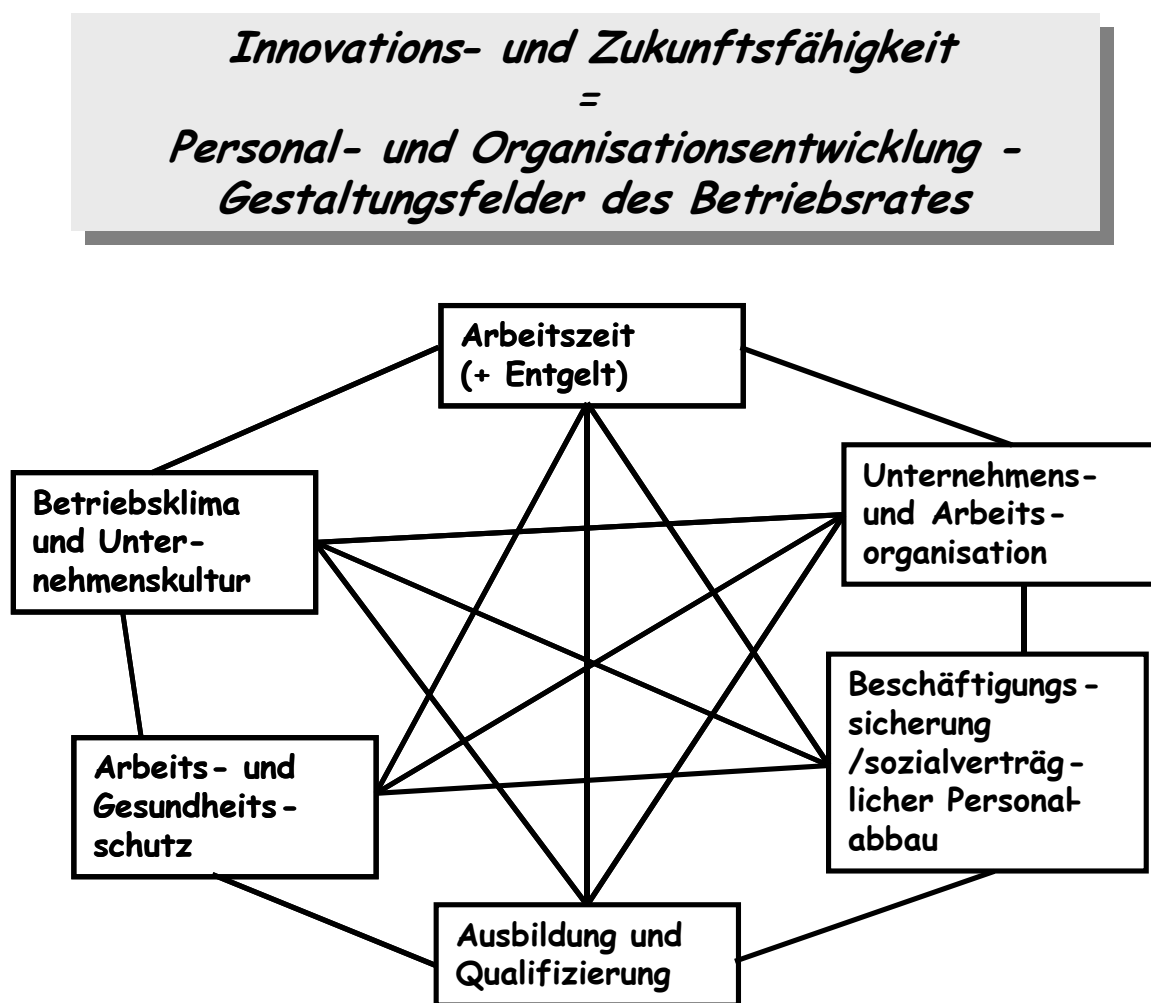
⁴⁴ Hauser-Ditz/Kluge (2001), S. 4

3.7 Zwischenfazit

Multifunktionale und nutzenstiftende Betriebsräte auf dem Weg zum „Co-Management“

Ein Blick auf die voranstehenden Ausführungen zeigt: Die Betriebsräte übernehmen vielfältige Gestaltungsaufgaben innerhalb des betrieblichen Geschehens und leisten damit einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung und zum Ausbau der Innovations- und Zukunftsfähigkeit der Betriebe und Unternehmen. Das folgende Schaubild fasst die skizzierten Aufgabenfelder Betriebsratsarbeit zusammen und illustriert damit zum einen die Aufgabenvielfalt aber auch die Interdependenz der Aufgabenfelder. Die Betriebsräte werden, ob gewollt oder ungewollt und unabhängig davon, ob sie die Rolle(n) annehmen, zu „Co-Managern“ des Wandels und der Komplexität. Sie ersetzen und/oder unterstützen dabei PersonalmanagerInnen und -entwicklerInnen, Arbeitssicherheits- und Gesundheitsschutzfachkräfte, OrganisationsentwicklerInnen und BetriebspsychologInnen. Die Unternehmen sparen damit (Personal-) Kosten und profitieren von der betriebsspezifischen Gestaltungskompetenz der betrieblichen InteressenvertreterInnen.

Abbildung 1: Personal- und Organisationsentwicklung - Gestaltungsfelder des Betriebsrates



Betriebsräte im Spannungsverhältnis zwischen „Co-Management“ und Interessenvertretung

Die Betriebsräte befinden sich jedoch in allen Fragen der Unternehmenspolitik und -organisation in einem enormen Spannungsverhältnis. Sie werden mit verschiedensten und teilweise konfligierenden Rollenerwartungen konfrontiert: Seitens der Unternehmensleitungen werden sie stark gefordert in ihrer betriebswirtschaftlichen, sozialen und umfassenden betriebsspezifischen Kompetenz. Hinzu kommt, dass umgekehrt bei der Einführung neuer Konzepte häufig versucht wird, den Betriebsrat in seiner kollektiven Interessenvertretungsfunktion überflüssig zu machen. Gleichzeitig bieten die modernen Konzepte der prozessorientierten und kooperativen Unternehmensführung verbesserte Gestaltungsmöglichkeiten für den Betriebsrat. Sie bringen aber auch komplexere Anforderungen an eine wirksame Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen mit sich. Im Sinne einer wirksamen Arbeitnehmervertretung gilt es die Chancen zu nutzen aber auch die Gefahren der Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen zu verhindern. Im Zuge einer immer dominanter werdenden Ausrichtung aller Unternehmensprozesse am Kapitalinteresse verschärft sich dabei der Interessenkonflikt zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Umgekehrt können die Betriebsräte im betrieblichen Alltag zumeist nur dann Verhandlungserfolge erzielen, wenn ihrerseits Zugeständnisse gemacht werden. Dieses Spannungsverhältnis wird umso prekärer, je dominanter Fragen der Beschäftigungs- und/oder Standortsicherung in diesen Aushandlungsprozessen werden. Gleichzeitig dürfen trotz des Drucks solcher Argumente arbeitnehmerorientierte Gestaltungsziele zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen nicht als Zugeständnisse preisgegeben werden.

4. Quantitative Analysen zur Mitbestimmungsreform

Studien, die sich mit den Kosten der Mitbestimmung befassen, machen es sich zu leicht, wenn nur eine Addition der anfallenden Kosten erfolgt. Allzu oft werden diese Kosten als unproduktiver Aufwand betrachtet. Dies ist so nicht haltbar. Der dem Aufwand gegenüberstehende Nutzen der betrieblichen Mitbestimmung wird häufig übersehen, er kann auch nicht vollständig quantifiziert werden. Eine reine Kostenbetrachtung hingegen lässt den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wert von Mitarbeiterbeteiligung, betrieblicher Mitbestimmung und professioneller Betriebsratsarbeit völlig außer Acht. Als Beitrag zu einer fairen Betrachtungsweise insbesondere der Kostenaspekte werden im Folgenden einige quantitative Fakten zur Mitbestimmung näher betrachtet und in Bezug zueinander gesetzt.

4.1 Partizipationsverhältnisse

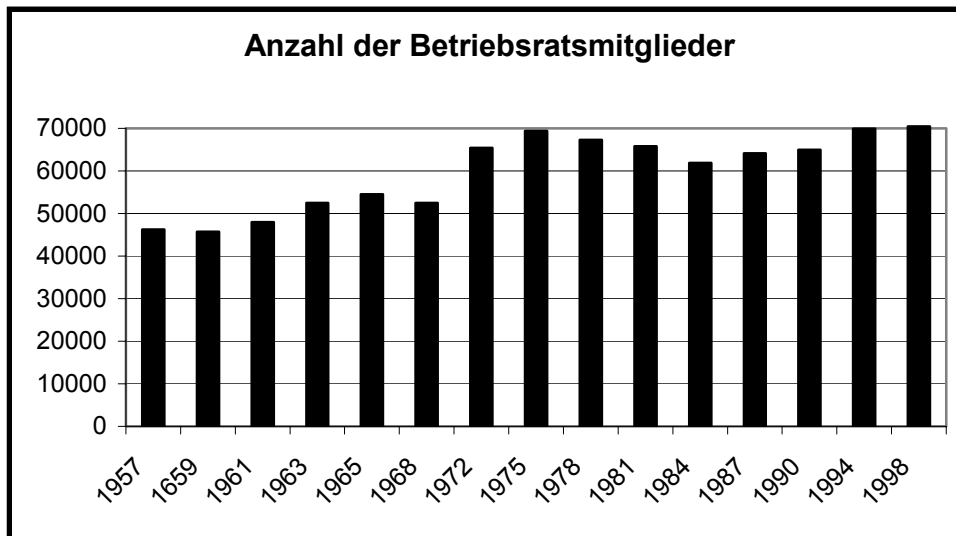
Rund 220.000 Menschen haben über ein Betriebsratsmandat die Chance und den Spielraum für die demokratisch legitimierte Mitwirkung an der Gestaltung von Arbeits- und Wirtschaftsbeziehungen. Diese Personen arbeiten in rund 40.000 Betriebsratsgremien zusammen und vertreten die Interessen von ca. 40 % der unselbstständig Beschäftigten.⁴⁵ Dieses Beteiligungspotential ist bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Die Vertretungsquote aller ArbeitnehmerInnen im privaten Sektor ist von rund 50% Mitte der achtziger Jahre auf rund 40% Mitte der neunziger Jahre zurückgegangen.⁴⁶ Dies bedeutet, dass ca. 60% aller ArbeitnehmerInnen des privaten Sektors in Deutschland in einer „mitbestimmungsfreien“ Zone arbeiten. Die Gründe für diese negative Entwicklung in den letzten Jahren liegen unter anderem darin, dass in den neu hinzu gekommenen ostdeutschen Betrieben Mitbestimmungsgremien nicht in gleichen Maße ausgeprägt sind.

Trotz intensiver Recherchen war es leider nicht möglich, repräsentative Zahlen für die gesamte Wirtschaft zu erhalten. Deshalb beschränken sich die folgenden Ausführungen auf den Organisationsbereich der IG Metall, da in diesem Bereich die weitreichendste Datenbasis vorliegt. Im Bereich der IG Metall gibt es nach den Betriebsratswahlen von 1998 ca. 70.000 gewählte Betriebsratsmitglieder in rund 12.000 Betrieben. Zum Zeitpunkt der Wahl waren in diesen Betrieben rund 3,3 Mio. Beschäftigte tätig. Von diesen 70.000 Betriebsratsmitgliedern sind allerdings nur ein geringer Teil freigestellt; 81% aller Betriebe mit Betriebsrat im Organisationsbereich der IG Metall hatten bei den Betriebsratswahlen 1998 nicht mehr als 300 Beschäftigte - das heißt, sie haben in der Regel keine freigestellten Betriebsratsmitglieder.

⁴⁵ Hauser-Ditz/Kluge (2001), S. 2 - mit Bezug zur DGB Statistik zur Betriebsratswahl 1994

⁴⁶ vgl. Hassel/Kluge (1999)

Abbildung 2: Entwicklung der Zahl der Betriebsratsmitglieder im Organisationsbereich der IG Metall



Durch die geplanten Änderungen des Betriebsverfassungsgesetzes käme es im Organisationsbereich der IG Metall zu lediglich ca. 1.262 zusätzlich freigestellten Betriebsräten.⁴⁷ Dies ergibt sich aus einer Betrachtung der Betriebsgrößen im Organisationsbereich der IG Metall. Daraus wird ersichtlich, dass 1.262 Betriebe mit Betriebsrat zwischen 200 und 300 Beschäftigte haben und somit von der Neuregelung der Freistellungsgrenze betroffen wären. Bei insgesamt 12.031 Betrieben im Bereich der IG Metall entspricht deren Anteil nur ca. 10% aller Betriebe. Eine weitere Relativierung bezieht sich auf die Kosten der Freistellungen: Durch die neuen Freistellungen entstehen keine komplett neuen Kostenstellen bzw. zusätzliche Kosten. Diese Betriebsräte haben auch bisher schon Betriebsratsarbeit geleistet, wenn auch nicht zu 100 Prozent freigestellt. Es ist darüber hinaus davon auszugehen, dass eine Freistellung dieser Betriebsratsmitglieder den Zeitaufwand für die Betriebsratsstätigkeit der anderen, nicht freigestellten Betriebsräte verringert. Eine mit der Freistellung einhergehende Aufgabenteilung bewirkt eine personenbezogene Kostenverlagerung, keine Ausdehnung der Kosten.

Die Einführung der möglichen Freistellung bereits ab 200 Beschäftigten ist auch als Anpassung an die Entwicklung der Betriebe zu sehen. Im statistischen Durchschnitt werden die Betriebe immer kleiner. Infolge dessen verringert sich die Zahl der zu wählenden Betriebsratsmitglieder. Im klassischen Durchschnittsbetrieb bestand 1972 der Betriebsrat aus 9 Mitgliedern, wovon ein Mitglied freigestellt war. 1998 sind im Durchschnittsbetrieb nur noch 7 Beschäftigte Mitglied des Betriebsrates, ohne eine einzige Freistellung. Die IG Metall Verwaltungsstelle Villingen-Schwenningen beispielsweise berichtet, dass 1972 die durchschnittliche Betriebsgröße bei 350 Beschäftigten lag, während sie 1998 nur noch 180 Beschäftigte betrug. Die Zahl der Freistellungen im Bereich der Verwaltungsstelle hat sich dementsprechend

⁴⁷ Ergebnisse der Betriebsratswahlen 1998, IG Metall

von 60 auf zwischenzeitlich nur noch 5 verringert. Infolge dessen ist es sachgerecht, die Vollfreistellung in Betrieben ab 200 Beschäftigten und Teilfreistellungen zu ermöglichen, wie dies in der Praxis bereits zu verzeichnen ist. Danach werden nicht nur die Freistellungen voll ausgeschöpft, sondern auch in einem Viertel der befragten Betriebe durch freiwillige Vereinbarungen erweitert.⁴⁸

4.2 Direkte Kosten der Mitbestimmung

Zu den Kosten der Mitbestimmung wird überwiegend die von Niedenhoff (1999) für das Institut der deutschen Wirtschaft erstellte Studie zur Praxis der betrieblichen Mitbestimmung zitiert. In dieser Untersuchung werden jährlich ca. 1.100 DM pro Beschäftigten als Kosten für die betriebliche Mitbestimmung zugrunde gelegt. Aber allein die Hälfte dieser Kosten gehen auf das Konto von Betriebsversammlungen. Zur Durchführung dieser sind die Unternehmen verpflichtet, unabhängig von der weiteren Ausgestaltung der rechtlichen Regelungen zur betrieblichen Mitbestimmung sowie der Stärke und Intensität der Aktivitäten der betrieblichen Interessenvertretung. Die Kosten des Betriebsrats bzw. der Betriebsratsarbeit wurde auf Basis von Angaben aus 29 Großbetrieben gewonnen. Anhand deren Angaben kostet der Betriebsrat 517,74 DM pro Beschäftigten, die Differenz zu den knapp 1.100 DM setzt sich zusammen aus 489,26 DM pro Kopf für Betriebsversammlungen und diversen kleineren Beträgen, die Auskunft geben über die Kosten für Einigungsstellenverfahren, den Gesamtbetriebsrat, die Betriebsratswahl als solche, Gerichtskosten sowie die Kosten für die Jugend- und Auszubildendenvertretung. Die Zusammensetzung dieser Kosten zeigt folgende Tabelle.

Tabelle 1: „Kosten der Betriebsratsarbeit“

Aufwendungen, die aus der Umsetzung der Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes entstehen – pro Mitarbeiter und Jahr in DM	
Betriebsratstätigkeit	517,54 DM
Betriebsversammlungen	489,26 DM
Einigungsstelle	43,59 DM
Gesamtbetriebsrat	14,39 DM
Konzernbetriebsrat	13,09 DM
Betriebsratswahl	6,91 DM
Prozesskosten	6,40 DM
Jugendvertretung (einschl. Auszubildendenvertretung)	4,72 DM
Jugendversammlung (einschl. Auszubildendenversammlung)	0,12 DM
Gesamtkosten	1.096,02 DM

Quelle: IW-Umfrage bei 29 Großunternehmen 1998

⁴⁸ Schäfer (2001), S. 65ff

Diese Ermittlung der Kosten ist nicht repräsentativ für die Unternehmen der deutschen Wirtschaft. Sie liefert, wenn überhaupt nur Näherungswerte für Großunternehmen. Für kleine und mittlere Betriebe kann diese Kostenberechnung nicht gelten. 29 Großbetriebe sind keine geeignete repräsentative Basis - auch bei der Erhebung der Kosten der Mitbestimmung. Andere Studien verdeutlichen, dass erst bei einer Betriebsgröße von mehr als 500 Beschäftigten alle Betriebsräte überhaupt einen Betriebsrats- bzw. Sitzungsraum haben, davon aber beispielsweise nur 88,9% einen eigenen Fotokopierer. Ebenso haben nur 83,8% der Betriebsräte in dieser Größenordnung einen eigenen PC und nur 63,9% zusätzliches Personal, beispielsweise eine Schreibkraft. Die Nutzung einer derartigen Ausstattung wird allerdings in die Pro-Kopf-Kosten der Mitbestimmung eingerechnet. Derartige Kosten fallen jedoch mit sinkender Betriebsgröße in einem immer geringer werdenden Maß an. So können zwar die meisten Betriebsräte auf ein Telefon und einen Fotokopierer zurückgreifen, jedoch haben erst zwei Fünftel einen PC zur Verfügung. Schließlich besteht nur für 47,2% der Betriebsräte in Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten überhaupt die Möglichkeit einen gesonderten Raum für die Betriebsratstätigkeit zu nutzen.⁴⁹ Aufgrund dieser Umstände kann zur weiteren Betrachtung nur von Aufwendungen für Mitbestimmung von maximal ca. 600 DM pro Beschäftigtem ausgegangen werden. Ein Vergleich der Arbeitskosten mit den maximalen Aufwendungen für Mitbestimmung relativiert noch die Summe von 600 DM. Die Arbeitskosten je Stunde werden von der deutschen Industrie mit 47,96 DM berechnet.⁵⁰ Die Kosten der Mitbestimmung entsprechen somit ca. 12,5 Arbeitsstunden pro Jahr. Bei einer effektiven Jahresarbeitszeit von rund 1600 Stunden sind das ca. 0,8 % der Arbeitszeit. Betrachtet man im Bezug dazu alleine die Produktivitätszuwächse eines Jahres, sollten die Kosten der Mitbestimmung bei keinem Unternehmen ins Gewicht fallen.

Die IW-Studie versäumt auch sträflich einen Bezug zwischen den Kosten der Mitbestimmung und den anderen Kosten der Unternehmen herzustellen. Anhand der beispielhaften Betrachtung eines Wirtschaftssektors wird dieses Kostenverhältnis hier näher beleuchtet: Gemäß den statistischen Daten waren im Jahre 1998 in Deutschland 793.000 Beschäftigte im Bereich der Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen tätig. Die Lohn- und Gehaltssumme der Unternehmen dieses Bereiches betrug 1998 61.708 Mio. DM. Es entfallen folglich auf den einzelnen Beschäftigten ca. 78.000 DM pro Jahr. Geht man von Mitbestimmungskosten von 600 DM pro Jahr aus, entsprechen diese 0,77 % der Lohn- und Gehaltssumme pro Beschäftigtem. Die Beschäftigten aus dem Bereich der Kraftwagen(teile)herstellung erzielten im selben Jahr einen Umsatz von 398.297 Mio. DM. Durchschnittlich wurde somit ein Umsatz von ca. 502.000 DM pro Beschäftigtem erzielt. Betrachtet man wiederum die Relation zwischen erwirtschaftetem Umsatz pro Beschäftigtem und den Kosten der Mitbestimmung zeigt sich, dass lediglich 0,12 % des erwirtschafteten Umsatzes für Mitbestimmung ausgegeben werden. Vergleicht man diesen Wert wiederum mit internationalen Vergleichsgrößen, so verweisen diese auf eine sehr geringe Belastung der deutschen Arbeitgeber. In Frankreich beispielsweise werden durchschnittlich 1,3 % der Bruttolohnsumme nur für

⁴⁹ Müller-Jentsch/Seitz (1998), S. 367

⁵⁰ vgl. Frankfurter Rundschau vom 19. Juni 2001, S. 7

die Aufgaben des Betriebsausschusses aufgewendet⁵¹. Die Kosten der betrieblichen Mitbestimmung kommen darüber hinaus noch hinzu. Auch das nachfolgende Praxisbeispiel relativiert überzogene Kostenbetrachtungen:

In einem befragten Unternehmen der Automobilzulieferindustrie beliefen sich 1999 die Kosten des Betriebsrates auf 0,44% der Personalaufwendungen und 0,12% der Gesamtleistung. Dort sind drei der 13 Betriebsratsmitglieder freigestellt. Der Betriebsrat ist materiell sehr gut ausgestattet. Es steht ein Büro mit neuester Ausstattung zur Verfügung (inkl. mehrerer PC's). Zur Unterstützung der Betriebsratsarbeit ist eine Mitarbeiterin beschäftigt. Darüber hinaus verfügt der Betriebsrat über ein eigenes Besprechungszimmer. Ebenso nimmt der gesamte Betriebsrat häufig an Schulungen teil. Da diese Bedingungen für die Arbeit eines Betriebsrates leider nicht, wie oben ausgeführt, in allen Unternehmen vorliegen, kann davon ausgegangen werden, dass die genannten Prozentsätze höher liegen als im Durchschnitt der deutschen Unternehmen.

Wenn auch einzelne VertreterInnen des Arbeitgeberlagers in der öffentlichen Debatte eindeutig gegen eine Reform des Betriebsverfassungsgesetzes protestieren - in der grundsätzlichen Tendenz sind sich die Fachleute jeglicher Couleur offensichtlich prinzipiell einig: Eine funktionierende Betriebspartnerschaft wird als ein zentrales Element der Wettbewerbsfähigkeit gesehen, deren Qualität Kosten einsparen hilft. Anknüpfend an die Einschätzungen zum Stellenwert und der kooperativen Haltung der Betriebsräte seitens der UnternehmensvertreterInnen, veranschaulicht bereits eine einfache Gegenüberstellung der Lohn- bzw. Gehaltskosten von Betriebsräten und Führungskräften einen eindeutigen Kostenvorteil - ungeachtet der Kosten, die potentiell entstünden, wenn auf den "Produktionsfaktor Betriebsrat" verzichtet würde: Wird wie allgemein vorherrschend ein durchschnittliches Bruttojahresgehalt eines Betriebsratsmitglieds von DM 60.000 angenommen und die Differenz zu einem durchschnittlichen Bruttojahresgehalt einer mittleren Führungskraft im Personalmanagement in Höhe von DM 100.000 gebildet, so spart ein Unternehmen durch das Vorhandensein eines Betriebsrates ca. 40% an Gehaltskosten.

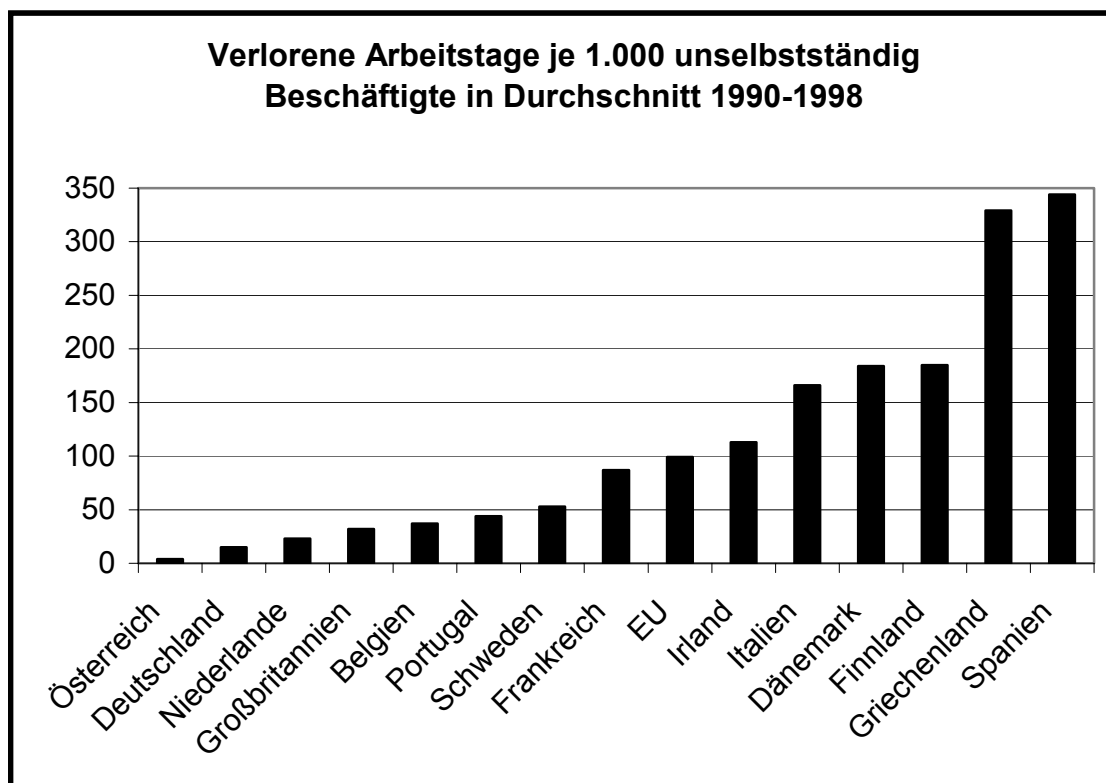
Durch die geplanten Veränderungen des Betriebsverfassungsgesetzes ergeben sich darüber hinaus Einsparungen im Rahmen des vereinfachten Wahlverfahrens. Die Neuregelung der Wahlverfahren reduziert die Wahlvorbereitungsmaßnahmen auf ein Minimum. Die Kosten für die Wahlversammlung können schon heute mit den Kosten für den Wahltag zur Betriebsratswahl gegengerechnet werden. So ist zum Beispiel kein, über acht Wochen mehrfach tagender Wahlausschuss mehr erforderlich. Es muss ebenso keine vorgeschaltete Wahlversammlung durchgeführt werden.

⁵¹ Altmeyer (2001), S. 75

4.3 Arbeitsausfälle durch Streiks

Betrachtet man sich den internationalen Vergleich der Streiktage, belegt Deutschland einen „Spitzenplatz“. Lediglich die österreichischen ArbeitnehmerInnen streiken seltener. In den letzten Jahren ist die Zahl der streikenden bzw. von Aussperrungen betroffenen ArbeitnehmerInnen sogar noch rückläufig. Diese Entwicklung ist sicherlich auch als ein Verdienst der in Deutschland bestehenden Mitbestimmungsregelungen zu sehen.

Abbildung 3: Streiktage im internationalen Vergleich



Quelle: Wirtschaftskammer Österreich/Abteilung für Statistik

Im Durchschnitt der Jahre 1990 bis 1998 gingen in Deutschland lediglich 15 Arbeitstage pro 1.000 unselbstständig Beschäftigte verloren. Im Bereich der Automobil- und Zulieferindustrie werden gemäß den statistischen Daten pro Tag ca. 1 Mrd. DM an Umsätzen erzielt. Pro Beschäftigtem dieser Branche entsteht somit ein Umsatzausfall von ca. 1.250 DM. Produktionsausfälle, die durch Streiks und Aussperrungen entstehen, können erfahrungsgemäß nur zum Teil aufgearbeitet werden. Die Kosten der Mitbestimmung sind somit rein rechnerisch durch einen halben Streiktag - sprich Produktionsausfalltage pro Beschäftigtem -, der nicht stattgefunden hat, für das ganze Jahr gedeckt. Es liegt somit im Interesse des Unternehmens möglichst wenige Produktionstage durch Streiks zu verlieren. Die betriebliche Mitbestimmung trägt in ihrer bisherigen und novellierten Ausgestaltung dazu bei, die produktive Entwicklung zu unterstützen.

5. Zusammenfassung und Fazit

Die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes enthält keine Strukturänderungen am System der Betriebsverfassung. Letztlich gibt es nicht mehr oder weniger Mitbestimmung, auch keine grundlegend andere Form der Mitbestimmung - lediglich das „Funktionieren der Mitbestimmung nach klassischem Muster“ (Wendeling-Schröder 2001, S. 221) wird erleichtert. Das Betriebsverfassungsgesetz setzt - nach wie vor - einen rechtlichen Rahmen, der Unternehmens- und Arbeitnehmerinteressen gleichermaßen Raum gibt; es werden weder neue Interessenvertretungskompetenzen, Konfliktlösungsmöglichkeiten oder Entscheidungsgremien entwickelt, noch werden die Betriebsräte zu ‚funktionswidrigen Sachwaltern allgemeiner politischer Interessen‘. Betriebsräte trugen auch nach bisher geltendem Recht die (Mit-) Verantwortung dafür, dass im Betrieb weder rassistische noch geschlechtsspezifische Diskriminierungen vorkommen. Auch in Bezug auf die Beschäftigungssicherung wurden bereits bestehende Normen lediglich konkretisiert und zum Teil erweitert. Letztlich stellt nur die ausdrückliche Nennung des Umweltschutzes ein Novum des Betriebsverfassungsgesetzes dar; die Mitwirkung in Umweltschutzfragen ist jedoch bereits häufig betriebliche Praxis. Durch Beteiligung und Kooperation auf Basis der Mitbestimmung steht sowohl den Unternehmen als den Beschäftigten, aber auch der Gesellschaft insgesamt, ein geeigneter Ansatz zur innovativen Problemlösung zur Verfügung. Dies gestehen auch Kritiker der betrieblichen Mitbestimmung ein, zumindest dann, wenn sie erst einmal eigene positive Erfahrungen mit Betriebsräten gemacht haben.

- Betriebsräte sind nicht bequem, aber anerkannt
- Betriebsräte sind nicht nur Produktions-, sondern auch Korrekturfaktor
- Betriebsräte sind prägende Säulen der Unternehmenskultur
- Betriebsräte sind Mitgestalter und Interessenvertreter im Unternehmens-, Gesellschafts- und Strukturwandel

Im vorliegenden Gutachten wurden insbesondere die Chancen einer aktiven und kooperativen Beteiligung der betrieblichen Interessenvertretung herausgestellt und auf die (Kosten-)vorteile hingewiesen bzw. wurden die „Kostenargumente“ relativiert. Die Chancen und (Kosten-)vorteile müssen jedoch zum einen durch die seitens der Unternehmensleitung praktizierten Formen der Partizipation ermöglicht und andererseits durch das Engagement der Betriebsräte wahrgenommen werden. In der Praxis bestehen in Sachen betriebliche Sozialpartnerschaft jedoch durchaus Spannungsverhältnisse zwischen den betrieblichen Parteien, die die Nutzenvorteile minimieren und unter Umständen auch verhindern. So können schätzungsweise 20% der gewählten Betriebsräte als eher konfliktorientiert eingestuft werden. Weitere 20-30% der Betriebsräte arbeiten in patriarchalisch oder autoritär geführten Unternehmen, die keinen Platz für eine signifikante Rolle eines (trotzdem existierenden) Betriebsrates lassen.⁵² Insofern können Betriebsräte und deren „Strategien“ durchaus im Widerspruch zu den Unternehmenszielen wirken bzw. können durch eine widersprüchliche Aus-

⁵² Hauser-Ditz/Kluge (2001), S. 5

richtung der Betriebsratsarbeit oder die Passivität des Betriebsrates durchaus Kosten entstehen, die nicht gewollt sind, aber vermieden werden könnten. Allgemein messen immer mehr Unternehmen partizipativen Managementansätzen eine entscheidende Bedeutung für den Unternehmenserfolg zu, beteiligungsorientierte und kooperative Formen der Unternehmensführung werden jedoch nicht in dem Maße auch praktiziert, wie sie als notwendig und relevant für den Unternehmenserfolg eingeschätzt werden.⁵³

Ein Resümee der Ausführungen führt dennoch unweigerlich zu dem Schluss, dass die Betriebsräte in ihren verschiedenen Rollen und Funktionen der Interessenvertretung⁵⁴ - sofern sie diese wahrnehmen (können) - entscheidende Mitgestalter der Unternehmensentwicklung, der Arbeits- und Lebensbedingungen sowie regionaler und gesellschaftlicher Entwicklungen sind. Das Resümee zeigt weiter, dass die Betriebsräte durch ihr immer umfassender und komplexer werdendes Engagement eine Vielzahl von Kosten- und Nutzensvorteilen in den Betrieben aber auch den öffentlichen Kassen ermöglichen. Demzufolge müsste gefragt werden, welche Kosten entstünden, gäbe es weniger oder keine betriebliche Interessenvertretungen auf Basis des Betriebsverfassungsgesetzes. Und drittens stellt sich anhand dieses Resümees die Frage, ob nicht die Unternehmensseite weit mehr Engagement in Bezug auf die Gestaltung der betrieblichen Arbeitsbedingungen sowie kultureller Faktoren aufbringen sollte, um weitere potentielle Nutzensvorteile realisieren zu können.

⁵³ Bronner/Staminsky (1999)

⁵⁴ als Initiatoren, Entwickler, Promotoren, Mittler und Wächter oder anders formuliert Personal- und OrganisationsentwicklerInnen, BetriebspsychologInnen sowie Arbeitssicherheits- und Gesundheitsschutzfachkräfte

LITERATUR

- Addison, J.T./Schnabel, C./Wagner, J. (1999): Verbreitung, Bestimmungsgründe und Auswirkungen von Betriebsräten: Empirische Befunde aus dem Hannoveraner Firmenpanel. In: Frick, B./Kluge, N./Streeck, W. (Hrsg.): Die wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung. Frankfurt und New York, S. 223-249
- Altmeyer, W. (2001): Interessenmanager vor neuen Herausforderungen. Eine empirische Studie über Belegschaftsvertretungen in Deutschland, Frankreich, Spanien und Großbritannien. Baden-Baden
- Badura, B./Münch, E./Ritter, W. (1997): Partnerschaftliche Unternehmenskultur und betriebliche Gesundheitspolitik. Fehlzeiten durch Motivationsverlust? Gütersloh
- Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung (1998): (Hrsg.): Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen - Bilanz und Perspektiven, Bericht der Kommission Mitbestimmung. Gütersloh
- Beyer, H./Fehr, U./Nutzinger, H.G. (1995): Unternehmenskultur und innerbetriebliche Kooperation. Anforderungen und praktische Erfahrungen. Wiesbaden
- Bosch, A. (1997): Vom Interessenkonflikt zur Kultur der Rationalität. Neue Verhandlungsbeziehungen zwischen Management und Belegschaft. München und Mering
- Bosch, A./Ellguth, P./Schmidt, R./Trinczek, R. (1999): Betriebliches Interessenhandeln: Band 1. Zur politischen Kultur der Austauschbeziehungen zwischen Management und Betriebsrat in der westdeutschen Industrie. Opladen
- Bronner, R./Staminski, H. (1999): Vom Potential zur Performance. In: REFA-Nachrichten 4/1999, S. 26-30
- Coase, R.H. (1988): The Firm, the Market and the Law. Chicago und London
- Dorsch-Schweizer, M./Schulten, T. (2001): Betriebs- und Personalräte zwischen Belegschaft, Arbeitgeber und Gewerkschaft. In: WSI Mitteilungen 2/2001, S. 113-123
- Dobischat, R./Seifert, H. (2001): Betriebliche Weiterbildung und Arbeitszeitkonten. In: WSI-Mitteilung 02/2001, S. 92-101
- Fischer, S./Weitbrecht, H. (1995): Individualism and Collectivism: Two Dimensions of Human Ressource Management and Industrial Relations. In: Industrielle Beziehungen 2/1995, S. 367-394
- Freeman, R.B./Lazear E.P. (1995): An economic Analysis of Works Councils, in: Rogers, J./Streeck, W. (Hrsg.): Works Council: Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations. Chicago

- Frick, B. (1997): Mitbestimmung und Personalfluktuatoin. Zur Wirtschaftlichkeit der bundesdeutschen Betriebsverfassung im internationalen Vergleich. München
- Funder, M. (1995): Stand und Perspektiven der Mitbestimmung. Hans-Böckler-Stiftung: Düsseldorf
- Grube, B. (1997): Längerer Atem macht sich bezahlt. Ein Interview mit der Siemens-Betriebsratsvorsitzenden Birgit Grube. In: Die Mitbestimmung 7+8/1997, S. 40-42
- Hassel, A./Kluge, N. (1999): Die quantitative Entwicklung der Mitbestimmung in Deutschland. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 03/1999, S. 168-177
- Hauser-Ditz, A./Kluge, N. (2001): Vorteil Mitbestimmung: Vom Nutzen innerbetrieblicher Kooperation. In: Abel J./Sperling, J. (Hrsg.): Umbruch und Kontinuität. Perspektiven nationaler und internationaler Arbeitsbeziehungen. München und Mering
- Heidemann, W. (1999): Betriebs- und Dienstvereinbarungen - Betriebliche Weiterbildung. Analyse und Handlungsempfehlungen. edition der Hans-Böckler-Stiftung 13. Düsseldorf
- Houben, M./Steinkamp, R. (2001): Überleitungsstrategien im Zuge des Out- und Replacement - Extern orientierte Personalentwicklung und Aufbau betrieblicher Beschäftigungsgesellschaften. Saarbrücken
- Junkes, J./Sadowski, D. (1999): Mitbestimmung im Aufsichtsrat: Steigerung der Effizienz oder Ausdünnung von Verfügungsrechten?. In: Frick, B./Kluge, N./Streeck, W. (Hrsg.): Die wirtschaftlichen Folgen der Mitbestimmung. Frankfurt/Main und New York. S. 53-88
- Kayser, G. (1999): „MIND - Mittelstand in Deutschland“. Institut für Mittelstandsforschung, Bonn
- Knuth, M. (1989): Gewerkschaftliche Mitbestimmungsforschung. Rückblick und Ausblick. In: Forschungsinstitut für Arbeiterbildung (Hg.): Mitbestimmung und Arbeitnehmerhandeln. FIAB: Recklinghausen, S. 5-40
- Kotthoff, H. (1981): Betriebsräte und betriebliche Herrschaft. Frankfurt am Main
- Kotthoff, H. (1994): Betriebsräte und Bürgerstatus. Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung. München und Mering
- Kotthoff, H. (1998): Mitbestimmung in Zeiten interessenpolitischer Rückschritte. Betriebsräte zwischen Beteiligungsofferten und „gnadenlosem Kostensenkungsdiktat“. In: Industrielle Beziehungen, Heft 1, S. 76-100
- Müller-Jentsch, W./B. Seitz (1998): Betriebsräte gewinnen Konturen. Ergebnisse einer Betriebsräte-Befragung im Maschinenbau. In: Industrielle Beziehungen 5/1998, S. 361-387

- Müller-Jentsch, W. (2001): Mitbestimmung - Wirtschaftlicher Erfolgsfaktor oder Bürgerrecht?. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 4/2001
- Nagel, B./Nutzinger, H.G. (2000): Zum Verhältnis von gesetzlicher und vertraglich vereinbarter Mitbestimmung. www.boeckler.de/service/mbf/betrvq/nagelnutzinger.pdf
- Niederhoff, H.-U. (1999): Die Praxis der betrieblichen Mitbestimmung. Köln
- Ohnesorg, S. (2000): Abschlußbericht des Projekts „Betriebsklima und Unternehmenskultur - Gestaltungsanforderungen und ihre Umsetzung in saarländischen Betrieben und Behörden“, durchgeführt im Auftrag der Arbeitskammer des Saarlandes
- Ohnesorg, S. (2001): Betriebsklima im Saarland. In: Arbeitnehmer 02/2001, S. 26-27
- Osterloh, M. (1993): Interpretative Organisations- und Mitbestimmungsforschung. Stuttgart
- Schäfer, C. (2001): Die WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 1999/2000 im Überblick. In: WSI-Mitteilungen 02/2001, S. 65-75
- Vitols, S. (2001): Unternehmensführung und Arbeitsbeziehungen in deutschen Tochtergesellschaften großer ausländischer Unternehmen. www.bertelsmann-stiftung.de/press/item.cfm?lan=de&nld=14&als=2876
- Wassermann, W. (2001): Die Angst des Unternehmers vor dem Gewerkschafter. Betriebsräte und Mittelstand – zwischen Verbandspolemik und Mitbestimmungserfahrung. In: Frankfurter Rundschau vom 01.02.2001
- Williamson, O.E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism, New York u.a. (deutsch: Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Tübingen 1990)
- Weitbrecht, H./Fischer, S. (1993): Human Resource Management und industrielle Beziehungen. In: Müller-Jentsch, W. (Hg.): Profitable Ethik - effiziente Kultur. Neue Sinnstiftung durch das Management? München und Mering, S. 179-208
- Wendeling-Schröder, U. (2001): Arbeitsrechtliche Aspekte der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 4/2001, S. 221-228