

Berlin, 17.10.2016

Diskussionspapier: „Arbeiten 4.0“ braucht gleichberechtigte Teilhabe! Mehr Mitbestimmung und Demokratie in der digitalen Arbeitswelt

Anlässlich des Kongresses zu „Arbeit und Gesellschaft 4.0: Mitbestimmen, mitgestalten!“ im Oktober 2016 legt die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di ein Diskussionspapier zur Stärkung der Mitbestimmung und Demokratie in der digital vernetzten Arbeitswelt vor. Auch und gerade in einer zunehmend digitalisierten Arbeitswelt ist es wichtig, dass Mitbestimmung und Mitbestimmbarkeit gewährleistet werden und die neuen technischen Möglichkeiten dazu genutzt werden, sie auszubauen. Im Folgenden werden Vorschläge zur Ausgestaltung und Anforderungen an Rahmenbedingungen zur Diskussion gestellt.

1. Digitalisierung und Mitbestimmung

Die Digitalisierung ist in vollem Gange – und wird sich weiter beschleunigen. Technologische Innovationen, plattformbasierte Geschäftsmodelle und vernetzte Wertschöpfungsprozesse ermöglichen gravierende Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft und haben vor allem in der Arbeitswelt bereits tiefgreifende Umbrüche mit sich gebracht. Der digitale Wandel geht mit großen Chancen und erheblichen Risiken einher, neue Gestaltungsmöglichkeiten und Schutzbedürfnisse für Erwerbstätige werden ausgelöst. Doch all diese Entwicklungen haben sich bislang kaum in den rechtlichen Grundlagen der betrieblichen und der Unternehmensmitbestimmung niedergeschlagen. Diese entstammen durchweg vordigitalen Zeiten, werden den veränderten Anforderungen vielfach nicht mehr gerecht und bedürfen dringend der Erneuerung im Sinne der Leitbilder von Wirtschaftsdemokratie und Guter Arbeit.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft will deshalb die Mitbestimmung modernisieren und ausbauen, um

- die Mitbestimmung auch in internationalen Unternehmens- und Konzernstrukturen sicherzustellen;
- eine Mitgestaltung der digitalen Change-Prozesse im Sinne sozialer Innovationen durch die Beschäftigten und ihrer Betriebs- und Personalräte „auf Augenhöhe“ mit dem Management zu gewährleisten;
- die Möglichkeiten individueller Mitwirkung am Arbeitsplatz zu erweitern und diese mit kollektiven Beteiligungsrechten zu verzahnen, ohne letztere dabei zu schwächen;
- die im Zuge der Digitalisierung wachsende Zahl von Erwerbstätigen „jenseits der Festanstellung“ und außerhalb von Betrieben und Verwaltungen in die Interessenvertretung einzubeziehen;
- auch bei neuen Erwerbsformen, wie z.B. über Plattformen vermittelte Arbeit, Mitbestimmung und Beteiligung zu ermöglichen
- den im digitalen Umbruch akut werdenden Gefährdungen – etwa bei den Persönlichkeitsrechten – begegnen zu können;
- die durch die Digitalisierung eröffneten Spielräume für mehr Selbstbestimmung der Erwerbstätigen abzusichern und im Arbeitsalltag wirksam werden zu lassen;
- die Potenziale für mehr Demokratie in Betrieben, Unternehmen und Verwaltungen auszuschöpfen.

2. Mehr Freiheiten durch mehr Mitbestimmung

Die Digitalisierung hat vielfache technische Voraussetzungen dafür geschaffen, Arbeit freier zu gestalten. Auf dieser Grundlage eröffnen sich auch Spielräume für mehr Autonomie der Beschäftigten, insbesondere was die Wahl ihres Arbeitsortes und die Festlegung ihrer Arbeitszeiten betrifft. Diese Optionen gilt es unter Beteiligung und zu Gunsten der Erwerbstätigen verstärkt zu nutzen, um ihnen durch eine erweiterte Orts- und Zeitsouveränität mehr Arbeits- und Lebensqualität, eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie mehr Geschlechtergerechtigkeit zu ermöglichen. Dazu bedarf es zum einen einer Anpassung individuellen Arbeitsrechts und entsprechender Anspruchsrechte – u.a. solcher auf selbstbestimmte Telearbeit und zeitweilige Nichterreichbarkeit –, deren reale Durchsetzung durch starke Interessenvertretungen flankiert und in kollektiven Vereinbarungen innerhalb verlässlicher rechtlicher Rahmenbedingungen verankert werden müssen. Um dies zu gewährleisten und so auch den Beschäftigten mehr Möglichkeiten in einer digital geprägten Arbeitswelt sichern zu können, benötigen Betriebs- und Personalräte mehr Initiativrechte sowie verbesserte Mitbestimmungsrechte bei der Ausgestaltung von Arbeitsplätzen, Arbeitsabläufen und Arbeitsumgebungen, speziell bei Regelungen zu mobiler Arbeit, Homeoffice, flexiblen Arbeitszeiten und Leistungsbemessung. Diese Gestaltungsrechte können und müssen innerhalb des Rahmens der bestehenden Arbeitszeit- und Arbeitsschutzgesetze verwirklicht werden.

3. Mehr Mitbestimmung gegen neue Gefährdungen

Die Digitalisierung geht nicht nur mit Chancen für bessere, mehr selbstbestimmte Arbeit einher, sondern auch mit akuten Gefährdungen und daraus entstehenden Schutzbedürfnissen der Erwerbstätigen. Exemplarisch zu nennen sind hier die Problemfelder

- einer permanenten Erreichbarkeit auch außerhalb betriebsüblicher Arbeitszeiten,
- gesundheitlicher Beeinträchtigungen durch ergonomisch unzulängliche Arbeitsmittel und Arbeitsumgebungen bei mobilen Tätigkeiten,
- von Eingriffen in die Persönlichkeitsrechte durch lückenlose digitale Kontrollen oder auch
- unsicherer und prekärer Erwerbstätigkeit auf digitalen Plattformen,
- der Sanktionen gegen Whistleblower/innen,
- der Ausdehnung der Arbeitszeit durch Intensivierung der Arbeit mittels zu hoher Zielvereinbarungen bzw. indirekter Steuerung.

In all diesen Gefährdungsbereichen müssen nicht nur die individuellen Rechte der Betroffenen umfassend gestärkt werden, sondern auch die Überwachungs- und Mitbestimmungsrechte der Betriebs- und Personalräte in Fragen des Datenschutzes, der Fremdvergabe von Arbeitsaufträgen und des Whistleblowings. Das schon heute zu beklagende Vollzugs- und Kontrolldefizit im Arbeitsrecht droht sich in einer digital geprägten und in größer werdenden Bereichen nicht mehr tariflich gebundener Arbeitswelt weiter zu verschärfen. Um dieser Entwicklung entgegenwirken zu können, sind neue Durchsetzungsinstrumente erforderlich, etwa ein Verbandsklagerecht der zuständigen Tarifvertragsparteien zur Einhaltung gesetzlich und kollektivvertraglich normierter Mindestbedingungen sowie eine Stärkung von Unterlassungsansprüchen der Betriebs- und Personalräte bei Verstößen gegen Informations-, Anhörungs- und Mitbestimmungsrechten.

4. Mehr Teilhabe durch mehr Mitbestimmung

Mit der digitalen Durchdringung betrieblicher Kommunikations-, Entscheidungs- und Wertschöpfungsprozesse wird eine Stärkung individueller Beteiligungs-, Mitsprache- und Informationsrechte der Erwerbstätigen im Sinne einer „Mitbestimmung in der ersten Person“ zunehmend möglich und nötig. Diese müssen mit den bestehenden Mechanismen kollektiver Mitbestimmung verzahnt werden, wobei die kollektiven Mitbestimmungsrechte die Grundlage definieren, auf deren Basis die individuelle Mitgestaltung erfolgen kann und soll, insbesondere hinsichtlich der Moderation konfligierender Interessen. Ein nach diesem Prinzip weiterentwickeltes Zusammenspiel individueller und kollektiver Gestaltung eröffnet Chancen für neue Beteiligungsformen als Verstärkung der betrieblichen Mitbestimmung und stärkt die Demokratie im Betrieb. Zu denken ist hier etwa an

- Stärkung von Durchsetzungsrechten bei arbeitgeberseitigen Verstößen gegen Gesetze, Tarifverträge, Betriebs- und Dienstvereinbarungen,

- Transparenzpflicht des Arbeitgebers hinsichtlich der erwarteten quantitativen und qualitativen Beschäftigungsentwicklung des Unternehmens, analog der Transparenzpflicht für kapitalmarktorientierte Unternehmen bezüglich ihrer Gewinnerwartungen,
- Prüfpflicht für den Arbeitgeber bei Überlastungsanzeigen,
- Einspruchs- und Vorschlagsrechte bei arbeitsorganisatorischen Veränderungen,
- Rechte auf Weiterbildung während der Arbeitszeit,
- Rechte auf freien Zugang zum Internet und zu Intranets.

Betriebs- und Personalräte sollten sich als Promotoren und Garanten solcher Rechte verstehen und in ihrer Meinungsbildung und Entscheidungsfindung verstärkten Gebrauch von Befragungen und Abstimmungen der Beschäftigten machen, auch mit Hilfe digitaler Kommunikations- und Partizipationsformen – z.B. Online- Tools . Der DGB-Index Gute Arbeit ist dafür ein geeignetes Instrument. Für Gewerkschaften sind nicht nur der Zugang zum Betrieb und das Recht zur Ansprache von Beschäftigten auch künftig zu sichern, sie müssen auch die Möglichkeit erhalten, neue, z.B. digitale Beteiligungsformate in Betrieben und Unternehmen zu initiieren und durchzuführen. Dazu wäre eine rechtliche Verankerung der Rolle der betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertretungen als Organisatoren, Stabilisatoren und Mediatoren direkter Beschäftigtenbeteiligung sinnvoll.

5. Mitbestimmungsfreie Zonen eindämmen

In vielen jungen Unternehmen der IT-Branche sowie in Startups wird eine Unternehmenskultur der Offenheit und des Miteinander gepflegt, in manchen wird dies nur behauptet. Ob Realität oder Fiktion, in vielen Fällen wird gesetzlich normierten Organen der kollektiven Mitbestimmung kein Platz eingeräumt. Sowohl in diesen Unternehmen wie auch gesamtwirtschaftlich ist die Reichweite der Unternehmens- und der betrieblichen Mitbestimmung seit einigen Jahren rückläufig.

Gab es 2002 noch 767 paritätisch besetzte Aufsichtsräte, so sind es heute nur noch 635. Und in der Hälfte der ca. 1500 Unternehmen, in denen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach dem Gesetz ein Drittel der Aufsichtsräte besetzen müssen, geschieht dies nicht. Gründe hierfür sind fehlende Sanktionen, die Gründung von Tochterfirmen unterhalb der Mitbestimmungsschwelle sowie die Nutzung ausländischer Rechtsformen, Stiftungskonstruktionen oder auch der Europäischen Aktiengesellschaft (SE), für die die Mitbestimmungsgesetze nicht gelten.

Betriebsräte bestehen derzeit nur in etwa zehn Prozent der betriebsratsfähigen Betriebe und zwischen 1996 und 2014 ist der Anteil der Beschäftigten, die in Betrieben mit einem Betriebsrat arbeiten, von 50 auf 41 Prozent zurückgegangen.

Um die betriebliche Mitbestimmung zu stärken, sind Gesetzesänderungen ebenso nötig wie die Zusammenarbeit mit Gewerkschaften. Forschungsergebnisse zu Betriebsratsgründungen zeigen, dass letztere fast immer mit Gewerkschaftsbezug erfolgen, wobei die Rolle der Gewerkschaft zwischen einer beratenden und einer stark unterstützenden Funktion variieren kann. Die Gewerkschaften benötigen dazu entsprechende Rahmenbedingungen. Die Förderung von Betriebsratsgründungen sollte daher durch den Gesetzgeber u.a. durch folgende Maßnahmen unterstützt werden:

- Ausweitung des vereinfachten Wahlverfahrens auf Betriebe mit 51 bis 100 Beschäftigten;
- Konsequente Strafverfolgung der Behinderung von Betriebsratswahlen;
- Besserer Kündigungsschutz für Initiatoren von Betriebsratswahlen und Bewerber für den Wahlvorstand.

Ein offen feindliches Klima gegenüber Personalratsgründungen in Verwaltungen und Einrichtungen mag weniger akut sein. Umstrukturierungen im öffentlichen Dienst in den letzten Jahrzehnten haben jedoch auch hier zu veränderten Organisationsgrenzen, neuer Arbeitsorganisation unter neuen Technologien geführt, die teilweise bestehende personalvertretungsrechtliche Regelungen ins Leere laufen lassen.

Insgesamt muss es das Ziel bei der Gestaltung des Personalvertretungsrechts sein, die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst auf Basis ausgeweiteter und dem Betriebsverfassungsgesetz gleichwertiger

Mitbestimmungsrechte zu vereinheitlichen und insgesamt eine Auseinanderentwicklung der auf Bundes- bzw. Landes- und Kommunalebene geltenden Vorschriften zu verhindern.

Der öffentliche Dienst hat sich insbesondere im Zuge der Einführung von open government Transparenz auf die Fahnen geschrieben. Dem ist auch innerhalb der Verwaltungen Rechnung zu tragen. Vor diesem Hintergrund ist die weitreichende personalvertretungsrechtliche Schweigepflicht (§ 10 BPersVG) auf den Prüfstand zu stellen und durch die Normierung einer dem Betriebsverfassungsgesetz vergleichbaren Schweigepflicht (§ 79 BetrVG) zu ersetzen. Denn es ist nicht mehr zeitgemäß, die Schweigepflicht auf alle dem Personalrat (und sei es auch nur durch Zufall oder Versehen) bekannt gewordenen Angelegenheiten und nicht nur auf die, die vom Dienststellenleiter als geheimhaltungsbedürftig eingeschätzt werden, zu beziehen.

6. Mitbestimmung für alle Erwerbstätigen

Mit der digitalen Vernetzung der Wertschöpfungsaktivitäten haben sich die Optionen der Unternehmen erweitert, Arbeit flexibel, überbetrieblich und grenzüberschreitend und damit häufig außerhalb des Terrains der Mitbestimmung und gewerkschaftlicher Interessenvertretung zu organisieren. Die demokratisierenden, zivilisierenden und regulierenden Mechanismen der Mitbestimmung werden in solchen Fällen ebenso geschwächt wie die Schutz- und Gestaltungsfunktionen der Interessenvertretungen.

Besonders problematisch ist dabei, dass Betriebs- und Personalräte bislang nur über unzulängliche Einflussmöglichkeiten auf die Einsatz- und Arbeitsbedingungen des „Drittpersonals“ – wie Zeit- und Werkvertragsbeschäftigte, Crowdworker/innen und „arbeitnehmerähnliche Personen“ – verfügen und deren Interessen deshalb kaum wirksam vertreten können. Um hier Abhilfe zu schaffen, ist die Mitbestimmung durch einen erweiterten Arbeitnehmerbegriff auf eine breitere Grundlage zu stellen, damit der steigenden Anzahl von externen, durch digitale Vernetzung längerfristig in betriebliche Prozesse eingebundenen Erwerbstätigen Rechnung getragen werden kann und diese durchsetzbare Schutz- und Beteiligungsrechte in den Einsatzbetrieben erhalten. Dies gilt insbesondere für Selbständige, die wirtschaftlich abhängig und vergleichbar einer/m Arbeitnehmer/in sozial schutzbedürftig sind, und für viele weitere „atypische“ Beschäftigungsformen. In jedem Fall bedarf es verstärkter Informations-, Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte und adäquater Kontrollmöglichkeiten der Interessenvertretungen beim Einsatz von Drittpersonal“, bei Out- und Crowdsourcing und bei Wertschöpfungsprozessen in vernetzten virtuellen Strukturen.

Da digital vernetzte Arbeit zunehmend weniger an fixen Orten in klassischen Betriebsstätten stattfindet, ist zudem eine Anpassung des Betriebs- und Dienststellenbezugs an die veränderten Gegebenheiten erforderlich, um die Vertretungszuständigkeit der Betriebs- und Personalräte für alle Beschäftigten – sowohl die „vor Ort“ tätigen wie auch die „nur virtuell“ angegliederten – sicherzustellen. In diesem Kontext gilt es auch, der vielfach zu beobachtenden Flucht international agierender Unternehmen und Konzerne aus nationalen Mitbestimmungsregimen – etwa durch Nutzung ausländischer Rechtsformen – entgegenzuwirken. Auf der europäischen Ebene sind dazu mehr durchsetzbare Mitbestimmungsrechte, sowie deren Reichweite und Effektivität auszubauen, u.a. durch Erweiterung des Aufgabenkatalogs Europäischer Betriebsräte um die Themenfelder „Digitalisierung“ und „Datenschutz“. Notwendig ist es beispielsweise auf europäischer Ebene, dass in den Mitgliedstaaten alle Mitbestimmungsregeln für alle Rechtsformen gelten – inländische wie ausländische.

ver.di und IG Metall bieten bereits Austausch-, Beratungs- und Informationsmöglichkeiten für Selbständige und Crowdworker/innen an. Es bedarf aber darüber hinaus der Schaffung von Mechanismen zur Normierung und kollektiven Aushandlung von Mindestbedingungen und deren Durchsetzung für Werkvertragsnehmerinnen und -nehmer, Solo-Selbständige und Crowdworker/innen hinsichtlich Vertragsinhalten und Honorarhöhen, ähnlich der ursprünglichen Zielsetzung im Urhebervertragsrecht. Dazu ist es notwendig, etwa mit einer Änderung im Wettbewerbsrecht, den (Solo-)Selbstständigen mit mangelnder Marktmacht Kollektivabsprachen und Zusammenschlüsse zu erlauben, die den Tarifkartellen abhängig Beschäftigter funktional gleichen.

7. Mehr Mitbestimmung im digitalen Umbruch

Die kommenden Jahre werden in den Betrieben und Verwaltungen durch eine beschleunigte Digitalisierung und Vernetzung der Produktions- und Dienstleistungsprozesse geprägt sein, in deren Verlauf nicht nur Arbeitsbedingungen und Qualifikationsanforderungen vielfach erhebliche Veränderungen erfahren werden, sondern auch bisherige Arbeitsplätze gänzlich wegfallen und neue Jobs entstehen dürften. Soll dieser digitale Umbruch im Sinne aller Stakeholder gelingen und zu nachhaltigem Erfolg führen, so muss er von den Beschäftigten und den Betriebs- und Personalräten „auf Augenhöhe“ mit dem Management mitgestaltet werden.

Um dies zu gewährleisten, bedarf es einer Stärkung der Rolle der Interessenvertretungen u.a. durch

- umfassende Schutz- und Initiativrechte beim Persönlichkeitsschutz. Benötigt werden dazu grundsätzlich eine „Transparenz der Algorithmen“ und Mechanismen, um Güteniveaus im Datenschutz verständlich, vergleichbar und einforderbar zu machen;
- eindeutige Rechtsansprüche auf die Hinzuziehung externen Sachverständs in allen Fragen der Einführung neuer Arbeitsverfahren, Arbeitsmittel, Hard- und Software;
- obligatorische quantitative und qualitative Technikfolgenabschätzungen zu digitalen Innovationen;
- eine Mitwirkung, bei Änderungen des Arbeitsplatzes, des Arbeitsablaufs oder der Arbeitsumgebung, Beschäftigte belastet werden; diese muss bereits vor der offensichtlichen Gesundheitsverletzung nach gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen über die menschengerechte Gestaltung der Arbeit greifen;
- den Ausbau bisheriger Vorschlags- und Beratungsrechte zur Personalplanung und Beschäftigungssicherung zu „echten“ Mitbestimmungsrechten. Schließlich zeigen Forschungsergebnisse und Befragungen wie das ver.di-Innovationsbarometer, dass die Beteiligung der Trägerinnen und Träger der Mitbestimmung einen positiven Einfluss auf Innovationsfähigkeit und Dienstleistungsqualität hat.

8. Mehr Demokratie in der Wirtschaft durch mehr Mitbestimmung

Die qua Digitalisierung mögliche und nötige Synthese von individueller Beteiligung und kollektiver Mitbestimmung kann zum Ausgangspunkt einer neuen Offensive zur Demokratisierung der Wirtschaft werden. Moderne Formen der Unternehmenssteuerung haben bereits dazu geführt, dass Beschäftigte vielfach Funktionen und Verantwortung übernehmen, die traditionell dem Management vorbehalten waren: Die Freiräume, wie Arbeit erledigt werden kann, sind nicht für alle, aber für viele gewachsen. Dadurch wird zwar der Zwang zunächst gelockert, aber der Druck nimmt zu – denn zugleich bleiben diese erweiterten Beteiligungsmöglichkeiten in das betriebliche Herrschaftsgefüge mit seinen hierarchischen Strukturen und fremdbestimmten Zielvorgaben eingebunden. In der Folge nehmen kritische Überlastungssituationen zu, die sich negativ auf die Gesundheit der Beschäftigten auswirken. Dies gilt es zu ändern: Die demokratischen Teilhaberechte der Erwerbstätigen und ihrer Betriebs- und Personalräte müssen erweitert und insbesondere auf wirtschaftliche Angelegenheiten bis hin zu solchen Rechten ausgedehnt werden, welche sich auf das „Wie“ und „Wo“ der Güterproduktion und der Dienstleistungserbringung beziehen.

Auch die betrieblichen Mitbestimmungsrechte brauchen ein „Update“, um mehr Einflussmöglichkeiten der Interessenvertretungen auf Entscheidungen über Arbeitsorganisation, Durchsetzung des Gesundheitsschutzes, Zielvorgaben und Personalbemessung, sowie Fremdvergaben zu begründen. Auf der Ebene der Unternehmensmitbestimmung ist ein gesetzlicher Mindestkatalog von im Aufsichtsrat zustimmungspflichtigen Geschäften erforderlich, der alle Maßnahmen der strategischen Ausrichtung des Unternehmens, darunter Betriebsschließungen, Standortverlagerungen, Out- und Crowdsourcing, Offshoring und Unternehmensverkäufe umfassen und diese unter den Vorbehalt qualifizierter Aufsichtsratsmehrheiten stellen muss.