

Abschnitt 2:
„Wandel und Herausforderungen von Partizipation
und Mitbestimmung“

Mitbestimmung der Betriebsräte: Entwicklungslinien in einer sich wandelnden Arbeitsgesellschaft

Thomas Haipeter und Sophie Rosenbohm

1. Einleitung

Die betriebliche Mitbestimmung durch Betriebsräte bildet einen fundamentalen Pfeiler der deutschen Arbeitsbeziehungen. In ihrer historisch etablierten Form trägt die Mitbestimmung zur Stabilisierung von Unternehmen und zur Sicherung von Beschäftigung bei, wobei sie zugleich wirtschaftliche sowie soziale Innovationen fördert. Die Stabilität der Mitbestimmung erklärt sich nicht zuletzt aus dem stabilen Fundament an rechtlichen Normen, die im Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) gebündelt sind. Die Geschichte dieser Rechtsnormen könnte zu der Annahme verleiten, dass sich seitdem an der betrieblichen Mitbestimmung wenig verändert hat. Abgesehen von der größeren Reform des BetrVG im Jahr 1972 – in der unter anderem die Bildung von Gesamt- und Konzernbetriebsräte verbindlich bzw. ermöglicht und die Zugangsrechte der Gewerkschaften gestärkt wurden – gab es jeweils kleinere Reformen, die aber an der Statik der Mitbestimmungsrechte wenig geändert haben. Schaut man jedoch auf die Praxis der Mitbestimmung der Betriebsräte in den Betrieben, zeigt sich ein ganz anderes Bild. Hier kam es zu gravierenden Veränderungen der Tätigkeiten der Betriebsräte und der Inhalte ihrer Arbeit.

Diese Veränderungen wurde in der Forschung als Anstieg der Vertretungswirksamkeit erstmals von Kotthoff (1981 und 1994) systematisch beschrieben; demnach konnten Betriebsräte sich, zumeist unterstützt von den Gewerkschaften, von den Unternehmensleitungen zunehmend emanzipieren und eine eigenständige Interessenvertretungspolitik entwickeln. Dies war die Grundlage für sozial- oder konfliktpartnerschaftliche Arbeitsbeziehungen in den Betrieben, die auf Kompromissen zwischen zwei handlungsfähigen Parteien mit eigenständigen Interessen beruhten. Die Logik dieser Kompromisse beruhte aus Sicht der Betriebsräte bis in die 1990er-Jahre hinein darauf, die Arbeitsbedingungen zu verbessern und soziale Leistungen für die Belegschaften einzufordern, im Gegenzug dazu aber die Entscheidungshoheit des Managements in wirtschaftlichen Angelegenheiten zu

akzeptieren. Die Bearbeitung von Einzelproblemen oder sozialen Fragen wie die Ausstattung von Parkplätzen oder Toiletten nahmen einen erheblichen Anteil der Arbeitszeit der Betriebsräte ein.

Diese Kompromisslogik aber verlor in den 1990er-Jahren ihre Grundlagen. Die zentrale Ursache dafür war der forcierte Wandel der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen durch Globalisierung und den Aufschwung neoliberaler Politikansätze. Fortan mussten sich Betriebsräte mit Standortkonkurrenz und Beschäftigungssicherung, Restrukturierung und Personalabbau und, damit zusammenhängend, Outsourcing und Kostensenkung beschäftigen, angetrieben durch die Intensivierung der Konkurrenz, Verlagerungsdruck und die wachsende Orientierung des Managements an finanzwirtschaftlichen Zielen. Nicht mehr die materielle Teilhabe der Beschäftigten am Wachstum der Betriebe, sondern Beschäftigungssicherung und der Erhalt von Arbeitsbedingungen standen fortan im Zentrum des Betriebsratshandelns.

Der Umgang mit diesen Themen wiederum erforderte neue Kompetenzen. Betriebsräte mussten sich stärker mit Fragen der Organisation, aber auch und vor allem betriebswirtschaftlichen Fragen auseinandersetzen, um beurteilen zu können, ob eine Verlagerung an andere Standorte alternativlos oder eine Auslagerung interner Aktivitäten an andere Anbieter kostenmäßig geboten ist. Diese Entwicklung wurde mit dem Begriff des Co-Managements der Betriebsräte geprägt (Müller-Jentsch 1995). Dieser Begriff aber war etwas irreführend, weil er suggerierte, dass die Betriebsräte dadurch zu ergänzenden und möglicherweise subalternen Teilen des Managements wurden. Dies mag möglicherweise auch im Einzelfall gestimmt haben, aber grundsätzlich ging es doch um etwas anderes: unter den neuen Rahmenbedingungen die eigene Handlungsfähigkeit als Interessenvertretungen der Beschäftigten zu erhalten. Dies wiederum ging nur durch Stärkung des eigenen Kompetenzprofils und Aneignung der Themen, die von der Managementseite neu gesetzt wurden.

Diese Entwicklungen zeigen: Eine funktionierende und wirksame Mitbestimmung ergibt sich nicht allein aus den Rechtsnormen – auch wenn diese zweifelsohne wichtig und unabdingbar sind –, sondern muss praktisch gelebt werden. Die Handlungspraxis und die Handlungsfähigkeit der Betriebsräte spielt dabei eine wichtige Rolle; und vor allem die Fähigkeit, diese Praxis an neue Herausforderungen anzupassen. Dies gilt vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Transformationsprozesse, die durch Globalisierung, Digitalisierung, ökologische Umwälzungen und strukturellen Wandel der Beschäftigung geprägt sind, mehr denn je.

Dabei wurde eine weitere zentrale Entwicklungslinie der betrieblichen Mitbestimmung noch gar nicht erwähnt, nämlich ihre schwindende Verbreitung. Im Jahr 2023 arbeiteten weniger als die Hälfte der Beschäftigten (41 %) in Deutschland in Betrieben mit einem Betriebs- oder Personalrat, ein Rückgang um mehr als 10 Prozentpunkte im Vergleich zum Jahr 2000 (2000: 52 %) (IAB 2024). Obwohl diese quantitativen Veränderungen von erheblicher Bedeutung sind, wollen wir uns in diesem Beitrag auf ausgewählte qualitative Entwicklungslinien der Betriebsratsarbeit in Betrieben, in denen Betriebsräte existieren, konzentrieren und dabei den Blick auf die Entwicklung der Handlungspraxis von Betriebsräten richten.

Unsere nun folgende Darstellung zielt nicht darauf ab, einen möglichst umfassenden Überblick über jegliche Veränderungsprozesse zu geben (siehe dazu Haipeter 2024). Stattdessen stellen wir ausgewählte Entwicklungslinien in den Fokus, die auf Grundlage unserer empirischen Analysen in einer Reihe von Forschungsprojekten, die wir in den vergangenen Jahren am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen durchgeführt haben,¹ sichtbar geworden sind. Es sind drei Entwicklungslinien, die wir hier in den Vordergrund rücken möchten: erstens die Auseinandersetzung mit den großen Transformationen unserer Zeit, der Digitalisierung auf der einen und der Ökologisierung auf der anderen Seite; zweitens die Verschiebungen, die sich im Mehrebenensystem der Mitbestimmung zwischen den betrieblichen und den überbetrieblichen Handlungsarenen der Betriebsräte ergeben; und schließlich drittens die Transnationalisierung der Mitbestimmung als Antwort auf Globalisierung, Verlagerungen und Standortkonkurrenz. Bei aller Vorsicht über Aussagen über zukünftige Entwicklungen kann angenommen werden, dass diese Aspekte auch zukünftig für die Handlungspraxis von Betriebsräten relevant bleiben. Es sind diese drei Aspekte, die unseren Beitrag gliedern und an die wir noch eine kurze Schlussbemerkung anschließen.

1 <https://www.uni-due.de/iaq/projektinfo/gbr-kbr.php>, <https://www.uni-due.de/iaq/projektinfo/framework-agreements.php>, <https://www.uni-due.de/iaq/projektinfo/dotrans.php>, <https://www.uni-due.de/iaq/projektinfo/berep.php>, https://www.uni-due.de/iaq/projektinfo/arbeits4_0.php, <https://www.uni-due.de/iaq/projektinfo/transartikulation.php>.

2. Neue Themenvielfalt der Mitbestimmung: Digitalisierung und Ökologisierung

Betriebsratsarbeit war schon seit jeher vielfältig in der Bearbeitung unterschiedlicher Themen. Unsere empirischen Untersuchungen verdeutlichen, dass diese Themenvielfalt in den letzten Jahrzehnten allerdings weiter zugenommen hat und Betriebsräte zunehmend mit komplexen Fragestellungen konfrontiert sind. Es ist absehbar, dass diese Entwicklung in den kommenden Jahren weiter voranschreiten wird, was zugleich steigende Anforderungen an das Fachwissen und die Kompetenzen der Betriebsräte mit sich bringt. Zwei Themenkomplexe, die bereits heute von wichtiger Bedeutung sind und bei denen angenommen werden kann, dass sie auch künftig weiter an Relevanz gewinnen werden, sind die Digitalisierung und die ökologische Transformation der Arbeitswelt.

Die Digitalisierung stellt Betriebsräte vor neue Herausforderungen. Die zunehmende Verbreitung von Automatisierung, virtueller Zusammenarbeit sowie Künstlicher Intelligenz (KI) erfordert die Entwicklung neuer Rahmenbedingungen für die Arbeitswelt. In den Produktionsbereichen wird die Digitalisierung vor allem unter den Vorzeichen der Industrie 4.0 diskutiert; in den Angestelltenbereichen wird die Entwicklung vor allem durch den Einsatz neuer Softwaresysteme und Künstlicher Intelligenz (KI) sowie durch die damit ermöglichten räumlichen Entgrenzungen der Arbeit – Stichworte hier sind mobile Arbeit und Homeoffice – geprägt.

Die Industrie 4.0 ist vor gut einem Jahrzehnt als Leitbild der Industrieentwicklung in die Diskussion gebracht worden. Dabei sind vor allem die disruptiven Potenziale der Technologie als neue industrielle Revolution diskutiert und starke Beschäftigungseinschnitte befürchtet worden. Cyberphysische Systeme, in denen Produkte, Maschinen und wenige, aber gut ausgebildete Beschäftigte miteinander im digitalen Raum kommunizieren, galten als das Modell der Zukunft für die Produktion in Deutschland. Ein genauerer Blick auf die Entwicklungen zeigte allerdings, dass dieses Leitbild allenfalls schrittweise Realität werden würde. Obwohl als Rationalitätsmythos weithin akzeptiert, brach sich die Entwicklung der Industrie 4.0 an der wirtschaftlichen Rationalität – gemessen an den Renditeerwartungen – der Unternehmen. Die Investitionen in Technologie vollzogen sich inkrementell. Es ging – und geht – dabei vor allem um mehr Automatisierung, um Systematisierungen der Software und um Optimierungen des Wertschöpfungsflusses auch zwischen den Unternehmen.

In den Untersuchungsbetrieben, die wir in einem Forschungsprojekt zum Thema untersucht haben, erfolgte die Digitalisierung in einem evolutionären Prozess. Evolutionär heißt, dass neue Technologien an alten Technologiepfaden andocken, dass technologische Neuerungen schrittweise eingeführt werden und dass es in den Betrieben zumeist keine übergeordnete Digitalisierungsstrategie gibt. Anders verlief dies bei der Ausstattung der Betriebe mit neuer Steuerungssoftware, der sogenannten Enterprise-Resource-Planning (ERP-)Systeme. Diese Systeme sind in den Betrieben auf breiter Front eingeführt worden und mit ihnen verbunden sind viele neue – oder auch alte und daran angepasste – Systeme beispielsweise der Produktionsplanung oder der Konstruktion und Entwicklung (Haipeter 2019a).

Aber auch in ihrer evolutionären Form warf die Digitalisierung zentrale Fragen für die Mitbestimmung der Betriebsräte auf. Zumindest punktuell wurde Beschäftigung freigesetzt, Qualifikationsanforderungen änderten sich, Tätigkeitszuschnitte und damit Eingruppierungen standen zur Disposition und Leistungsintensivierungen zeichneten sich ab. Zudem ermöglichten digitale Technologien eine neue Transparenz über persönliche und leistungsbezogene Daten der Beschäftigten. Wie aber ließen sich die Mitbestimmungsrechte auf diese neue und stetig weiterentwickelte Technologie anwenden? Dass die Betriebsräte bei den Auswirkungen der Technologie Einflussmöglichkeiten hatten, war klar. Allerdings war dieser Ansatz defensiv; Betriebsräte hätten immer auf neue Bedingungen und ihre Folgen reagieren müssen, ohne selbst Einfluss auf diese Bedingungen nehmen zu können. Es ging also um die Frage, ob sich nicht proaktivere Ansätze durchsetzen ließen. Diese Frage war zudem mit dem Kompetenzproblem vieler Betriebsräte gerade kleinerer und mittelgroßer Unternehmen verknüpft, für die Digitalisierung zunächst eine Art „Blackbox“ war.

Die Digitalisierung im Rahmen von Industrie 4.0 verstärkte zwei wichtige Entwicklungen der Mitbestimmung, die zuvor bereits in Ansätzen erkennbar waren (dazu Haipeter 2019a). Die erste war eine engere Zusammenarbeit zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften. Die Gewerkschaften entwickelten einige Initiativen, mit denen sie den Betriebsräten die Bedeutung der Digitalisierung als arbeitspolitisches Thema näherbringen wollten. Damit verbunden waren Angebote der vertieften Begleitung und des Kompetenzerwerbs. Dies geschah nicht zuletzt in Form von Gewerkschaftsprojekten; exemplarisch dafür stehen Projekte der IG Metall wie „Arbeit 2020 in NRW“ und „Arbeit und Innovation“, in denen Betriebsräte auf unterschiedliche Weise in die Lage versetzt werden sollten, kompetent

mit dem Thema umzugehen und Mitbestimmungsansprüche gegenüber ihren Unternehmensleitungen zu stellen. Damit jedenfalls veränderte sich die Arbeitsteilung zwischen Gewerkschaften und Betriebsräten; die Gewerkschaften setzten neben der eher reaktiven Beratung und Unterstützung durch die Geschäftsstellen nun proaktiv Impulse für die Themensetzung und Kompetenzbildung der Betriebsräte.

Dies geschah im Rahmen dieser Projekte zweitens auch mit den Mitteln der Beteiligung der Beschäftigten an der Politik der Betriebsräte. Damit knüpften die Projekte an die seit Längerem schwelende Kritik an einer Stellvertreterpolitik durch die Betriebsräte an, in der Beschäftigtenbeteiligung auf die Betriebsratswahlen beschränkt bleiben würde. Eine Beteiligung der Beschäftigten ließ für die Betriebsräte zwei Vorteile erwarten: dass sie das Experten- und Erfahrungswissen der Beschäftigten für ihre Politik nutzen konnten und dass ihre Politik zugleich eine höhere Legitimität dadurch genießen könnte, dass Beschäftigte aktiv dazu beigetragen haben.

Ähnliches war beispielsweise auch in den Angestelltenbereichen der Industrie zu beobachten; hier operieren Betriebsräte und Gewerkschaften mit vielfältigen neuen Beteiligungskonzepten, um vor allem die höherqualifizierten Angestellten für die Interessenvertretungspolitik – als Aktive oder als Mitglieder – zu gewinnen (Haipeter, Bromberg, Slomka 2016). Dies kam nicht von ungefähr, denn der Anteil höherqualifizierter Beschäftigungsgruppen an den Beschäftigten steigt kontinuierlich an. Damit aber werden auch ihre Arbeitsbedingungen und Themen immer wichtiger. Dazu gehören nicht zuletzt durch die Digitalisierung aufgeworfene Themen wie agiles Arbeiten und Homeoffice, die von Gewerkschaften und Betriebsräten aufgenommen werden. Dies sind stark beteiligungsorientierte Themen, denn es geht um die Entscheidungsautonomie darüber, wo und wie gearbeitet wird. Deshalb haben auch Gewerkschaften dazu Kampagnen entwickelt und den Betriebsräten beteiligungsorientierte Materialien wie Befragungstools zur Verfügung gestellt (Haipeter, Kalina, Kümmerling, Rosenbohm 2024).

Ähnliche Herausforderungen für die Betriebsräte stellen sich mit dem Umgang mit KI und insgesamt mit der immer rascheren Abfolge von Softwareeinführungen. Hierzu lässt sich insbesondere für die Großunternehmen feststellen, dass die Betriebsräte dazu Rahmenvereinbarungen auf Unternehmensebene abgeschlossen haben, die ihnen Mitbestimmung bei der Prüfung ethischer Fragen, aber auch bei Fragen der Datensouveränität, des Datenschutzes und der Vermeidung von Diskriminierung durch algorithmische Entscheidungen ermöglichen.

Parallel zu den Digitalisierungsprozessen gewinnt die ökologische Transformation an Bedeutung. Im Kontext des Klimawandels und einer nachhaltigen Ressourcennutzung stehen Unternehmen vor der Aufgabe, umweltfreundlicher zu wirtschaften. Diese Aufgabe ist durch nationale und europäische Regulierungen – unter anderem dem Europäischen Emissionshandel, der Energiebesteuerung oder den Vorgaben für die Klimafreundlichkeit von Produkten – inzwischen so weit gerahmt, dass sie zu einer wirtschaftlichen Notwendigkeit für die Unternehmen geworden ist. Dies ist für Interessenvertretungen gerade in den Bereichen des verarbeitenden Gewerbes ein zentrales Thema, denn Beschäftigung und Standorte werden absehbar nur durch eine erfolgreiche Transformation langfristig zu erhalten sein. Zugleich droht Abwanderung in weniger regulierte Märkte – das sogenannte „carbon leakage“ – oder in Länder mit niedrigeren Energiekosten oder besserem Zugang zu erneuerbaren Energien und dem vielfach benötigten Wasserstoff.

Gewerkschaften und Betriebsräte in Deutschland gehen diesen Weg der ökologischen Transformation nicht nur mit, sondern haben sich sogar zu Treibern einer „just transition“ entwickelt, die immer wieder auf die Umsetzung der nötigen politischen Rahmenbedingungen und die dafür nötigen Investitionen drängen, von erneuerbarem und kostengünstigem Strom über den Aufbau einer Wasserstoffinfrastruktur bis hin zum Schutz grüner Leitmärkte vor einer Billigkonkurrenz aus Regionen mit schwächerer Umweltregulierung (Bendel und Haipeter 2023).

Gerade die betriebliche Mitbestimmung kann vermittelnd zwischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Zielen fungieren. Dazu allerdings muss sie das Thema nicht nur inhaltlich durchdringen, sondern sich auch mit den Geschäftsstrategien der Unternehmen vertraut machen und versuchen, ihren Einfluss auf den zentralen Unternehmensebenen geltend zu machen. Betriebsräte müssen sich einen Überblick darüber verschaffen, in welche Technologien die Unternehmen investieren, welche klimafreundlichen und regulierungsverträglichen Produkte sie planen und wo sie mit welchen Kapazitäten produzieren wollen. Dies erfordert eine kontinuierliche Erweiterung der Kompetenzen und eine enge Abstimmung zwischen den Mitbestimmungsakteuren.

Auch hierzu finden sich, wie in der Digitalisierung, neue Formen einer engeren Zusammenarbeit zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften. Dies gilt nicht zuletzt auch für den möglichen Regulierungsrahmen. In der Metall- und Elektroindustrie sind beispielsweise unternehmensbezogene Zukunftstarifverträge als Regulierungsoption in den Flächentarifverträgen

verankert worden, in deren Rahmen Vereinbarungen über Geschäftsstrategien, Investitionen, Standorte oder die Beschäftigungsentwicklung getroffen werden können.

Es wird deutlich: Sowohl die Digitalisierung als auch die ökologische Transformation stellen komplexe Themenbündel dar, deren Gestaltung sich nicht allein auf Fragen der Arbeitsorganisation beschränkt, sondern bei der es im Sinne einer strategischen Mitbestimmung auch auf die Mitgestaltung von Unternehmensstrategien und die Entwicklung proaktiver Ansätze ankommt. Damit erweitert sich zum einen die Mitbestimmungspraxis über die betriebliche Ebene hinaus auf die Ebene des Unternehmens und des Konzerns. Zugleich erfordern proaktive Strategien einen weit höheren Ressourcen- und Kompetenzbedarf aufseiten der Betriebsräte.

3. Strategische Mitbestimmung im Mehrebenensystem: Erschließung von Handlungsressourcen und Koordinationsanforderungen

Die betriebliche Mitbestimmung in Deutschland ist in ein komplexes Mehrebenensystem eingebettet, das sich von der betrieblichen über die Unternehmensebene bis hin zur Konzernebene erstreckt. Neben den lokalen Betriebsräten spielen Gesamtbetriebsräte (GBR) und Konzernbetriebsräte (KBR) eine wichtige Rolle. Gemäß den Vorgaben des BetrVG ist die Gründung von GBR in Unternehmen mit mehreren Betriebsräten verpflichtend, während KBR unter bestimmten Voraussetzungen fakultativ eingerichtet werden können (Burgsmüller 2015). Sozialwissenschaftliche Analysen zur Mitbestimmung berücksichtigen diese Mehrebenenstruktur häufig nicht ausreichend, indem sie pauschal von „Betriebsräten“ sprechen, ohne diese differenzierte Struktur der Interessenvertretung in Deutschland zu reflektieren.

Bereits in den 1980er Jahren stellte Rancke (1982) fest, dass sich Entscheidungsprozesse vermehrt auf die überbetriebliche Ebene verlagern (siehe auch Wassermann 2002; Behrens 2019). Diese Entwicklung hat sich – wie unsere eigene Untersuchung zeigt – seither verstärkt: Die zentralen Handlungsebenen der Betriebsräte sind nun vermehrt dort angesiedelt, wo strategische Unternehmensentscheidungen getroffen werden (siehe hierzu und im Folgenden Haipeter, Rosenbohm, Kramer, Schulten 2025).

Dabei zeigen unsere aus einem von der Hans-Böckler-Stiftung finanzierten Forschungsprojekt mit 16 Fallstudien gewonnenen Erkenntnisse, dass zwei wesentliche Faktoren diese Entwicklung vorantreiben. Erstens führt

die zunehmende Zentralisierung von Entscheidungsstrukturen in Unternehmen zu einer Konzentration von Mitbestimmungsprozessen auf der überbetrieblichen Ebene. Während lokale Betriebsräte vor allem operative Fragen behandeln, werden strategische Entscheidungen überwiegend auf Gesamt- oder Konzernebene getroffen.

Zweitens erfordert die zunehmende Komplexität der Themenfelder eine Verlagerung von Mitbestimmungskompetenzen auf überbetriebliche Gremien. Insbesondere IT-gestützte Arbeitsprozesse, Datenschutz und Digitalisierung erfordern einheitliche Regelungen, die auf der Ebene von GBR und KBR koordiniert werden. Es sind somit die bereits oben skizzierten Themenfelder, die für diese Entwicklung ausschlaggebend sind. So gewinnen Themen an Bedeutung, die in wachsendem Maße unternehmens- oder konzerneinheitlich geregelt werden. Insbesondere IT-bezogene Themen sind hier zu nennen, die – so zeigen es unsere Befunde aus den Fallstudien – zu einer zunehmenden Regelungsdichte auf der Ebene von GBR und KBR führen und damit zu einer Bedeutungszunahme dieser Gremien beitragen.

Unsere Fallstudien unterstreichen, dass die Regelungsdichte für diese Themen in den überbetrieblichen Gremien deutlich zugenommen hat, was zu einer Stärkung ihrer Bedeutung beiträgt. Zum anderen zentralisieren die Betriebsräte ihre Mitbestimmungsaktivitäten auch deshalb, weil sie damit ihre Handlungsfähigkeit insgesamt zu stärken versuchen – beispielsweise um gegenseitiges Ausspielen zu verhindern, um durchsetzungsschwächere Betriebsratsgremien zu unterstützen und zu entlasten oder um weitere Interessenvertretungsstrukturen im Konzern bzw. den Unternehmen zu etablieren.

Die Zentralisierung von Mitbestimmung ist jedoch nicht allein eine Reaktion auf unternehmerische Strukturen, sondern wird auch strategisch von den Betriebsräten vorangetrieben. Durch die Verlagerung von Mitbestimmungsthemen auf überbetriebliche Ebenen sichern sich Betriebsräte Zugang zu entscheidungsrelevanten Informationen und Akteuren im Management. Diese Zentralisierung dient zudem der Stärkung der kollektiven Handlungsfähigkeit, indem sie verhindert, dass Betriebsräte gegeneinander ausgespielt werden und weil sie zugleich geeignet ist, schwächere Betriebsratsgremien zu unterstützen. Die Hauptaufgaben der überbetrieblichen Gremien umfassen dabei die Koordination der Interessenvertretungen, die Formulierung gemeinsamer Positionen und die Führung von Verhandlungen mit dem zentralen Management. Ziel ist es, interne Standortkonkurrenz zu minimieren und einheitliche Strategien zur Sicherung von Arbeitsplätzen zu entwickeln. Diese Prozesse tragen zur Professionalisierung

der Interessenvertretung bei, indem sie strategische Handlungsfähigkeit fördern und lokalen Betriebsräten Rückhalt bieten (Behrens 2019).

Die zunehmende Bedeutung überbetrieblicher Gremien stellt Betriebsräte zugleich aber auch vor neue Herausforderungen. Eine effektive Koordination der Mitbestimmung zwischen den verschiedenen Ebenen erfordert nicht nur organisatorische Anpassungen, sondern auch die Entwicklung gemeinsamer Interessen und Deutungsmuster. Lokale Betriebsräte, die direkt von den Beschäftigten gewählt werden, müssen in die Entscheidungsprozesse der überbetrieblichen Gremien eingebunden bleiben, um Legitimations- und Partizipationsdefizite zu vermeiden.

Dies gilt umso mehr als das Mehrebenensystem der Interessenvertretung – anders als die Organisationsstrukturen der Unternehmen – nicht hierarchisch strukturiert ist. Überbetriebliche Gremien sind zuständig für Themen, die mehr als einen Betrieb oder mehr als ein Unternehmen betreffen, doch geschieht dies nach dem Delegationsprinzip; schließlich sind es auch die lokalen Betriebsräte, die unmittelbar von den Beschäftigten gewählt werden. Dies kann Legitimations- und Beteiligungsdefizite für die Betriebsräte nach sich ziehen. Wichtige Entscheidungen finden weiter entfernt von den Beschäftigten statt, und Beteiligungsmöglichkeiten werden möglicherweise auf weniger wichtige betriebliche Themen reduziert.

Die in unseren Fallstudien präsentierten Beispiele liefern dabei hilfreiche Denkanstöße zur Ausgestaltung dieser Strukturen und Prozesse, zum Beispiel mit Blick auf die Anpassung von Strukturen oder zusätzlichen Ressourcen im Rahmen von §3-Tarifverträgen. Ebenso finden sich Beispiele zur Lösung von Repräsentationsproblemen in den überbetrieblichen Gremien oder auch zur Einbindung von lokalen Betriebsratsmitgliedern in die Arbeit der überbetrieblichen Gremien, um Entkopplungseffekten zwischen den verschiedenen Ebenen und Legitimitätsproblemen vorzubeugen. Zur Lösung dieser Problematik können neue Kommunikationsformate und partizipative Ansätze beitragen, die die Einbindung der lokalen Interessenvertretungen sicherstellen.

Insgesamt zeigen sich komplexe und mitunter auch konfliktbehaftete Abstimmungsprozesse sowohl zwischen Betriebsräten und Management als auch unter den Betriebsräten selbst. Die Effektivität überbetrieblicher Mitbestimmung hängt maßgeblich von der internen Organisation der Gremien und den verfügbaren Ressourcen ab. Fachliche Ausschüsse, erfahrene Betriebsräte, zusätzliche Freistellungen und professionelle Unterstützung durch Referent*innen sind zentrale Ressourcen, die für erfolgreiche Ver-

handlungen mit der Unternehmensleitung notwendig sind. In Großunternehmen sind diese Ressourcen oft ausgeprägter als in kleineren Betrieben.

Die Entwicklung der überbetrieblichen Mitbestimmung spiegelt die dynamischen Herausforderungen einer globalisierten, digitalisierten und zunehmend vernetzten Arbeitswelt wider. Die Stärkung von GBR und KBR kann eine strategische Antwort auf die Zentralisierung von Unternehmensentscheidungen sein. Gleichzeitig erfordert diese Entwicklung eine kontinuierliche Abstimmung zwischen den verschiedenen Ebenen der Mitbestimmung, um die Legitimität und Wirksamkeit der Interessenvertretung zu sichern. Professionelle Strukturen und ausreichende Ressourcen sind entscheidend, um die Handlungsfähigkeit der Betriebsräte zu gewährleisten und die Mitbestimmung als stabilisierendes Element der deutschen Arbeitsbeziehungen zu bewahren.

4. Transnationalisierung der Mitbestimmung

Mit der Zunahme grenzüberschreitender Aktivitäten der Unternehmen gewinnt auch die Mitbestimmung auf transnationaler Ebene an Bedeutung. Betriebsräte agieren längst nicht mehr nur auf nationaler Ebene, sondern sind auch in internationalen Gremien wie in Europäischen Betriebsräten (EBR) oder Weltbetriebsräten aktiv. Das Mehrebenensystem der Mitbestimmung erweitert sich somit auf die transnationale Ebene. Die transnationalen Gremien bieten Möglichkeiten zur Koordination über Landesgrenzen hinweg, um Standortkonkurrenz zu entschärfen und internationale Standards für Arbeitsbedingungen zu schaffen.

Dabei sind die EBR die mit Abstand wichtigste und vor allem auch die einzige rechtlich institutionalisierte Form transnationaler Mitbestimmung (Hann, Hauptmeier, Waddington 2017). Freilich erstreckt sich hier Mitbestimmung nicht auf die deutsche Tradition der Veto- und Entscheidungsrechte der Betriebsräte, sondern lediglich auf Informations- und Beratungsrechte. Die Forschung hat viele Befunde zur Vielfalt und Typologien zur Entwicklung von EBR zutage gefördert, die eine – um die Unterscheidungen von Lecher, Platzer, Rüb und Weiner (1999) zu bemühen – überaus große Spannweite von symbolischen bis hin zu beteiligungsorientierten Gremien aufweisen, die sich vor allem an der Art und Weise bemisst, ob Interessen auf transnationaler Ebene aggregiert und effektiv vertreten werden. Allerdings spricht viel dafür, dass effektive EBR als partizipative Verhandlungsgremien vermutlich weit seltener sind als EBR mit lediglich

symbolischer Relevanz. Nicht von ungefähr beklagt mehr als die Hälfte der EBR, dass die Unternehmen ihren Informations- und Beratungspflichten nur ungenügend nachkommen (De Spiegelare, Jagodziński, Waddington 2022).

Die konkreten Interessenvertretungspraktiken der EBR variieren mit einer Reihe situativer und institutioneller Faktoren (Gold und Rees 2013; Hauser-Ditz, Hertwig, Pries, Rampeltshammer 2010): den Strategien der beteiligten Akteure, den nationalen Institutionen und Kulturmustern der Arbeitsbeziehungen oder den Strukturen und Koordinationsprozessen der Unternehmen selbst, in denen die EBR agieren. Eine wesentliche Bedingung für die Entwicklung von Verhandlungsfähigkeit und Effizienz ist allerdings die erfolgreiche Integration von Interessen (Whittall, Knudsen, Huijgen 2009). Kulturelle und institutionelle Unterschiede der Interessenvertretungen, Sprachbarrieren, ein geringes Niveau an Kommunikation oder auch die dominante Position einzelner Ländervertretungen sind Faktoren, die diese Entwicklung behindern können. Umgekehrt sind demnach die Herausbildung gemeinsamer Deutungen und dichte Kommunikationsbeziehungen vor allem eines „harten Kerns“ der Akteure in den Präsidien der EBR zentrale Vorbedingungen der transnationalen Interessenintegration.

Deutsche Betriebsräte spielen in diesen transnationalen Gremien oft eine wichtige Rolle, da sie auf starke Mitbestimmungsrechte und organisatorische Ressourcen zurückgreifen können (siehe hierzu und im Folgenden Haipeter, Hertwig, Rosenbohm 2019). Deutsche Betriebsräte, die zugleich Mitglieder des EBR sind, profitieren auf transnationaler Ebene von ihren nationalen Ressourcen. Dazu gehören beispielsweise die Freistellungsregelungen des BetrVG sowie ihre direkten Kontakte zur Unternehmensleitung in Deutschland. In Unternehmen mit deutschem Hauptsitz können sie auf ihre starken Mitbestimmungsrechte bauen und diese für transnationale Interessen einsetzen, sei es, indem sie für ausländische Interessenvertretungen Verbindungen zum zentralen Management herstellen, sei es, indem sie transnationale Themen selber in die Verhandlungen mit dem Management einbringen. Dies birgt allerdings die Gefahr, sich als Wohltäter zu positionieren und Machtasymmetrien in den Gremien der EBR zu erzeugen, ohne dass die europäische Ebene als echter Mehrwert für das eigene Interessenvertretungshandeln betrachtet würde.

Etwas anders gestaltet sich die Situation hingegen in Tochtergesellschaften ausländischer Konzerne, wo deutsche Betriebsräte oft vor der Herausforderung stehen, ausschließlich mit dem lokalen oder deutschen Manage-

ment zu interagieren, ohne direkten Zugang zu zentralen Entscheidungsträger*innen auf Konzernebene zu haben. Dies führt dazu, dass die verfügbaren Informationen als weniger verlässlich eingeschätzt werden und selbst eine vorhandene Aufsichtsratsmitbestimmung als weniger wirkungsvoll wahrgenommen wird (Haipeter und Rosenbohm 2020). In diesen Konstellationen gewinnt der EBR im Mehrebenensystem der Interessenvertretung potenziell an Bedeutung, da er sowohl den Zugang zur obersten Managementebene als auch zu konzernweit relevanten Informationen ermöglicht. Eine aktuelle Auswertung der WSI-Betriebsrätebefragung zeigt, dass diese Gruppe größer wird. Während im Jahr 2006 etwa 27 % der Betriebsräte in Unternehmen mit EBR angaben, dass ihre Unternehmen zu einer ausländischen Muttergesellschaft gehörten, ist dieser Anteil bis zum Jahr 2023 auf etwas über 50 % gestiegen (Janssen und Leuchters 2024).

Ob dieses Potenzial des EBR allerdings tatsächlich ausgeschöpft wird, hängt davon ab, ob das Management den EBR als Sozialpartner anerkennt und es dem Gremium gelingt, seine Rechte auf Unterrichtung und Anhörung effektiv wahrzunehmen und durchzusetzen. Hierfür spielt auch eine Rolle, dass die Arbeitnehmervertreter*innen den EBR als eine zentrale Handlungsebene betrachten, für die sie Ressourcen mobilisieren. Es bleibt die Herausforderung, eine echte Integration der Interessenvertretungen aus unterschiedlichen Ländern zu erreichen und Machtasymmetrien zu vermeiden. Die Transnationalisierung erfordert daher nicht nur neue Kompetenzen, sondern auch eine kontinuierliche Zusammenarbeit und den Austausch zwischen den Akteuren.²

Mit den Weltbetriebsräten sind zudem erste globale Strukturen transnationaler Interessenvertretungen entstanden. Sie satteln oftmals auf etablierten Strukturen von EBR auf oder sind im Kontext der Umsetzung globaler Rahmenabkommen entstanden. Dementsprechend finden sich diese Gremien auch vor allem in europäischen Unternehmen. In einer Einzelfallstudie zu VW konnte gezeigt werden, dass diese Gremien sehr effektiv in der Koordinierung von Interessen auf globaler Ebene sein können, sofern Zugewinne und Verluste an Investitionen, Produktionsvolumen und Beschäftigung transparent gemacht und nach als gerecht empfundenen Prinzipien auf die Standorte verteilt werden. Wichtig dafür sind in diesem Fall auch die erheblichen Unterstützungsleistungen, die Interessenvertretungen weltweit aus der Steuerungszentrale des Weltbetriebsrats am Hauptsitz des Unternehmens erhalten (Haipeter 2019b).

2 Siehe auch den Beitrag von Holm-Detlev Köhler in diesem Band.

Ein zentrales Thema der transnationalen Interessenvertretung für deutsche Betriebsräte sind dabei auch globale Rahmenabkommen zu humanitären Mindeststandards der Arbeitsbedingungen, die in vielen deutschen Großunternehmen zwischen den Unternehmensleitungen und der Unternehmensseite abgeschlossen werden. Betriebsräte spielen bei der Umsetzung dieser Abkommen erfahrungsgemäß eine große Rolle. Sie sind in Steuerungsgremien einbezogen, sie dienen als Anlaufstelle für ausländische Interessenvertretungen, und sie können sich bei Verstößen gegen die Mindestarbeitsbedingungen – beispielsweise durch Initiativen des lokalen Managements gegen Gewerkschaftsgründungen oder Tarifverhandlungen – Gehör bei der Unternehmensleitung verschaffen und auf Einhaltung der Standards pochen (Haipeter, Helfen, Rosenbohm, Puhl, Üyü, Zimmermann 2023).

Verschiedene transnationale Regelungen können sich – aktiviert auch durch die Betriebsräte – fruchtbar ergänzen. In einem Fall eines global tätigen Chemiekonzerns ging die Gründung eines Weltbetriebsrats aus dem Zusammenspiel der Initiative des EBR und der Neuverhandlung eines globalen Rahmenabkommens hervor (siehe hierzu auch Haipeter, Rosenbohm, Üyü 2024). In der Praxis zeigt sich, dass der Weltbetriebsrat nicht nur eine Netzwerk- und Informationsfunktion für die Umsetzung des globalen Rahmenabkommens erfüllt, sondern zugleich eine Verhandlungsfähigkeit gegenüber der Konzernleitung entwickelt hat. So hat der Weltbetriebsrat mit der Konzernleitung u. a. eine Vereinbarung zu weltweiten Mindeststandards für die soziale Absicherung der Beschäftigten abgeschlossen. Basierend auf dieser Vereinbarung hat das Unternehmen ein Programm implementiert, durch das weltweit allen Beschäftigten Mutter- bzw. Vaterschaftsurlaub bei voller Gehaltsfortzahlung ermöglicht wird. Hinzu kommen zudem Leistungen zur medizinischen Versorgung sowie Absicherungen im Fall von Invalidität und Tod. Die Vereinbarung wird von den Beschäftigtenvertreter*innen als enorm wichtig angesehen, damit für bestimmte Parameter weltweit einheitliche Standards gelten, die in dieser Hinsicht nicht mehr dem konzerninternen Standortwettbewerb unterliegen.

5. Fazit

Wir haben in unserer Analyse drei Entwicklungen der betrieblichen Mitbestimmung hervorgehoben, die aus unserer Sicht die Zukunft der Mitbe-

stimmung in der nächsten Dekade prägen werden. Dazu gehört erstens der Umgang mit den großen Transformationsthemen der Digitalisierung und der Ökologisierung. So unterschiedlich beide Themen auch sind, erfordern sie doch gleichermaßen eine Erweiterung der inhaltlichen Kompetenzen der Betriebsräte und strategische Ausrichtungen zur Beeinflussung von Unternehmensentscheidungen. Zentrale Grundlagen dafür sind die engere inhaltliche Kooperation mit den Gewerkschaften sowie die Nutzung des Expert*innenwissens der Beschäftigten in beteiligungsorientierten Ansätzen der Interessenvertretung. Zugleich erfordert der Umgang mit diesen Themen eine neue Umgangsweise mit der Artikulation zwischen den Interessenvertretungsebenen, also die systematischere Verortung von Themen und Ressourcen im Mehrebenensystem der Mitbestimmung, aus unserer Sicht die zweite zentrale Entwicklung. Das Artikulationsproblem ist wiederum eng mit der dritten Entwicklung verknüpft, der Transnationalisierung der Mitbestimmung als Antwort auf Globalisierung, Standortkonkurrenz und Verlagerungsdruck, der gerade auch im Zusammenhang mit den Transformationen neu belebt werden könnte.

Unsere Annahme lautet, dass die Mitbestimmung umso mehr ein zentrales Element sozialer Teilhabe und wirtschaftlicher Stabilität bleiben wird, je mehr die Betriebsräte diesen Entwicklungen folgen und die damit verbundenen Herausforderungen annehmen. Jedenfalls bleibt Mitbestimmung ein unverzichtbares Gestaltungsinstrument in einer Arbeitswelt, die von digitalen Technologien, globalen Vernetzungen und ökologischen Herausforderungen geprägt ist – als zentrale Kraft, um die Arbeitswelt gerechter, demokratischer und nachhaltiger zu machen.

Diese Entwicklung allerdings könnte sich mehr und mehr auf einen bestimmten Kreis von Unternehmen – Großunternehmen mit Tarifbindung – beschränken, in denen Betriebsräte über eigene Handlungsressourcen verfügen und eng mit den Gewerkschaften zusammenarbeiten können. Auch diese Betriebsräte würden davon profitieren, wenn ihre Position gerade mit Blick auf die Mitbestimmung in Transformationsfragen oder auch in den transnationalen Handlungsarenen durch eine stärkere rechtliche Flankierung in Form von Initiativ- und Mitbestimmungsrechten oder auch durch eine erweiterte Rechtsgrundlage für EBR verbessert würde; zum ersten Punkt gibt es eine Initiative des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und der Einzelgewerkschaften, mit dem zweiten Punkt befassen sich aktuell die EU-Kommission und das EU-Parlament. Wichtig wären in diesem Zusammenhang zugleich aber auch weitere Erleichterungen für

die Gründungen von Betriebsräten (BR), um das Problem der Erosion der Mitbestimmung endlich wirkungsvoll bearbeiten zu können.

Literatur

- Behrens, M. (2019). Zentralisierung der Mitbestimmung? Betriebsratsarbeit in Betrieb, Unternehmen und Konzern. In: T. Haipeter, M. Hertwig & S. Rosenbohm (Hrsg.), *Vernetzt und verbunden – Koordinationsprobleme im Mehrebenensystem der Arbeitnehmervertretung* (S. 11–32). Wiesbaden: Springer.
- Bendel, A., & Haipeter, T. (2023). Zwischen Mitbestimmung und Industriepolitik: Interessenvertretungspraktiken im Spannungsfeld von Dekarbonisierung und Digitalisierung in energieintensiven Branchen. *Industrielle Beziehungen*, 30(1), 69–94.
- Burgsmüller, N. (2015). *Betriebsrat, Gesamtbetriebsrat, Konzernbetriebsrat – Zuständigkeit in der Praxis*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- De Spiegelaere, S., Jagodziński, R., & Waddington, J. (2022). *European Works Councils: Contested and still in the making*. Brussels: ETUI.
- Gold, M., & Rees, C. (2013). What makes an effective European Works Council? Considerations based on three case studies. *Transfer*, 19(4), 539–551.
- Haipeter, T., Bromberg, T., & Slomka, C. (2016): *Angestellte als Machtquelle. Neue Initiativen der Interessenvertretung von Industrieangestellten im Betrieb*. Wiesbaden: Springer VS.
- Haipeter, T. (2019a). *Interessenvertretung in der Industrie 4.0. Das gewerkschaftliche Projekt Arbeit 2020*. Baden-Baden: Nomos.
- Haipeter, T. (2019b). *Interessenvertretung bei Volkswagen. Neue Konturen einer strategischen Mitbestimmung*. Hamburg: VSA.
- Haipeter, T., Hertwig, M., & Rosenbohm, S. (2019). *Employee representation in multinational companies. The articulation of interests in multilevel action fields*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Haipeter, T., & Rosenbohm, S. (2020). Deutsche Betriebsräte in multinationalen Unternehmen: Befunde zur Artikulation von Interessen in Mehrebenensystemen. *Industrielle Beziehungen*, 27(3), 310–335.
- Haipeter, T., Helfen, M., Rosenbohm, S., Puhl, C., Üyüç, C., & Zimmermann, T. (2023). *Globale Rahmenabkommen am Scheideweg* (Study Nr. 488). Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Haipeter, T. (2024). Aktuelle Entwicklungslinien der Mitbestimmung der Betriebsräte. Ein Essay über Pfadabhängigkeiten, ausgesetzte Pfade und neue Pfade. In S. Berger & A. Hohmeyer (Hrsg.), *Betriebsräte in deutschen Unternehmen von der Weimarer Republik bis heute – Band 73* (S. 141–169). Köln: Böhlau Verlag.

- Haipeter, T., Kalina, T., Kümmerling, A., & Rosenbohm, S. (2024). White-Collar Workers in Manufacturing. Comparative analysis of working conditions, attitudes and trade union representation of white-collar employees in selected European countries. *IndustriALL Europe*. https://news.industriall-europe.eu/documents/upload/2024/11/638666581679468580_Research_Report_White-Collar_Workers_in_Manufacturing.pdf
- Haipeter, T., Rosenbohm, S., & Üyüç, C. (2024). The missing link: The significance of institutional interdependencies and dynamics of action for transnational labour regulation in multinational companies. *British Journal of Industrial Relations*, 62(3), 521–539.
- Haipeter, T., Rosenbohm, S., Kramer, P.-F., & Schulten, J. (2025, i.E.). *Mitbestimmung über den Betrieb hinaus. Gesamt- und Konzernbetriebsräte als Akteure im Mehrebenensystem der Interessenvertretung*. Bielefeld: transcript.
- Hann, D., Hauptmeier, M., & Waddington, J. (2017). European Works Councils after two decades. *European Journal of Industrial Relations*, 23(3), 209–224.
- Hauser-Ditz, A., Hertwig, M., Pries, L., & Rampeltshammer, L. (2010). *Transnationale Mitbestimmung? Zur Praxis Europäischer Betriebsräte in der Automobilindustrie*. Frankfurt am Main: Campus.
- IAB (2024). *Daten zur Tarifbindung und betrieblichen Interessenvertretung*. <https://iab.de/daten/daten-zur-tarifbindung-und-betrieblichen-interessenvertretung>
- Janssen, T., & Leuchters, M. (2024). Zähne für den Tiger? Die Revision der Europäischen Betriebsräterichtlinie und ihre Bedeutung für Betriebsräte aus Deutschland. *WSI Policy Brief Nr. 86*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Kotthoff, H. (1981). *Betriebsräte und betriebliche Herrschaft. Eine Typologie von Partizipationsmustern im Industriebetrieb*. Frankfurt am Main: Campus.
- Kotthoff, H. (1994). *Betriebsräte und Bürgerstatus. Wandel und Kontinuität der Mitbestimmung*. München/Mering: Rainer Hampp-Verlag.
- Lecher, W., Platzer, H.-W., Rüb, S., & Weiner, K.-P. (1999). *Europäische Betriebsräte – Perspektiven ihrer Entwicklung und Vernetzung. Eine Studie zur Europäisierung der Arbeitsbeziehungen*. Baden-Baden: Nomos.
- Müller-Jentsch, W. (1995). Auf dem Prüfstand: Das deutsche Modell der industriellen Beziehungen. *Industrielle Beziehungen*, 2(1), 11–24.
- Rancke, F. (1982). *Betriebsverfassung und Unternehmenswirklichkeit. Eine Analyse von Organisation und Formen der betrieblichen Arbeitnehmermitbestimmung in der Praxis von Großunternehmen und Konzernen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Whittall, M., Knudsen, H., & Huijgen, F. (2009). European Works Councils: Identity and the role of communication and information technology. *European Journal of Industrial Relations*, 15(2), 167–185.
- Wassermann, W. (2002). *Die Betriebsräte. Akteure für Demokratie in der Arbeitswelt*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

