

Umkämpfte Regulierung

Konflikt- und Aushandlungskonstellationen betrieblicher
Mitbestimmung im digitalen Wandel

Stefan Rüb

Was habe ich vor?

Zwei Fragen:

- 1 Inwiefern fordert Digitalisierung der Arbeitswelt Regulierung heraus?
→ Versuch einer Systematisierung
- 2 Wie werden diese Herausforderungen betrieblich aufgegriffen und bearbeitet?
→ Darstellung empirischer Befunde (exemplarisch)

unter Rückgriff auf konzeptionelle Überlegungen und Befunde eines laufenden Forschungsprojektes zu Digitalisierungskonflikten

abschließend mit Fazit: Herausforderungen für Regulierung

Projekt „Digitalisierungskonflikte“

- Eckpunkte
 - Kooperationsprojekt des SOFI mit dem Institut für Arbeitsrecht der Universität Göttingen
 - Projekt des Forschungsverbunds „Digitalisierung, Mitbestimmung, Gute Arbeit“ der Hans-Böckler-Stiftung
 - Laufzeit: 1. Dezember 2017 bis 30. Juni 2020
- Empirische Basis
 - Gespräche mit Betriebs-/Personalräten und Management verschiedener Ebenen und Funktionen
 - fünf Industrieunternehmen (Metall, Chemie, Papier), drei kaufmännische Dienstleistungsunternehmen (Versicherung, Touristik), ein Krankenhaus-Konzern, drei Stadtverwaltungen
 - etablierte Unternehmen, nicht: Plattformunternehmen, start-ups o.Ä.
 - vornehmlich „1. Welt der Arbeitsbeziehungen“ (Schroeder): prinzipielle Anerkennung von Betriebsräten / Gewerkschaften durch Management, tarifvertragliche Abdeckung; in Einzelfällen „2. Welt“: Betriebsrat existent, aber nicht anerkannt; schwache / keine tarifvertragliche Abdeckung

Konzept „Digitalisierungskonflikte“

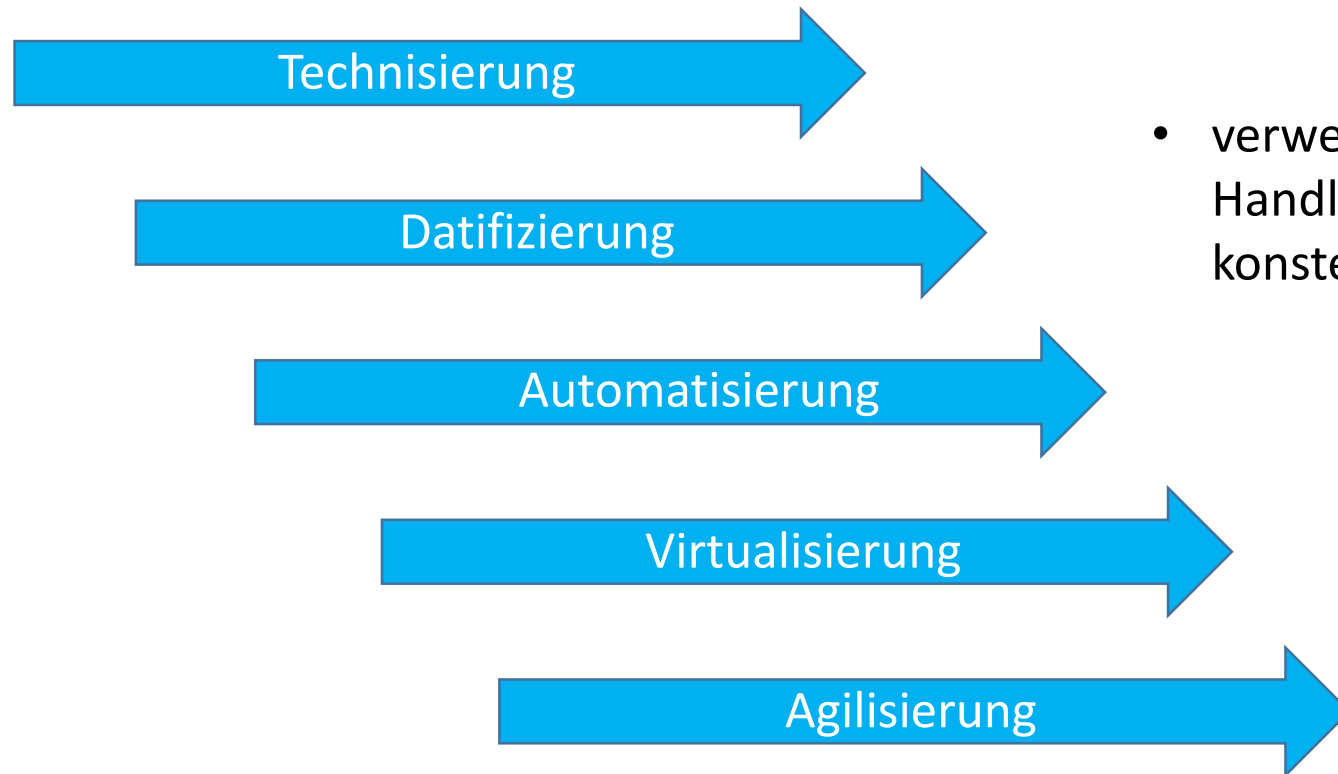


Praxis betrieblicher Digitalisierung

- Vielfältige, heterogene, sich inkrementell wandelnde betriebliche Digitalisierungspraxis und diskursiv erzeugte Erwartungen eines weitreichenden digitalen Wandels von Arbeit
- Prämisse eines graduellen, aber möglicherweise dennoch grundlegenden Wandels von Arbeit („Disruption“, „Revolution“)
- Betriebliche Akteure müssen heute Entscheidungen treffen, die Unsicherheiten über zukünftige, noch offene Entwicklungsverläufe einschließen.
 - Handeln findet unter Unsicherheit statt.
 - Diskursiv erzeugte Dringlichkeit der Digitalisierung zur Sicherung von Wettbewerbsfähigkeit erhöht Handlungsdruck.

Betriebliche Anwendungsweisen der Digitalisierung

(Systematisierung aus Regulierungsperspektive)



- verweisen auf unterschiedliche Problemlagen, Handlungsbedingungen und Konfliktkonstellationen betrieblicher Digitalisierung

- verbunden mit unterschiedlichen Anforderungen und Konfliktfeldern der Regulierung

Betriebliche Anwendungsweisen der Digitalisierung und Konfliktfelder der Regulierung

Technisierung	Datifizierung	Automatisierung	Virtualisierung	Agilisierung
Einführung / Upgrading digitaler Technologien und Anwendungen; Folgen der Veränderungen von Arbeitsmittel und Arbeitsgegenstand für unmittelbare Arbeitstätigkeit	Prozessdatensammlung und -auswertung (big data/data mining), Verobjektivierung von Wissen, erweiterte Möglichkeiten personenbezogener Detailkontrollen etc.	Ersetzung von Tätigkeiten oder Arbeitsplätze durch Leichtbau-/Software-Roboter, fahrerlose Transportsysteme, Chatbots etc.	digital integrierte, aber räumlich und rechtlich fragmentierte Arbeitsprozesse: virtuelle Unternehmensorganisationen, räumlich verteilte virtuelle Teamarbeit, mobile Arbeit, Cloud-/Gig-Work	Umstellung auf agile Arbeits- und Organisationsformen, (durch Digitalisierung bedingte und getriebene) Beschleunigung der Unternehmensprozesse
Regelungsfelder: Arbeitsplatzgestaltung/ Ergonomie, Qualifizierung, Beteiligung	Regelungsfelder: Datenschutz, Leistungs-/Verhaltenskontrolle, Leistungsregulation, gesundheitliche Belastungen	Regelungsfelder: Beschäftigungssicherung, soziale Abfederungen, Qualifizierung, Gestaltung der verbleibenden Arbeit	Regelungsfelder: Betrieb als Sozial-/Rechtsraum, Arbeitnehmerstatus, Arbeitszeiten, Entgelt (-ungleichheiten)	Regelungsfelder: agile Arbeit, Zeitbedarfe und Rolle der Mitbestimmung

Praxis betrieblicher Arbeitsbeziehungen und Regulierung:

Handlungs- und Konfliktkonstellationen im Betriebsrats-/Managementverhältnis

Empirische Befunde aus drei Bereichen (exemplarisch):

- Automatisierung
- Virtualisierung und Arbeitszeiten
- Datifizierung und Überwachung

Automatisierung – Wettbewerbsfähigkeit im Fokus, Abwicklungsroutinen greifen

- In Mehrzahl der Fälle Entwicklungsschub quantitativer Ersetzbarkeit weder gegeben noch erwartet (auf bestimmte Branchen/Branchensegmente und Tätigkeitsbereiche begrenzt)
 - Automatisierung kontinuierlich, schrittweise, nur kleine Teile der Belegschaft betreffend
 - zum Teil eine gewisse Beschleunigung der Ersetzung einzelner Arbeitsplätze oder Tätigkeiten durch Machine Learning, Leichtbauroboter oder Chatbots
- Wettbewerbsfähigkeit im Fokus
 - Automatisierung (inkl. der damit verbundenen Beschäftigungseffekte) weniger als Bedrohung denn als Basis der Zukunftsfähigkeit des Standorts / Betriebs thematisiert und wahrgenommen
 - Möglichkeit betrieblicher Wettbewerbskoalitionen Werksleitung – Betriebsrat
- Abwicklungsroutinen der Automatisierungsfolgen
 - bestenfalls über Absatzsteigerungen auffangbar
 - in der Regel ohne betriebsbedingte Kündigungen im Rahmen verfügbarer konfliktpartnerschaftlicher Praktiken und Kompromisslinien („sozialverträglich“) handhabbar

Virtualisierung und Arbeitszeiten – Kontext

- Virtualisierung
 - arbeitszeitrelevant bei mobiler Arbeit, transnationaler Teamarbeit
 - Digitalisierung nicht Verursacher, sondern Verstärker der Entwicklung
- Klare arbeitszeitrechtliche Schutznormen, die aber rechtspolitisch unter Druck stehen
 - Höchstarbeitszeiten: 8 Std./Werktag bzw. 48 Std./Woche, Verlängerung auf 10 Std./Werktag bei Ausgleich innerhalb 24 Wochen
 - Mindestruhezeiten: 11 Std. ununterbrochen
 - Absolutes Arbeitsverbot an Sonn- und Feiertagen, im Urlaub

Virtualisierung und Arbeitszeiten – Erodierendes Normbewusstsein

- Schleichende Aushöhlung der arbeitszeitlichen Schutznormen durch Beschäftigte
 - als Folge indirekter Steuerungsformen (Selbstverantwortung der Zielerreichung)
 - im Eigeninteresse der Beschäftigten (Extensivierung als Entlastung, bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Karriereinteressen, Professionsverständnis)
- i.d.R. kein aktives Regelungs- und Kontrollinteresse des Betriebsrats
 - wegen damit verbundener Positionierung zwischen Management und einzelnen Beschäftigtengruppen (Betriebsrat als „Freiheitsbeschränker“)
 - wegen Schwierigkeiten der Interessenaggregation
- Gesetzt wird eher auf weiche Formen kulturellen Wandels und Stärkung des Normbewusstseins denn auf harte Regulierung.

Datifizierung und Überwachung – Kontext

- Relativ große institutionelle Blockademacht der Betriebsräte
 - § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG – Mitbestimmung bei Einführung und Anwendung von technischen Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Arbeitnehmer zu überwachen
 - i.V.m. weiter Auslegung des Mitbestimmungserfordernisses in Rechtsprechung: Überwachungseignung ausreichend, subjektive Überwachungsabsicht des Arbeitgebers nicht erforderlich
 - i.V.m. Zahl und Komplexität der zur Anwendung kommenden digitalen Tools
- § 87.1.6 BetrVG arbeitgeberseitig rechtspolitisch unter Druck
 - Anwendungsbereich wieder auf Wortlaut des Gesetzes einschränken („bestimmt“ statt „geeignet“)
 - Möglichkeit, technische Einrichtungen unter Auflagen ungeachtet der bestehenden Mitbestimmungserfordernisse vorläufig einführen zu können

Datifizierung und Überwachung – personenbezogener Kontrollzugriff, hohes Konfliktpotential

- Einsatz technischer Systeme zur Intensivierung personenbezogener Detailkontrollen von Leistung und Verhalten
 - Ziel: Steigerung und Optimierung von Quantität und Qualität der Arbeitsleistung
 - Konsequenz: tendenziell hohe Arbeitsintensitäten und Belastungen bei geringen Autonomiespielräumen und hochgradiger Fremdsteuerung („digitaler Taylorismus“)
- In Bereichen und Tätigkeitsfeldern, die durch standardisierte Arbeitsabläufe und detaillierte Prozessvorgaben gekennzeichnet sind; hier Ausreizung und Konflikt
 - Drei Fälle im Sample, alle im Bereich kaufmännischer Dienstleistung; in zwei Fällen schwelt Konflikt (wegen Schwäche der Betriebsräte), im dritten Fall Konflikteskalierung des Betriebsrats bis zum BAG
- in arbeitsgerichtlich ausgetragenen Konflikten vorherrschend
 - Streitpunkt in Rechtsprechung: Frage der Verhältnismäßigkeit der Überwachung und ob Grenze zur Totalüberwachung überschritten → Recht greift, aber Überwachungsmöglichkeiten sind groß

Datifizierung und Überwachung – systemischer Kontrollzugriff, hohes Maß an Unsicherheit

- Big-Data-Strategie, die auf Kontrolle und Steuerung des Gesamtprozesses, der Störfallanalyse oder der Entwicklung datenbasierter Geschäftsmodelle zielt
 - Personenbezogene Detailkontrollen nicht intendiert, allenfalls Mitnahmeeffekt
- Management: Mitbestimmung verzögert betriebliche Digitalisierungsprozesse
 - Verzögerungen wegen Zahl und Komplexität digitaler Anwendungen, nicht aufgrund Ausreizung der Blockademacht der Betriebsräte
 - Im Gegenteil: auch Betriebsräte in vielen Fällen an Effektivierung der Mitbestimmung interessiert (zur eigenen Entlastung, aus Wettbewerbsgründen)
- Normbewusstsein der Betriebsräte stark auf individuelle Detailkontrollen fokussiert
 - Datifizierung / größere Prozesstransparenz aus Wettbewerbsgründen tendenziell akzeptiert
 - Hohe Unsicherheiten bzgl. Regelungsbedarfen über Schutz personenbezogener Leistungs- und Verhaltenskontrollen hinaus (neue Felder, unklare Rechtslagen)

Fazit: Herausforderungen für Regulierung

- Wettbewerbsdispositiv strukturiert Kräfteverhältnisse, Ansprüche und Aushandlungsprozesse
 - Regulierung wird zum Wettbewerbsfaktor: konsequente Schutzpolitik kommt weiter unter Druck
 - Digitalisierungsdiskurs verschärft Wettbewerbsdruck
 - Auseinandersetzungen um Konzepte der Wettbewerbsfähigkeit: Wettbewerbsfähigkeit und gute Arbeit, durch gute Arbeit oder unter Inkaufnahme von Abstrichen bei guter Arbeit
- Erosion des Normbewusstseins (management-/belegschaftsseitig) bei Arbeitszeitfragen
 - schwierige Rolle der Betriebsräte: Schutzinstanz eines generellen Belegschaftsinteresses oder Moderator unterschiedlicher Interessenlagen (innerhalb der Belegschaft, Betrieb)? Einmischen oder Wegducken?
 - Anpassungsdruck der Rechtslage?

Fazit: Herausforderungen für Regulierung

- § 87.1.6-Mitbestimmung steht unter Druck – und damit zentraler Eingriffspunkt von Betriebsräten in Gestaltung der betrieblichen Digitalisierungspraxis
 - Rechtsänderungen würden die potenzielle Blockademacht betrieblicher Mitbestimmung und damit Regulierungsfähigkeit betrieblicher Digitalisierung reduzieren.
- Hohes Maß an Unsicherheit bzgl. Regulierungsanforderungen/-möglichkeiten in neuen Feldern
 - heterogene Interessenlagen der Beschäftigten erschweren klare Positionierungen
 - für Konfliktfähigkeit fehlt es an Orientierung (sowohl rechtlich als auch gewerkschaftspolitisch)

Ausblick: Herausforderungen für Regulierung

Technisierung

Permanenz digitaler Technisierung: Beta-Versionen als Dauerzustand?

Datifizierung

Datenschutz in Zeiten von big data und data mining? Umgang mit der Objektivierung von Erfahrungswissen?

Automatisierung

Rationalisierungsschutz und Arbeitszeitverkürzungen?

Virtualisierung

Auflösung des Betriebs als Sozialraum? Umgang mit neuen Herrschafts- und Kontrollstrategien des Managements?

Agilisierung

Regulierungsanforderungen agiler Arbeit? Wo bleibt die Mitbestimmung bei agilen Innovationsprozessen?