

# Die Reform der Betriebsverfassung

*Markus M. Müller*

Das Betriebsverfassungsgesetz soll nach über 28 Jahren in der laufenden Legislaturperiode substantiell neu gefaßt werden. Damit hat das Arbeits- und Sozialministerium von Walter Riester neben der Reform der Rentenversicherung zur Zeit noch ein zweites, großes Reformvorhaben in Angriff genommen, das naturgemäß die Gemüter erhitzt. Es geht um die Beteiligungsrechte der Arbeitnehmer bzw. ihrer Vertretung in sozialen, personellen und wirtschaftlichen Angelegenheiten im Betrieb. Die Befürworter einer Novellierung halten das fast drei Jahrzehnte alte Gesetzeswerk für nicht mehr zeitgemäß. Darüber allerdings, ob es ein Mehr oder ein Weniger an Arbeitnehmer(vertreter)rechten im Betrieb, und damit verbunden auch ein Zugewinn oder Verlust an gewerkschaftlichem Einfluß, braucht, herrscht kein Konsens. Das ist nicht verwunderlich, denn hier geht es für die Arbeitgeber ggf. um neue Kosten und Hindernisse in ihrer unternehmerischen Freiheit, für die Gewerkschaften um die Sicherung ihrer besonderen Stellung in den Betrieben und Unternehmen (und nicht nur als deren Verhandlungspartner in den Tarifauseinandersetzungen), für die Arbeitnehmer um die Wahrung ihrer Beteiligungsrechte und schließlich für Staat und Gesellschaft um die Frage, ob die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen und die Kontrolle wirtschaftlicher Macht noch als zu schützende Bestandteile unserer Wertordnung behandelt werden sollen.

## 1. Das Arbeitsrecht als ordnungspolitische Aufgabe

Das Arbeitsrecht gehört insgesamt zu den besonders heiklen Materien des Wirtschafts- und Sozialrechts. Daß es bis heute kein „Arbeitsgesetzbuch“, analog etwa zum Bürgerlichen Gesetzbuch oder zum Sozialgesetzbuch, gibt und statt dessen eine Mischung aus Einzelgesetzen, tarifvertraglichen Regelungen und Richterrecht die Beziehungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in all ihren Facetten bestimmt (von der Vielzahl einzelbetrieblicher Vereinbarungen einmal ganz abgesehen), mag hierfür nur als Indiz dienen.

Die Zersplitterung des Arbeitsrechts in Deutschland hat freilich nicht nur historische und daraus resultierende politisch-strategische Gründe. Sie wird auch und vor allem durch den Dreiklang der verfassungsrechtlich garantierten Berufs- und Vertrags-

freiheit (Art. 12, 2 GG), der Eigentumsfreiheit (Art. 14 GG) sowie der grundgesetzlichen Besonderheit des Artikel 9 III GG, dem Schutz der sogenannten *Tarifautonomie*, verursacht, welche den Bereich der Tarifeinordnungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern in besonderer Weise regelt. Auf der einen Seite steht das Leitbild des selbstverantwortlichen Arbeitnehmers, der bereit und in der Lage ist, ein Arbeitsverhältnis einzugehen und bei der vertraglichen Ausgestaltung seine Interessen in Ausgleich mit denjenigen des Arbeitgebers bringen kann. Auf der anderen Seite steht die Erkenntnis des Verfassungsgesetzgebers, daß die Ungleichverteilung von wirtschaftlicher Macht zwischen dem einzelnen Arbeitnehmer und seinem Arbeitgeber einen fairen Interessenausgleich unwahrscheinlich macht. Die Notwendigkeit von Gewerkschaften als Interessenvertretung der Arbeitnehmer, ausgestattet mit starker Verhandlungsmacht gegenüber den Arbeitgebern aufgrund etwa des Drohpotentials eines Streiks, wurde mit Art. 9 GG verfassungsrechtlich nachvollzogen. Ihre Existenz und ihre Funktionsfähigkeit sind so auch gegenüber einem im ungünstigen Falle parteiischen Staat geschützt. Drittens aber gilt es noch den unternehmerischen Freiheitsbereich und die damit verbundenen Eigentumsrechte zu schützen. Dies ist mit Art. 14 GG umgesetzt worden, wengleich nicht ohne Einschränkungen. Eine Wirtschaftsordnung, die sich zum Privateigentum und zur privaten Wirtschaftstätigkeit bekennt, muß ihren Unternehmern auch einen substantiellen Freiheitsraum dafür garantieren.

Deutschland erlebte schon im 19. Jahrhunderte erste, zaghafte Versuche, die Mitbestimmung von Arbeitnehmern in Betrieben und Unternehmen zu etablieren. So gab es seit 1891 mit der Novelle zur Gewerbeordnung erstmals eine gesetzliche Grundlage für freiwillig gebildete Arbeiterausschüsse. Während des Ersten Weltkriegs schuf das Gesetz über den Vaterländischen Hilfsdienst (1916) eine Rechtsgrundlage für die Bildung von Arbeiter- und Angestelltenausschüssen in kriegswichtigen Gewerbebetriebe. Mit dem Ende des Ersten Weltkriegs kam – ebenso wie mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges – ein „Schub“ der wirtschaftlichen Gleichberechtigung für Arbeitnehmer. Das Betriebsrätegesetz von 1920 sah erstmals die Verpflichtung zur Bildung von Betriebsräten in bestimmten Unternehmen vor und definierte teilweise weitreichende Mitwirkungsrechte. Der Nationalsozialismus brachte das Ende und unterwarf mit dem Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit (1934) die deutsche Wirtschaft dem allgegenwärtigen „Führerprinzip“.

Das Kriegsende 1945 sorgte für eine Rückbesinnung auf die demokratischen Traditionen der deutschen Wirtschaftsordnung. Es gab einen breiten Konsens für Mitbestimmung, für starke und in Staat und Gesellschaft substantiell eingebundene Gewerkschaften sowie für funktionsfähige Kontrollmechanismen gegen die Gefahren wirtschaftlicher Machtkonzentration. Dennoch war das 1952 verabschiedete Betriebsverfassungsgesetz ebenso wie das sogenannte „Montan-Mitbestimmungsgesetz“ (1951) keineswegs unumstritten. Die endgültige Fassung, die nicht zuletzt nach Intervention von Konrad Adenauer zustande kam, sah neben der Errichtung eines Betriebsrats und bestimmten, praktisch vollständig auf die Betriebsebene beschränkten Aufgaben desselben auch schon die sogenannte „Drittel-Beteiligung“ von Arbeitnehmern in den Aufsichtsräten von Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien einer bestimmten Größenordnung vor (ausführlich Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2000: 64-67). Zwar sollte das Mitbestimmungsgesetz 1976 diesen wichtigen Bereich unternehmerischer Mitbestimmung der Arbeitnehmer nochmals aufgreifen und für große Kapitalgesellschaften auf eine für die Arbeitnehmer noch günstigere Basis stellen. Dennoch bleiben einige Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes von 1952 zur Arbeitnehmervertretung in Aufsichtsräten weiterhin gültig.

## 2. Das Betriebsverfassungsgesetz in seiner bisherigen Form

Neben einer Reihe anderer Gesetze, die sich der Ausgestaltung eines ausgewogenen Gleichgewichts von Arbeitnehmermacht und Arbeitgebermacht widmen, stellt das Betriebsverfassungsgesetz von 1972<sup>1</sup> einen spezifischen organisatorischen Eingriff in das Verhältnis von Arbeitnehmern im Betrieb (Belegschaft) und Arbeitgeber dar. Dem Betriebsverfassungsgesetz geht es vor allem um die Einrichtung und institutionelle Absicherung von *Betriebsräten* als Vertreter der Arbeitnehmer im Betrieb<sup>2</sup>, die, ausgestattet mit bestimmten und gegenüber 1952 ausgeweiteten Mitentscheidungs-, Informations- und Kontrollrechten gegenüber der Betriebs- bzw. der Unternehmensleitung, ein gewisses Gegengewicht zum Arbeitgeber darstellen. Badura, Rittner und Rütters (1977: 103) interpretieren den gesetzlichen Zweck wie folgt:

„Der erste Zweck des Betriebsverfassungsgesetzes liegt darin, den Arbeitnehmern in den Betrieben und Unternehmen die eigenverantwortliche Wahrung ihrer arbeitsplatzbezogenen, betriebs- und unternehmensbezogenen Interessen durch ein eigenes Repräsentationsorgan zu ermöglichen. Sie sind damit nicht mehr dem Verantwortungsbewußtsein des Gesetzgebers oder des Arbeitgebers und der Wirksamkeit zwingender arbeitsrechtlicher Schutzvorschriften überlassen. Sie können in den Grenzen der betriebsverfassungsgesetzlichen Mitbestimmungsrechte ihre Interessen selbst wahrnehmen.“

So wacht der Betriebsrat auch über die Einhaltung der zugunsten der Arbeitnehmer erlassenen Gesetze und Verordnungen, aber auch Tarifvertrags- und Betriebsvereinbarungsbestimmungen (§ 80 BetrVG). Auf die einzelnen betriebsbezogenen Aufgaben des Betriebsrates, etwa bei der Förderung bestimmter Gruppen (Schwerbehinderter und anderer schutzbedürftiger Personen, älterer Arbeitnehmer und ausländischer Arbeitnehmer), seine Vorschlags-, Anhörungs- und Beratungsfunktionen etwa bei der Personalplanung, Berufs- und Weiterbildung, Kündigungen, der Arbeitsplatzgestaltung oder Einführung neuer Techniken (z.B. §§ 92, 102 BetrVG) sowie seinen substantiellen Mitbestimmungsrechten im sozialen Bereich, wie etwa der Betriebsordnung, Arbeitszeiten, Urlaubsplänen, Sozialeinrichtungen und vor allem den Sozialplänen, Einstellungen, Ein- und Umgruppieren sowie Versetzungen (§§ 87, 112, 99 BetrVG) sei hier nur kurz hingewiesen.

Zur Umsetzung der gesetzlichen Zwecke bzw. der Aufgaben des Betriebsrates sind verschiedene organisatorische Regelungen getroffen, deren Inhalt bzw. Reichweite Hauptgegenstand der gegenwärtigen Reformdiskussion sind. Zunächst beschränkt § 1 BetrVG die Wahl der Betriebsräte auf Betriebe der privaten Wirtschaft – für den öffentlichen Dienst sowie kirchliche Einrichtungen gilt das BetrVG nicht – und das auch nur dann, sofern ständig mindestens fünf wahlberechtigte Arbeitnehmer beschäftigt sind. Das aktive Wahlrecht ist an die Volljährigkeit (18 Jahre), das passive Wahlrecht an eine mindestens sechsmonatige Tätigkeit im Betrieb geknüpft (§ 13 BetrVG). Leitende Angestellte sind ausgeschlossen, ihre betrieblichen Mitbestimmungsrechte werden durch einen eigenen Sprecherausschuß wahrgenommen.

Die Wahlmodalitäten (v.a. §§ 13, 16, 119 BetrVG) gelten gemeinhin als recht kompliziert und aufwendig. Ihnen wird eine mitunter prohibitive Wirkung zugeschrieben, in jedem Falle erleichtern sie nicht gerade die Bildung von Betriebsräten. Dessen Größe bestimmt sich im übrigen nach der Zahl der Beschäftigten (§ 9 BetrVG). Für Betriebsratsmitglieder gilt ein spezieller Kündigungsschutz (§ 43 BetrVG) und je nach Betriebsgröße sind einer oder mehrere Mitglieder von ihren sonstigen Dienstverpflichtungen freizustellen (§ 38 BetrVG). Besondere Regelungen gelten für die Jugend- und Auszubildendenvertretungen (v.a. §§ 60, 62 BetrVG). Gerade Wahlverfahren, Größe

des Betriebsrats (sowie der Jugend- und Auszubildendenvertretung) und die Freistellungsregelung sind Gegenstand auch der aktuellen Reformdebatte.

Die folgenden Standpunkte und Meinungen geben über die geplanten Änderungen zwar Auskunft, sie verweisen dabei aber auch auf die unterschiedlichen Ebenen der Diskussion. Den Initiatoren der Reform geht es um eine, wenn man so will, technische Korrektur der Defizite des Gesetzes von 1972. Dazu kann man auch den Umstand zählen, daß sich die betriebliche Realität in den Unternehmen seit damals signifikant geändert hat. Neue Arbeitsformen, ein verändertes Selbstverständnis der Arbeitnehmer – gerade in der New Economy – sowie ein insgesamt neugeordnetes wirtschaftliches Umfeld, das im Zeichen von Globalisierung und internationaler Vernetzung auch die bislang dominanten Varianten der Unternehmensorganisation einem Bedeutungsverlust unterworfen hat. Der Entwurf zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes<sup>3</sup> greift in seiner Darstellung des gegebenen Problems bzw. der Zielsetzung des Gesetzes diese Punkte auf:

„Das Betriebsverfassungsgesetz aus dem Jahre 1972 ist seit fast drei Jahrzehnten im Wesentlichen unverändert. Die Reform soll die betriebliche Mitbestimmung im Interesse der Beteiligung und Motivation der Arbeitnehmer stärken sowie Arbeitgeber und Betriebsräten wieder eine zukunftsfähige Grundlage für ihre Zusammenarbeit schaffen. Tiefgreifende Veränderungen der Arbeits- und Wirtschaftswelt begründen den Reformbedarf.

Die Strukturen in den Betrieben und Unternehmen haben sich grundlegend geändert, ohne dass die organisationsrechtlichen Vorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes angepasst worden sind. Diese Entwicklung sowie das komplizierte Wahlrecht sind Gründe dafür, dass die Zahl der Betriebsräte erheblich zurückgegangen ist. Die partielle Ersetzung der Stammebelegschaften insbesondere durch Leiharbeiter und Telearbeiter ist ein weiterer Grund für die Erosion der betrieblichen Mitbestimmung. Um die Betriebsverfassung zukunftsfähig zu machen, müssen verlässliche und tragfähige Organisationsgrundlagen für die Bildung von Betriebsräten geschaffen, das Wahlrecht (...) vereinfacht und Randbelegschaften in die Betriebsverfassung einbezogen werden

Neue Produktions- und Arbeitsmethoden erfordern moderne Formen der Betriebsratsarbeit. Der Betriebsrat muss Informations- und Kommunikationstechniken im Betrieb nutzen und auf das Fachwissen und die Erfahrung der Arbeitnehmer zurückgreifen können, um ein ebenbürtiger Gesprächs- und Verhandlungspartner des Arbeitgebers zu sein. Aus Effizienzgründen muss der Betriebsrat zur Arbeitsteilung berechtigt sein und Beteiligungsrechte auf Arbeitsgruppen delegieren können. Infolge des angespannten Arbeitsmarkts ist der Personalabbau in den Unternehmen das zentrale Problem betriebsrätlicher Tätigkeit. Um sich hier stärker einschalten zu können, bedarf es verbesserter Rechte des Betriebsrats bei Qualifizierung der Arbeitnehmer sowie bei der Förderung und Sicherung der Beschäftigung.

Die Ansprüche der Arbeitnehmer an ihre Interessenvertretung haben sich geändert. Mehr Entscheidungsspielraum am Arbeitsplatz und mehr Mitsprache gegenüber dem Betriebsrat sind gefordert. Der Grundsatz der Chancengleichheit von Frauen und Männern muss im Betrieb besser umgesetzt und die Interessenvertretung der jugendlichen Arbeitnehmer und der zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten gestärkt werden. Ausländische Arbeitnehmer müssen vor Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Betrieb geschützt werden.“

### 3. Die gegensätzlichen Standpunkte zur aktuellen Reformdebatte

#### Riester will Mitbestimmung ausweiten

Betriebsräte sollen in Zukunft nicht nur bei den betrieblichen Arbeitsbedingungen, sondern auch beim Umweltschutz, bei der Frauenförderung und beim Kampf gegen Ras-

sismus mitwirken. Dazu sollen die Gremien deutlich ausgeweitet werden. Die Mehrkosten wird die Wirtschaft tragen müssen.

„Die betriebliche Mitbestimmung soll modernisiert und ausgeweitet werden. Dies ist das Ziel eines Gesetzentwurfs zur grundlegenden Erneuerung des Betriebsverfassungsgesetzes von 1972, den Bundesarbeitsminister Walter Riester (SPD) an die anderen Ressorts der Bundesregierung zur Abstimmung verschickt hat. Nach Riesters Entwurf (...) Sollen die Mitbestimmungsrechte deutlich ausgebaut und die Betriebsratsgremien erweitert werden. Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen sollen aber auch das Recht erhalten, einvernehmlich festzulegen, auf welcher Ebene Betriebsräte angesiedelt werden, um schnelle und effiziente Mitbestimmungsstrukturen zu schaffen. So will Riester Sachnähe gewährleisten und Spielraum für flexible Anpassungen an künftige Entwicklungen schaffen. Auf dieser Grundlage sollen gemeinsame Betriebsräte für mehrere Unternehmen oder Sparten- und Filialbetriebsräte gebildet werden können.

In Betrieben mit fünf bis 50 Arbeitnehmern soll der Betriebsrat geheim in einer Wahlversammlung gewählt werden. Bisher gilt ein überaus kompliziertes Verfahren, das gerade für kleinere Betriebe wenig praktikabel ist. Arbeiter und Angestellte sollen künftig gemeinsam den Betriebsrat wählen. Besteht in einem Betrieb eines Unternehmens oder Konzern kein Betriebsrat, so soll der Gesamtbetriebsrat die Wahl des Betriebsrats einleiten. Für Konzerne wird die Bildung eines Konzernbetriebsrats obligatorisch.

Deutlich ausweiten will Riester die Arbeitsmöglichkeiten der Betriebsräte und den Schutz ihrer Mitglieder. So sollen die Arbeitnehmer, die die Betriebsratswahl durchführen, einen Kündigungsschutz erhalten. Die Arbeitnehmergrenzzahlen zur Bestimmung der Betriebsratsgröße sollen abgesenkt, der Kreis der von der regulären Arbeit freigestellten Betriebsratsmitglieder soll erweitert werden. Die Arbeitgeber müssen den Betriebsräten ebenso moderne Informations- und Kommunikationstechniken bezahlen wie die Hinzuziehung sachkundiger Arbeitnehmer aus dem Betrieb und Sachverständiger von außerhalb des Unternehmens. Auch in kleineren Betrieben sollen Betriebsratsausschüsse und Arbeitsgruppen eingerichtet werden können, um den spezialisierten Anforderungen gerecht zu werden.

Die dürfte erforderlich werden, weil Riester die Mitbestimmung in den Betrieben auch in der Sache deutlich ausweiten will. Mit einem ganzen Bündel von Maßnahmen soll die Chancengleichheit von Frauen sowohl im Betriebsrat wie auch im Betrieb gefördert werden. Der Betriebsrat erhält das Recht, Frauenförderpläne vorzuschlagen und diese zum Gegenstand der Personalplanung zu machen. Seine Aufgabe ist es auch, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern.

In den Katalog der Aufgaben des Betriebsrats wird auch der betriebliche Umweltschutz aufgenommen. Dies löst zahlreiche neue Rechte des Betriebsrats aus. Er muss bei allen umwelt-schutzrelevanten Fragen und Untersuchungen vom Arbeitgeber und von den Umweltbehörden hinzugezogen werden.

Die Betriebe sollen nach Riesters Entwurf auch an dem Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit mitwirken. Dazu will der Minister die Arbeitgeber verpflichten, in der Betriebsversammlung auch über die Integration der im Betrieb beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer zu berichten.

Nach Einschätzung von Riester führt die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes zu mehr Rechtssicherheit in Betrieben und Unternehmen. Die finanzielle Mehrbelastung der Wirtschaft könnten insbesondere die erweiterte Freistellung von Betriebsratsmitgliedern, die Heranziehung von Arbeitnehmern als sachkundige Auskunftspersonen, die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnik durch den Betriebsrat sowie die Hinzuziehung eines Beraters bei Betriebsänderungen auslösen, räumt Riester ein. Demgegenüber stehe eine Entlastung durch die Vereinfachung des Wahlverfahrens. Der Kostenbelastung der Firmen seien aber die Vorteile der betrieblichen Mitbestimmung gegenüberzustellen. Mitbestimmung stelle Vertrauen her, und Demokratie sei „nicht kostenneutral“, erklärt Riester in der Begründung seines Entwurfs. Nach der jetzt eröffneten Abstimmung zwischen den Ressorts soll das Kabinett den Gesetzentwurf beschließen. Der Bundestag soll nach Riesters Zeitplan die Neuregelung vor der Sommerpause verabschieden. Sie soll rechtzeitig vor der Betriebsratswahl im Jahr 2002 in Kraft treten.

(Quelle: Handelsblatt vom 6. Dezember 2000, S. 3)

## Spitze einer staatlichen Beglückungsorgie

BDI-Präsident Henkel zur Betriebsverfassung: „Riester als Trojanisches Pferd der Gewerkschaften“ (...)

„Mit seiner Aussage ‚Wir wollen auch in der New Economy Betriebsräte‘ hat Bundesarbeitsminister Walter Riester die Katze aus dem Sack gelassen. Er ist ein Trojanisches Pferd der Gewerkschaften in der Bundesregierung. Als Spitze einer staatlichen Beglückungsorgie drängt er jetzt den Unternehmern und Arbeitnehmern der neuen Netzwerkökonomie Strukturen und Regelungen auf, die sie gar nicht haben wollen und die in den Wirtschaftszweigen der so genannten ‚Old Economy‘ zunehmend auf Unmut stoßen. Hier hilft nur eins: Eine grundlegende Entrümpelung des bestehenden Betriebsverfassungsgesetzes.“

Warum nimmt beispielsweise der Paragraph 77 Absatz 3 des Betriebsverfassungsgesetzes den Betrieben und den Beschäftigten die Freiheit, selbst entscheiden zu können, ob sie sich innerhalb des Flächentarifes gut aufgehoben fühlen oder nicht. Der Flächentarif muss sich dem Wettbewerb der Lohnfindungssysteme und damit auch dem Wettbewerb betrieblicher Abschlüsse stellen. Denn als gesetzlich verankertes Kartell von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften ist er ein überkommenes Relikt.

Hier muss sich in Zukunft etwas ändern, sonst findet eine ‚Abstimmung mit Füßen‘ statt, wie sie sich bereits seit Jahren abzeichnet. Die Unternehmen verlassen bereits die Arbeitgeberverbände, die Arbeitnehmer treten erst gar nicht in die Gewerkschaften ein. Warum sind denn zahlreiche deutsche Erfolgsunternehmen der New Economy in keinem Arbeitgeberverband vertreten? Die Antwort liegt auf der Hand. Wieso sollte man daran festhalten, dass zum Beispiel die Lohnzuwächse im Maschinenbau die gleichen sind wie in der Automobilbranche oder in der Computerbranche. Und wenn ein Unternehmen rote Zahlen schreibt oder gar vor dem Konkurs steht, steigen dort die Lohn- und Gehaltskosten genau so schnell, wie in einem Unternehmen, das satte Gewinne einfährt. Das hat auch Rezzo Schlauch mitgekriegt.

Ziel des von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurfes soll sein, den Anteil der Arbeitnehmer, die von einem Betriebsrat vertreten werden, von derzeit rund 40 Prozent deutlich aufzustocken. Bereits heute verursacht jedoch das hohe Niveau der betrieblichen Mitbestimmung in Deutschland mehr Kosten als in jedem anderen EU-Land. Laut Institut der Deutschen Wirtschaft kostet die betriebliche Mitbestimmung in Deutschland insgesamt rund 13 Milliarden Mark beziehungsweise 1100 Mark pro Mitarbeiter jährlich. Außerdem wird die deutsche Mitbestimmung schon heute im Ausland als Standortnachteil angesehen, das deutsche Arbeitsrecht wird als verkrustet bewertet. Fällt denen denn nicht auf, dass niemand in der Welt dieses Modell will?

Die Bundesregierung begründet die Notwendigkeit einer Reform des Betriebsverfassungsgesetzes mit den tiefgreifenden Veränderungen, die die Arbeits- und Wirtschaftswelt in den letzten Jahrzehnten erfahren hat. Für die neuen Organisationsformen in den Unternehmen habe sich das Betriebsverfassungsgesetz als zu starr erwiesen. Das ist richtig. Aber mit den vorliegenden ‚Reformplänen‘ wird keine Abhilfe geschaffen. Im Gegenteil, die deutsche Mitbestimmung wird noch kostenintensiver, bürokratischer, komplizierter und starrer – von einer Entbürokratisierung des Betriebsverfassungsgesetzes keine Spur. Gefragt ist im Hinblick auf die Anforderungen des 21. Jahrhunderts allerdings mehr und nicht weniger Flexibilität.

Nahezu alle anerkannten nationalen und internationalen Institutionen – OECD, IWF, Sachverständigenrat, Forschungsinstitute – sagen: Die Verkrustungen des deutschen Arbeitsmarktes sind schuld an der hohen Arbeitslosigkeit in unserem Land. Der Weg zu mehr Arbeitsmarktflexibilität ist dabei in zahllosen Studien, Gutachten und Stellungnahmen vorgezeichnet. Um so erstaunlicher, dass die Bundesregierung alles daran setzt, den überregulierten Arbeitsmarkt noch weiter zu betonieren: Ernst nimmt sie die Arbeitsmarktreformen der Vorgängerregierung zurück, jetzt schränkt sie den Handlungsspielraum der Unternehmen mit der Neuregelung der Teilzeitarbeit sowie der befristeten Arbeitsverhältnisse weiter ein. Dabei ist doch klar, dass ein unkonditio-

nierter Anspruch auf Teilzeitarbeit und die Einschränkung von befristeter Beschäftigung das genaue Gegenteil einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes bedeuten.

Wir brauchen auf dem Arbeitsmarkt eine radikale Politikumkehr. Würden die Gesetze der sozialen Marktwirtschaft auf dem Arbeitsmarkt herrschen, hätte Bundesarbeitsminister Walter Riester erheblich weniger damit zu tun, den Mangel an rentablen Arbeitsplätzen zu verwalten.“

(Quelle: Tagesspiegel vom 16. Dezember 2000, S. 18)

#### 4. Meinungen und Bewertungen zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes

##### Der Betrieb als Bezugspunkt der Betriebsverfassung

„Nach h.M. wird der Betrieb als organisatorische Einheit definiert, innerhalb derer ein Arbeitgeber allein oder mit seinen Arbeitnehmern mit Hilfe technischer und immaterieller Mittel bestimmte arbeitstechnische Zwecke fortgesetzt verfolgt, die sich nicht in der Befriedigung von Eigenbedarf erschöpfen. Entsprechend diesem Betriebsbegriff sind auch die kollektiven Mitwirkungsrechte der Betriebsverfassung ausgestaltet. Grundlegend ist hierbei die Vorstellung, daß der Betrieb eine autonome organisatorische Einheit bildet, in welcher eine homogen zusammengesetzte Belegschaft als soziale Einheit arbeitsteilig arbeitet. Die gesetzliche Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats gehen dabei davon aus, daß Entscheidungen im Betrieb getroffen werden und den Repräsentanten des Arbeitgebers hierbei autonome Entscheidungsbefugnisse zukommen.

Schon ein Blick auf den Ablauf von betrieblichen Entscheidungsprozessen zeigt, daß von einer Autonomie des Betriebs im vorbeschriebenen Sinne nicht mehr gesprochen werden kann. Die Tendenz zur Bildung immer größerer Konzerne bei immer kleineren Unternehmen und Betrieben war nicht mit einem Autonomiezuwachs für den Betrieb verbunden, sondern ist (z.B. durch Unternehmens- und Beherrschungsverträge oder durch Ausübung des sog. Weisungsrechtes des Gesellschafters der GmbH (...)) mit einer Zentralisierung von Entscheidungsstrukturen und -kompetenzen in den Konzernzentralen verbunden gewesen, die auf Arbeitgeberseite teilweise zu einer faktischen Entscheidungsunfähigkeit im Betrieb und hier insbesondere in personal- und betriebsverfassungsrechtlichen Angelegenheiten führte. (...) Das Verhältnis der Mitbestimmungsebenen und der Rechte von Betriebs-, Gesamt- und Konzernbetriebsrat muß insoweit neu bestimmt werden. (...)

Daß der gängige Betriebsbegriff den Veränderungen der betrieblichen und überbetrieblichen Arbeitsteilung nicht mehr Rechnung trägt und zu einem Herausfallen immer breiterer Arbeitnehmergruppen aus dem Schutz der Betriebsverfassung führt, ist allgemein anerkannt. (...) Die laufenden Umstrukturierungsprozesse in den Unternehmen verändern das dem Arbeitsrecht zu Grunde liegende System industrieller Beziehungen derart tiefgreifend, daß perspektivisch betrachtet das Vorhandensein von Arbeitnehmern und Betrieben als solche in Frage steht. In mitbestimmungsrechtlicher Hinsicht (...) Stellt sich die Frage, ob es zukünftig überhaupt noch als organisatorische Einheiten faßbare Betriebe gibt bzw. ob es eine Betriebsverfassung auch ohne Betrieb geben kann. Der arbeitnehmerlose Konzern, der seine Geschäftszwecke über ständig verfeinerte Systeme von Zulieferern, im Rahmen von Werkverträgen über Fremdfirmen oder über freie Mitarbeiter und sonstige, keine volle Arbeitgeberstellung begründende Beschäftigungsverhältnisse (...) Erreicht, ist keine Zukunftsvision mehr. Der von Unternehmerseite geforderte Paradigmenwechsel, nach dem das Vorhandensein von Arbeitnehmern der Vergangenheit angehört und aus dem Arbeitnehmer die ‚Selbst-GmbH‘ werden soll, verweist darauf, daß zukünftig nicht einmal Arbeitnehmer – geschweige denn eine betriebliche Belegschaft – vorhanden sein müssen. Soll hier die Betriebsverfassung zukünftig ihrer Schutzfunktion gerecht werden, sind Strukturreformen erforderlich, die dort ansetzen, wo Entscheidungen der Konzerne getroffen werden, die sowohl den Handlungsrahmen der ausführenden Fremdunternehmen als auch die Mitbestimmungsmöglichkeiten der kollektiven Interessenvertretung determinieren.(...)

(Quelle: Jürgen Ulber: Reform der Betriebsverfassung. In: Otto Brenner Stiftung/ Michael Blank (Hrsg.): Arbeitsrecht im 21. Jahrhundert. Frankfurt a.M. 1999, S. 89-102, hier S. 95-97)

### Stichwort: Teure Räte

„So ganz genau weiß niemand, was die Unternehmen die betriebliche Mitbestimmung kostet. Wirtschaftsverbände wie der Verband der Deutschen Maschinen- und Anlagenbauer (VDMA) gehen davon aus, dass Riesters Novellierungspläne des Betriebsverfassungsgesetzes den Aufwand der Mitbestimmung um etwa zehn Prozent erhöhen werden. Das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft (IW) hat in den 90-er Jahren mehrfach versucht, durch Umfragen unter den Unternehmen die Kosten der betrieblichen Mitbestimmung zu ermitteln. An der IW-Erhebung von 1997/98 beteiligten sich 29 Unternehmen mit mindestens 2000 Beschäftigten und zusammen fast 875 000 Arbeitnehmern. Nach dieser Umfrage summieren sich die Kosten pro Mitarbeiter und Jahr in Großbetrieben auf durchschnittlich 1096 DM. Davon entfällt mit 517 DM pro Mitarbeiter und Jahr der größte Brocken auf die Betriebsratstätigkeit, auf Freistellungen von Betriebsratsmitgliedern, Kosten für Büropersonal und Räume sowie Reise- und Schulungskosten. Die Aufwendungen für Betriebsversammlungen addieren sich zu knapp 490 DM pro Mitarbeiter und Jahr zum zweiten starken Kostenblock. Die Kosten für Einigungsverfahren betragen demgegenüber jährlich nur knapp 44 DM pro Mitarbeiter. (...)“

(Quelle: Handelsblatt vom 7. Dezember 2000, S. 6)

### Irgendwann wird es immer ernst

Walter Riester und das Betriebsverfassungsgesetz  
von Alfons Frese

„Im Jahr 1972 kannte niemand Globalisierung, Outsourcing und New Economy. 1972 gab es (...) ein Misstrauensvotum gegen Willy Brandt, den Bundeskanzler, der mehr Demokratie wagen wollte; mehr Demokratie auch in der Wirtschaft, in den Unternehmen. Um Mitbestimmung im Betrieb zu ermöglichen, führte die sozialliberale Koalition 1972 das Betriebsverfassungsgesetz ein, das den Arbeitnehmern durchsetzbare Beteiligungsrechte garantiert. Die Arbeitgeber und ihre Verbände motzten und sprachen von einem ‚lästigen und kostenträchtigen‘ Gesetz. Das hört sich heute so ähnlich an: Arbeitgeberpräsident Dieter Hundt spricht von einer ‚Attacke auf die unternehmerische Freiheit in Deutschland‘; die geplante Reform der Betriebsverfassung sein ‚bürokratisch, kostentreibend und einseitig gewerkschaftsorientiert‘.

Glaubt man den Arbeitgebern, dann will Arbeitsminister Walter Riester das System ändern, die Regulierungsschraube anziehen und dem Standort Deutschland schweren Schaden zufügen. Aber was will er wirklich? Es geht Riester weniger um eine Ausweitung der Mitbestimmung als um ihre Absicherung. Denn in den vergangenen 28 Jahren hat sich die Betriebsverfassung respektive die deutsche Form der Mitbestimmung zwar als Erfolgsmodell bewährt – was auch die Arbeitgeber einräumen. Doch die Reichweite schrumpft: Immer weniger Betriebe haben Betriebsräte, Unternehmen werden gekauft und zerschlagen, bekommen jedenfalls neue Strukturen, in denen häufig keine Betriebsräte mehr auftauchen. Alles in allem arbeiten inzwischen weniger als 40 Prozent in Unternehmen mit Betriebsrat, in den Firmen der New Economy, in Software- und Telekom-Häusern sogar nur 16 Prozent.

Wozu auch braucht eine moderne Internet- oder Medienfirma einen Betriebsrat? In der offenen Unternehmenskultur der New Economy werden die Arbeitnehmer direkt beteiligt – an Entscheidungen ebenso wie am materiellen Ergebnis; die Arbeitsbeziehungen sind durch flache Hierarchien, Schnelligkeit, Transparenz und Teamgeist gekennzeichnet. Alle verdienen viel Geld, alle sind glücklich miteinander – was soll da ein Betriebsrat den Betriebsfrieden stören? Oder könnte es sein, dass auch ein tolles Start-up-Unternehmen mal in Schwierigkeiten kommt, womöglich Leute rauswerfen muss, ein Büro schließen? Wie ist das dann mit dem netten Verhältnis des Geschäftsführers zu den Angestellten? Wenn es ernst wird, dann kann nur ein Betriebsrat die

im Betriebsverfassungsgesetz garantierten Rechte wahrnehmen. Und irgendwann wird es immer mal ernst, siehe EM.TV.

Die Mitbestimmung, die Zusammenarbeit der Betriebsparteien ist auch deshalb so attraktiv, weil sie die Zustimmung der Arbeitnehmer zu harten, aber unvermeidlichen Entscheidungen erleichtert. Wenn es einen Betriebsrat gibt, dann sitzt der eben mit im Boot und versucht gegebenenfalls, dieses gemeinsam mit der Geschäftsführung wieder in Schwung zu bringen. Doch insbesondere Kleinbetriebe lehnen Betriebsräte wegen des Aufwands ab: Wahlen, Sitzungen, Abstimmungsprozesse, Kosten. An dieser Stelle muss Riester wirklich aufpassen. Sollte die reformierte Betriebsverfassung mehr Aufwand und Kosten, mehr Gremien und mehr Bürokratie bringen, dann wäre das Ziel verfehlt, die Wiederbelebung der Mitbestimmung misslungen.“

(Quelle: Tagesspiegel vom 7. Dezember 2000)

## Die Zukunft der Betriebsräte

von Alexander Hagelüken

„Wenn die Gewerkschaften an der Börse gehandelt würden, wäre ihre Aktie ein Desaster. Der Kurs befände sich im freien Fall. Seit 1991 verloren sie jedes vierte Mitglied, ein Trend, den die Fusionen der Einzelgewerkschaften nicht stoppen. Die Arbeitnehmervertreter sprechen überhaupt nur noch für ein Drittel aller Arbeitnehmer. Gleichzeitig schrumpft die Zahl der Betriebsräte, die in den Firmen Mitglieder werben. Die Gewerkschaften kämpfen gegen den Abstieg. Kein Wunder, dass sie derzeit bei einem wenig öffentlichkeitswirksamen Thema so viel Druck auf die Regierung ausüben. Sie drängen auf ein neues Betriebsverfassungsgesetz, weil sie um ihre Machtbasis fürchten. Passenderweise ist für die Reform Arbeitsminister Riester zuständig, ehemals Vize der IG Metall. Doch die Hoffnungen trügen. Riesters Pläne werden die Arbeitsmöglichkeiten für Betriebsräte verbessern, aber nicht das Problem der Gewerkschaften lösen.

Am Kanzler liegt das zu allerletzt. Gerhard Schröder hat momentan ein Ohr für die Arbeitnehmervertreter. Weil es ihm gerade in den Kram passt, wagt er bei dieser Gesetzesnovelle einen begrenzten Konflikt mit der Wirtschaft. Was die Regierung bei Steuern und Rente veränderte, beklatschten nur die Arbeitgeber. Gewerkschaftern und SPD-Traditionalisten missfallen die Reformen, weil sie mit den Glaubenssätzen von einst brechen. Da die Bundtagswahl näher rückt, will Schröder auf keinen Fall der Genosse der Bosse sein. Weiterer Beifall der Arbeitgeber ist unerwünscht. Eine moderate Betriebsrätereform eignet sich bestens, um sich öffentliche Kritik der Wirtschaft einzuhandeln, ohne das Verhältnis ernsthaft zu belasten. Das wissen die Arbeitgeber auch. Ihr Geschrei gehört zum Geschäft.

Was die Regierung vorhat, stranguliert die Wirtschaft keineswegs. Es handelt sich eher um tastende Bewegungen in einem Bereich, die Arbeitnehmer betrifft wie kein anderer. Der Alltag in den Unternehmen hat sich völlig gewandelt, seit das Betriebsverfassungsgesetz vor 28 Jahren zum letzten Mal grundlegend geändert worden war. Bei einer Arbeitslosenrate von 1,1 Prozent ging es 1972 vor allem darum, Einkommen umzuverteilen. Heute dominiert die Angst vor Arbeitslosigkeit. Manchmal lässt sich ein Betrieb nur retten, wenn die Löhne von den starren Tarifverträgen abweichen. Neue Technologien verändern ständig die Anforderungen in den Betrieben. Sie eröffnen dem einen Chancen und rauben dem anderen seine Aufgabe.

Für all diese Sorgen, Nöte und Wünsche der Beschäftigten sind Betriebsräte geeignete Ansprechpartner. Sie können die Stimmung der Belegschaft bündeln und so den Interessensausgleich mit der Unternehmensführung vereinfachen. Gern zitiert der Arbeitsminister die Statistik, wonach wegen der befriedenden Funktion der Betriebsräte nur 0,3 Prozent aller Konflikte vor Gericht landen. Riester will diese Tätigkeit modernen Zeiten anpassen. Weil die Qualifikation der Beschäftigten immer wichtiger wird, sollen Betriebsräte mehr Mitspracherechte erhalten. Weil Betriebe in kleine Einheiten aufgespalten werden, sollen auch die Arbeitnehmer in diesen Einheiten vertreten sein. Weil komplizierte Wahlen die Bildung eines Betriebsrates behindern, soll das Verfahren einfacher werden.

Ob die Beschäftigten allerdings überhaupt einen Betriebsrat bekommen, entscheiden sie immer noch selber. Diese Freiheit lässt Riester unangetastet. Wollte er sie einschränken, würde ihn

spätestens der Kanzler stoppen. Genau hier beginnt das Problem der Gewerkschaften. Ändern sie sich nicht, geht ihr Mitgliederschwund weiter. Die Betriebsrätereform wird darauf wenig Einfluss haben. Die Bedeutung der Gewerkschaften ist auch deshalb gesunken, weil eine wachsende Zahl von Beschäftigten auf ihre Vertretung weniger Wert legt.

Betriebsräte teilen das Schicksal der Gewerkschaften, weil sie auf die Arbeitswelt von heute zu oft Antworten von gestern geben. Ein Betriebsrat erfüllt seine Aufgabe, wenn er die Beschäftigten vor Schikanen schützt oder mit einer Betriebsvereinbarung ihre Arbeitsplätze sichert. Den Strukturwandel einer Branche soll und kann er ebenso wenig aufhalten wie den Einsatz neuer Technik. Solche Bremsversuche schaden letztlich den Beschäftigten. Wo Betriebsräte zu institutionalisierten Bedenkenträgern geworden sind, haben sie für viele Arbeitnehmer an Attraktivität verloren. Bestes Beispiel dafür sind Internetfirmen, deren Mitarbeiter lieber an runden Tischen mit dem Management verhandeln, als einen Betriebsrat zu wählen.

Wegen dieser Entwicklung ist die Zeit der Arbeitnehmergremien nicht vorbei, im Gegenteil. Der plötzliche Wunsch der Beschäftigten von amazon.com nach einem Betriebsrat zeigt, wie gefragt eine solche Vertretung nach vor sein kann. Voraussetzung dafür ist aber, dass Betriebsräte und Gewerkschaftsfunktionäre sich den Trends der Arbeitswelt nicht verweigern. Sind etwa immer mehr Mitarbeiter an ihren Unternehmen beteiligt, wirkt es seltsam, wenn IG-Metall-Chef Zwickel den Gegensatz von Arbeit und Kapital betont. Ignorieren die Gewerkschaften die neue Zeit, werden sie kaum Erfolg haben. Die Regierung Schröder kann ihnen ihre Schwierigkeiten nicht abnehmen.“

(Quelle: Süddeutsche Zeitung vom 6. Dezember 2000, S. 4)

## Anmerkungen

- 1 Betriebsverfassungsgesetz vom 15. Januar 1972 in der Fassung vom 23. Dezember 1999, zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 19. Dezember 1998
- 2 Auf die Unterscheidung von Betriebsrat, Gesamt- und Konzernbetriebsrat bei einem Auseinanderfallen von „Betrieb“ und „Unternehmen“ (etwa bei Konzernen mit verschiedenen Töchtern bzw. bei verschiedenen Betriebsstätten) sei hier nur hingewiesen. Siehe hierzu §§ 7-59 BetrVG.
- 3 Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVerf-Reformgesetz). Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Bonn 2000, hier S. 2-3.

## Literatur

- Badura, Peter/ Rittner, Fritz/ Rühers, Bernd: Mitbestimmungsgesetz 1976 und Grundgesetz. Gemeinschaftsgutachten. München 1977
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Mitbestimmung. Unternehmensmitbestimmung und Betriebsverfassung. Bonn 2000
- Ulber, Jürgen: Reform der Betriebsverfassung. In: Otto Brenner Stiftung/ Michael Blank (Hrsg.): Arbeitsrecht im 21. Jahrhundert. Frankfurt a.M. 1999, S. 89-102.