

Die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes eröffnet Entwicklungschancen

Wolfram Wassermann

Die Geschichte des Betriebsräteswesens ist in erster Linie eine Geschichte des alltäglichen, meist wenig spektakulären Ringens um Arbeitnehmerrechte in den Betrieben. Sie ist aber auch eine Abfolge gesetzlicher Reformen mit dem Ziel des Ausbaus demokratischer Verhältnisse in der Arbeitswelt. Die jüngste Betriebsverfassungsreform, deren Zeugen wir 2001 geworden sind, war einer dieser gesetzgeberischen Meilensteine in der Entwicklung des Betriebsräteswesens. Die etwas müßige Frage, ob es sich dabei nur um unzureichende „Minimalkorrekturen“ oder um den „großen Wurf“ gehandelt habe, soll nicht im Mittelpunkt dieses Beitrages stehen. Es wird vielmehr untersucht, welche Entwicklungsmöglichkeiten die aktuelle Reform für das Betriebsräteswesen geschaffen hat. Vergleiche zu früheren Reformen weisen eine überraschende Kontinuität der betriebsverfassungsrechtlichen Entwicklung auf.

1

Hohe Erwartungen an eine verspätete Reform

Die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes im Jahre 2001 fand auf dem Hintergrund starker Strukturveränderungen der vergangenen 30 Jahre in Unternehmen, Betrieben und Belegschaften statt. Die Herausforderung bestand darin, das Betriebsrätesystem diesen neuen Strukturen anzupassen und gleichzeitig die betriebliche Mitbestimmung demokratiepolitisch weiterzuentwickeln.

„Wenn man die Mitbestimmung abschaffen will, muss man nur abwarten und dieses Gesetz unverändert weitere 15 Jahre laufen lassen,“ so hatte Arbeitsminister Walter Riester seinen Anspruch an das Reformvorhaben indirekt umrissen. Es ging bei der Reform im Jahre 2001 tatsächlich um nicht mehr und nicht weniger, als um das Überleben der betrieblichen Mitbestimmung. Sie musste den veränderten Unternehmensstrukturen angepasst werden. Dies betraf vor allem die Zergliederung bisher integrierter Unternehmens- und Betriebsstrukturen und die damit oftmals einher gehende Erosion der Betriebsratsstrukturen. Die durch betriebliche Erosionsentwicklungen geschwächten Arbeitsgrundlagen der Betriebsräte mussten wieder gesichert werden und die Betriebsräte sollten die notwendige Bewegungsfreiheit für die Bewältigung neuer Problemstellungen erhalten. Darüber hinaus musste das Betriebsräteswesen die Chance

erhalten, sich – sollte es nicht zu einem industrie-archäologischen Denkmal degenerieren – in den neuen wirtschaftlichen Wachstumsbereichen, also vor allen bei den privaten Dienstleistungen und in der sog. „New Economy“, zu etablieren. Ähnliches galt für die ausgedehnten mittelständischen Wirtschaftsbereiche mit traditionell-hierarchischen Führungsstrukturen – wie z.B. im Handwerk –, in denen eine Demokratisierung der betrieblichen Entscheidungen bisher nicht stattgefunden hatte.

Gleichzeitig konnte die Mitbestimmung aber nur zukunftsfähig werden, wenn man ihren Akteuren mehr Rechte sowie neue Aufgaben zubilligte, die dem veränderten Problemstellungen angemessen waren. Hier ging es vor allem um Fragen der Beschäftigungssicherung und um die Förderung aller Alternativen zur Rationalisierung per Personalabbau. Und schließlich war es notwendig, zusätzlich neue Akteure auf Ebenen außerhalb der Betriebsräte für den Mitbestimmungsmechanismus zu gewinnen. Hier waren vor allem die Arbeitnehmer selbst gemeint, die künftig in betrieblichen Entscheidungen unmittelbar aktiv werden sollten. Dies entsprach nicht nur einem gewandelten allgemeinen Demokratieverständnis. Eine unmittelbare Beteiligung der Arbeitnehmer an betrieblichen Entscheidungen erschien auch angesichts der gewachsenen Komplexität und der ungeheuren Vielfalt von Entscheidungs- und Gestaltungsanforderungen im betrieblichen Alltag als entwicklungspolitisch angemessene Lösung.

2

Sicherung der Betriebsratsstrukturen als Priorität

Die Schwerpunkte der Reform 2001 lagen eindeutig im Bereich der Sicherung und Weiterentwicklung der organisatorischen Strukturen und Arbeitsgrundlagen des Betriebsräteswesens. Änderungen auf der Ebene der Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte selbst waren im Vergleich damit von wesentlich geringerem Gewicht. Vergleicht man die Reform 2001 mit der vorangegangenen Reform des Betriebsverfassungsgesetzes aus dem Jahre 1972, so fallen – trotz der stark veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – deutliche Ähnlichkeiten hinsichtlich der Schwerpunkte und der Reichweite beider Reformen ins Auge. Auch 1972 hatte der

Dr. Wolfram Wassermann ist Sozialforscher im Büro für Sozialforschung Kassel mit den Arbeitsschwerpunkten: Arbeitswelt der Kleinbetriebe, Mitbestimmungsforschung, Industrielle Beziehungen im Dienstleistungssektor, internationale Vergleiche.
e-mail: wolfram.wassermann@bfs-kassel.de

Der Beitrag basiert auf dem Schlusskapitel einer historisch-soziologischen Studie des Autors, die unter dem Titel „Die Betriebsräte – Akteure für Demokratie in der Arbeitswelt“ im Frühjahr 2002 im Verlag „Westfälisches Dampfboot“ in Münster erscheint.

Reformschwerpunkt eher im Bereich der Weiterentwicklung und Sicherung der Arbeitsgrundlagen der Betriebsräte gelegen. Die Mandatszahlen in großen Betrieben waren damals erhöht worden, erstmals war eine generelle Freistellung in Betrieben ab 300 Beschäftigten eingeführt worden und die Betriebsratsmitglieder hatten damals das Recht auf Weiterbildung auf Kosten der Arbeitgeberseite erhalten. Damit waren wichtige Grundlagen zur Entwicklung der Betriebsräte als qualifizierte und handlungsfähige Vertretungsinstanz geschaffen worden. Damals war die Professionalisierung der betrieblichen Interessenvertretung – zumindest in größeren Betrieben – eingeleitet worden. Erweiterungen der Mitbestimmungsrechte blieben auch 1972 im Rahmen der früheren Gesetzgebung. Es kam im Wesentlichen zu einer Erweiterung des Katalogs an Mitbestimmungsgegenständen im Bereich der „sozialen Angelegenheiten“. Gleichberechtigte Mitbestimmungsrechte bei wirtschaftlichen Entscheidungen wurden auch damals nicht geschaffen. Die Mitbestimmung bei der Erstellung von Sozialplänen beschränkte sich auf die nachgelagerte Ebene. Hier zeigt sich also auch eine interessante Kontinuität der Reformtätigkeit. Der Rechtsfortschritt im Zuge der jeweiligen Neufassungen des Betriebsverfassungsgesetzes ging insgesamt offenbar sehr viel weniger in Richtung von „mehr Mitbestimmung“. Er hat vielmehr in erster Linie schrittweise zum Ausbau und zur Stärkung einer Schutzorganisation der Arbeitnehmer geführt, die so durch die rechtliche Stabilität ihrer Position und ihre demokratische Legitimation, die ihnen eine prinzipielle Unabhängigkeit gegenüber Arbeitgeber und Gewerkschaft sichern, zu einer zentralen Vermittlungsinstanz zwischen Belegschaft und Management werden konnte.

3

Betriebsräte in sich verändernden Unternehmensstrukturen

Auch 2001 setzte der Gesetzgeber den Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Sicherung bzw. Stärkung der Betriebsratsstruktur und zur besseren Anpassungsfähigkeit an die veränderten wirtschaftlichen Strukturen. Dabei verzichtete man auf den Versuch einer Neudefinition des Betriebsbe-

griffs, schuf jedoch rechtliche Grundlagen zur Anpassung der Wahl- und Vertretungsbereiche der Betriebsräte an veränderte betriebliche und unternehmerische Strukturen. Die Bildung sog. „Gemeinschaftsbetriebsräte“ nach § 1 betrifft die Konstellation mehrerer formell selbständiger Unternehmen in einem gemeinsamen Betrieb bzw. an einem Betriebsstandort. Sie dient in erster Linie dem Zweck, bisher bereits bestehende größere Interessenvertretungszusammenhänge zu sichern. Unternehmenserosion soll nicht mehr automatisch zu Betriebsratserosion führen. Hier betreten Betriebsräte künftig das Feld der unternehmensübergreifenden Arbeit, das sicher eine Reihe heute noch nicht klar erkennbarer neuer Problemstellungen in sich birgt.

Die Zuordnung und Zusammenfassung externer Betriebsteile zu einem größeren Wahl- und Vertretungsbereich nach § 4 bezieht sich auf eine andere Konstellation. Hier soll die Interessenvertretung von Arbeitnehmern in räumlich und organisatorisch verstreuten Kleinbetrieben innerhalb eines Unternehmens zu einer größeren Einheit zusammengefasst werden. Die Konstellation „kleine Betriebe in großen Unternehmen“ fand jedoch in der Reform deutlich weniger Aufmerksamkeit als die Sicherung bestehender größerer Betriebsratsstrukturen. Die „Zuordnungslösung“ des veränderten § 4 ist angesichts der Tatsache, dass es sich bei diesen kleinbetrieblichen Unternehmensnetzwerken wahrscheinlich um eine in Zukunft dominante Organisationsform von Arbeit handelt, nur eine „Notlösung“ mit Übergangscharakter. Zumindest hier hätte man sich einen entschiedeneren Schritt zu einem zukunfts-tauglichen Betriebsbegriff gewünscht, der betriebliche Netzwerke ausdrücklich einbeziehen sollte.

Mit der Möglichkeit zur Vereinbarung spezifischer neuer Vertretungsstrukturen, „die einer sachgerechten Wahrnehmung der Interessen der Arbeitnehmer dienen“ (§ 3), hat der Gesetzgeber Neuland betreten. Es ist ein Versuch, das unlösbar erscheinende Dilemma eines umfassenden und allen Konstellationen gerecht werden den neuen Betriebsbegriffs rechtlich zu „umschiffen“, indem man die Definition und Zuordnung von Betrieben, Betriebsteilen, Filialen, Sparten etc. den Betriebsparteien im Einzelfall überlässt. Dies ist auch ein Schritt von gesetzlich eindeutig vorgegebenen Organisationsstrukturen der Betriebsräte hin zu Verfahren der sog. „ver-

handelten Mitbestimmung“. Das Hauptproblem tarifvertraglich vereinbarter Betriebsratsstrukturen besteht darin, dass dies nur in Unternehmen praktikierbar sein wird, in denen beide Seiten an einer flächendeckenden und arbeitsfähigen Betriebsratsstruktur interessiert sind. In mitbestimmungsfeindlichen Mittelstandskonzerne und Firmengruppen etwa wird man die Arbeitgeberseite für so etwas nicht an den Verhandlungstisch bekommen. Eine gesetzliche Mindestvorschrift, die für den Fall gelten würde, dass sich die Betriebsparteien nicht auf dem Verhandlungsweg auf eine Betriebsratsstruktur einigen, ist nicht vorgesehen. Insofern ist von den neuen Bestimmungen des § 3 kein Effekt zur Gewinnung von Neuland für die Mitbestimmung zu erwarten. Die vom Gesetzgeber gewünschten „maßgeschneiderten Lösungen“ neuer kreativer Interessenvertretungsstrukturen wird man künftig wohl nur in der „bel étage“ der Mitbestimmung antreffen.

Natürlich ist bereits heute der rechtliche Klärungsbedarf zur Konkretisierung der vage gehaltenen Vorschriften des neuen § 3 BetrVG enorm, und er wird in dem Maße wachsen, in dem von dieser Variante in der Praxis Gebrauch gemacht werden wird. Dass der bisherige Genehmigungsvorbehalt solcher Tarifverträge durch die betreffenden Arbeitsministerien in Bund und Ländern weggefallen ist, stellt keine Entbürokratisierung dar. Im Gegenteil: Durch absehbare Anfechtungsklagen und langwierige gerichtliche Auseinandersetzungen wird die Arbeit dieser neuen Betriebsratsstrukturen über längere Zeit belastet sein. Mit Recht ist auch verschiedentlich darauf hingewiesen worden, dass das neue Gesetz hier keine Anschlussstellen zur Zusammenarbeit der deutschen Betriebsräte mit Interessenvertretern in ausländischen Unternehmens- bzw. Konzernteilen vorsieht. Der fortgeschrittenen Tendenz der Europäisierung und Globalisierung der Unternehmenszusammenhänge trägt das neue Gesetz nicht Rechnung.

Durch Übergangs- und Restmandate (§ 21a/b) ist die Kontinuität der betrieblichen Interessenvertretung in Phasen organisatorisch-rechtlicher Umbrüche verbessert worden. Durch die Erleichterung der Bildung von Konzernbetriebsräten (§ 54) sowie die Zulassung weiterer anderweitiger Arbeitnehmervertretungsstrukturen (§ 3) kann das Netzwerk der Betriebsräte künftig entsprechend den Unterneh-

mensstrukturen adäquater geknüpft werden. Auch Arbeitnehmer in betriebsratslosen Unternehmensteilen können in überbetrieblichen Angelegenheiten jetzt von Gesamt- oder Konzernbetriebsräten mitvertreten werden (§§ 50/58).

Die allgemeine Stärkung der „höheren Ebenen“ der betrieblichen Mitbestimmung ist jedoch dann ein zweiseitiges Schwert, wenn sie mit Funktionsverlusten der örtlichen Betriebsratsebene einhergeht. Dort wo Gesamt- oder Konzernbetriebsräte – und künftig vielleicht neue, nach § 3 BetrVG vereinbarte unternehmensbezogene Vertretungsebenen – allmählich die Rolle von „Oberbetriebsräten“ übernehmen, könnten die Betriebsräte vor Ort auf die Funktion von im Betriebsalltag bedeutungslosen „Wahlmännern“ degenerieren, die allein für die Installation der übergeordneten, managementnahen Betriebsratsebenen benötigt werden. Die demokratische Bindekraft zwischen Belegschaften und Betriebsräten würde Schaden nehmen. Ein Betriebsrat, der nicht in regem Austausch mit der Belegschaft steht, hat keine Macht und wird schließlich auch für das Management uninteressant.

Schließlich wurden Arbeitnehmergruppen, die infolge von Auslagerungen und Umorganisationen aus den Belegschaften herausgefallen waren, nun teilweise wieder in die betriebliche Interessenvertretung integriert: Das Unterrichtsrecht des Betriebsrats bezieht sich jetzt auf alle im Betrieb beschäftigten Personen, unabhängig von deren rechtlichem Status (§ 80,2). Leiharbeiter erhalten das aktive Wahlrecht (§ 7). Damit erhalten die Betriebsräte der Auftraggeberbetriebe auch das Mandat zur Vertretung der Interessen dieser „Drittarbeitnehmer“. Die Mitarbeiter von Leihfirmen haben jetzt ein doppeltes Wahlrecht. Sie können Betriebsräte in der Verleihfirma und in dem Betrieb wählen, in dem sie eingesetzt werden. Die Ausweitung des Wahlrechts bleibt jedoch hinter den Anforderungen an einen den gesamten Belegschaftszusammenhang umfassende, integrative Interessenvertretung durch die Betriebsräte zurück. Außen vor bleiben z.B. die durch Outsourcing zu anderen Arbeitgebern gekommenen Dienstleister, die nach wie vor am alten Arbeitsplatz ihre bisherige Arbeit verrichten, formell ihre Weisungen jetzt aber von einer eigenen Hierarchie entgegennehmen. Hier fehlt noch eine Konzeption der Verzahnung von Interessenvertretungshandeln

zwischen Arbeitnehmern der Auftraggeberfirmen und den Beschäftigten der rechtlich eigenständigen externen Dienstleistungsfirmen. Eine formelle Zusammenarbeit zwischen Betriebsräten von Auftraggeber- und Auftragnehmerfirmen sieht das Gesetz nicht vor.

Bei all diesen Reformelementen handelt es sich in erster Linie um Anpassungsmaßnahmen an in der Praxis der Unternehmenspolitik bereits vollzogene Strukturveränderungen. Die Reformeffekte sind hier also im Kern defensiver Natur. Die Betriebsratsstruktur soll unter veränderten Bedingungen erhalten und gestärkt werden. Gleichzeitig enthalten die neuen rechtlichen Grundlagen aber auch innovative Elemente von möglicherweise weitreichender Bedeutung. Erstmals erhält die Betriebsratsstruktur die Möglichkeit, sich *unternehmensübergreifend* zu entwickeln. Damit wird möglicherweise das Tor zu einem erweiterten Aktionsradius der betrieblichen Interessenvertretung geöffnet. Betriebsräte sind dann in ihrer Politik nicht mehr an die Grenzen ihres Betriebes oder Unternehmens gebunden. Ihr Aktionsfeld könnte damit künftig die Ebene betrieblicher Netzwerke einbeziehen, so wie dies das Management im Bereich von Holdingstrukturen und anderen Netzwerken (z.B. Auftraggeber – Dienstleister, Zulieferer) bereits praktiziert. Die seit vielen Jahren beobachtete Tendenz der „Verbetrieblung der Interessenvertretung“ führt demnach nicht zwangsläufig zu immer stärkerer Zersplitterung der industriellen Beziehungen auf der Ebene kleiner Einheiten. Durch die rechtliche Möglichkeit der Betriebsratsarbeit in betriebs- und unternehmensübergreifenden Netzwerken entsteht gewissermaßen die Grundlage für eine der allgemeinen Parzellierung gegenläufige Tendenz des Interessenvertretungshandelns auch auf intermedialer Ebene. Hierfür müssten nun von den Gewerkschaften entsprechende betriebspolitische Konzepte entwickelt werden.

4 Repräsentanz und Arbeitsgrundlagen

Auch die Veränderungen im Bereich der Arbeitsgrundlagen der Betriebsräte sind im Wesentlichen als Anpassungsmaßnahmen auf veränderte Rahmenbedingungen zu

werten. Dabei ging es einerseits darum, in den letzten Jahren verlorenes Terrain wieder gut zu machen und andererseits die Arbeitsgrundlagen den neuen Anforderungen an die Betriebsratstätigkeit anzupassen. Die Absenkung der Freistellungsgrenze von Betrieben mit 300 auf heute 200 Arbeitnehmer (§ 38) ist kaum als spektakuläre Ausweitung und Stärkung der Position der Betriebsräte – und damit ihres bürokratischen Eigengewichts – zu verstehen. Hier werden im Wesentlichen Freistellungen „gerettet“, die in den vergangenen Jahren im Zuge des allgemeinen Beschäftigungsabbaus verlorengegangen oder bedroht waren. Die Erhöhung der Mandatszahlen (§ 9) dient ebenso wie die Erleichterung der Bildung von Ausschüssen (§ 28) zur Systematisierung und Professionalisierung der Arbeit der Betriebsräte. Neu ist hier, dass die Verbesserungen der Arbeitsgrundlagen erstmals auch den Bereich mittelgroßer Betriebe betreffen. In früheren Reformen hatte man professionelle Arbeitsstrukturen nur den Betriebsräten größerer Betriebe zugebilligt.

Eindeutig innovativen Charakter hat die neue Regelung, nach der der Freistellungsanspruch auch auf mehrere Mandatsträger verteilt werden kann (§ 38). Hier werden sich jetzt möglicherweise auch solche Arbeitnehmergruppen – insbesondere aus höherqualifizierten Berufen – stärker für die Betriebsratsarbeit engagieren können, die sich bisher mit Rücksicht auf ihr berufliches Fortkommen gegenüber der Option einer professionellen Mitarbeit in der Interessenvertretung distanziert verhalten hatten. Inwieweit die Mitarbeit im Betriebsrat für Teilzeitbeschäftigte wirklich dadurch entscheidend attraktiver wurde, dass ihnen künftig beim Besuch von Weiterbildungsveranstaltungen ein besserer Freizeitausgleich zusteht, bleibt dagegen abzuwarten (§ 37).

Ebenfalls zur zeitgemäßen Weiterentwicklung der Arbeitsgrundlagen gehört die Klärung, dass Betriebsräten auch die Nutzung moderner Informationstechnologien offen steht (§ 40). Zwar ist die Zusammenarbeit der Betriebsräte mit sachkundigen Arbeitnehmern im Betrieb erleichtert worden (§ 80) und im Falle von Betriebsänderungen (§ 111) kann der Betriebsrat jetzt einen externen Experten seines Vertrauens einbeziehen, ohne dabei von der Zustimmung durch den Arbeitgeber abhängig zu sein. Die Praxis wird aber zeigen, dass der Gesetzgeber angesichts der Vielzahl neuer

Problemstellungen, bei denen Betriebsräte auf sachkundige externe Beratung angewiesen sind, hier zu kurz gesprungen ist. Die Frage, wann und von wem ein Betriebsrat sich Hilfe von außen holt, grundsätzlich dem Einfluss der Arbeitgeberseite zu unterwerfen (§ 80), widerspricht – wenn man so will – dem Prinzip der Gegnerunabhängigkeit. Sie schwächt die Verhandlungsposition der Betriebsräte und damit auch ihre potenziell konstruktive Rolle bei der Konfliktlösung. Es ist eine alte Erfahrung der Mitbestimmungspraxis, dass Mitbestimmungsfelder, die rechtlich ungenügend ausgestattet sind, in aller Regel von den Betriebsräten auch nicht mit Leben erfüllt werden.

Das sog. „Gruppenprinzip“, das den Angestellten seit 1952 eine zahlenmäßig dem Belegschaftsanteil entsprechende Repräsentanz im Betriebsrat sicherte, wurde abgeschafft. Damit ist auch die Option einer getrennten Wahl von Arbeitern und Angestellten entfallen. Der Gesetzgeber ist bei dieser, angesichts der langen historischen Tradition des Angestelltenmandats, überraschend radikalen Entscheidung davon ausgegangen, dass die Gruppe der Angestellten heute nicht mehr als schutzbedürftige Minderheit innerhalb von Arbeitern dominierten Belegschaften einzustufen ist. In der Tat zeichnete sich bereits in den letzten Betriebsratswahlen die Tendenz ab, dass Angestellte in vielen Branchen mittlerweile nicht nur die Belegschaftsmehrheit innehaben, sondern mehr und mehr auch die Betriebsratsspitzen besetzen. Man wird sorgfältig beobachten müssen, in wieweit die Repräsentanz der Arbeiter als neuer Minderheit in den Betriebsräten dieser Betriebe gesichert werden kann. Vorerst ist der Entbürokratisierungseffekt durch den Wegfall des Gruppenwahlprinzips jedoch erheblich. Dies gilt insbesondere im Bereich kleiner Betriebe.

Gleichzeitig hat die allgemeine gesellschaftliche „Gleichstellungsdebatte“ für Frauen und Männer nun auch das Betriebsverfassungsgesetz erreicht. Bisher war Betriebsratsarbeit, jedenfalls in den allermeisten Branchen, eine weitgehend „männlich-proletarische“ Angelegenheit. Frauen aus allen Berufsgruppen und unter unterschiedlichen Arbeitsvertragsbedingungen, gewissermaßen von der Chefsekretärin und Laborantin bis zur Putzfrau, sind in den Betriebsräten bisher unterrepräsentiert. Ob das vom Gesetzgeber ge-

wählte neue Quotierungsverfahren, das eine entsprechende zahlenmäßige Repräsentanz des „Minderheitengeschlechts“ im Betriebsrat vorschreibt (§ 15), wirklich einen Durchbruch zur angemessenen Repräsentanz der Arbeitnehmerinnen in den Betriebsräten bringen kann, muss bezweifelt werden. Dazu sind die Hürden auf der Ebene des Arbeitsstatus, der Arbeitszeiten und der Verdienstsituation der Frauen sowie die Bindung an die familiären Pflichten noch zu hoch. Wo es keine Betriebsratskandidatinnen gibt, wird es auch zukünftig keine weiblichen Betriebsratsmitglieder geben. Innerhalb der Betriebsräte wird die neue Möglichkeit der Teilfreistellung (§ 38) es jedoch Frauen, namentlich teilzeitbeschäftigten, erleichtern, sich professioneller in der Interessenvertretungsarbeit zu engagieren. Auch die Möglichkeit eines besseren Freizeitausgleichs von teilzeitbeschäftigten Mandatsträgern in der laufenden Betriebsratsarbeit und nach Weiterbildungsveranstaltungen wird das Betriebsratsamt für (teilzeitbeschäftigte) Frauen attraktiver machen (§ 37).

5

Ein Schub für Mitbestimmung in Kleinbetrieben?

Zu den großen Herausforderungen der Novellierung gehörte zweifellos die Frage, wie das Betriebsrätewesen künftig auch in den wirtschaftlich immer wichtiger werdenden kleinbetrieblichen Strukturen Verbreitung finden kann. Zwar wurde die Institution Betriebsrat in den 90er Jahren von den verschiedenen Seiten mit je unterschiedlichen Akzenten entweder als dringend notwendige Schutzinstanz für die Arbeitnehmerseite oder als hoch effektive soziale Vermittlungs- und Modernisierungsinstanz für die wirtschaftliche Entwicklung der Betriebe „gefeiert“. Gleichzeitig war aber die Tatsache nicht mehr länger zu verdrängen, dass Betriebsräte zwar in den mittleren und größeren Betrieben verbreitet sind, in der übergroßen Masse der Kleinbetriebe aber, und damit auch in den wirtschaftlich dynamischen Wachstumsbereichen der modernen Technologie- und Dienstleistungswirtschaft, noch eine seltene Ausnahmeerscheinung darstellen.

Kleine Betriebe sind heute vielfach hoffnungsträger der Beschäftigungsentwicklung, ihre Arbeitnehmer jedoch

bleiben bisher die „Kellerkinder“ der Mitbestimmung. Die Frage lautete also, wie der Gesetzgeber dazu beitragen konnte, die betriebliche Mitbestimmung im kleinbetrieblichen Bereich auf eine breitere Basis zu stellen. Die Antwort des Gesetzgebers bestand schließlich in der Schaffung eines eigenen Wahlverfahrens für Betriebe mit fünf bis 100 Beschäftigten. Das neue „vereinfachte Wahlverfahren“ ist jetzt obligatorisch in Betrieben bis zu 50 Arbeitnehmern, in Betrieben zwischen 51 und 100 Arbeitnehmern kann es im Einvernehmen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite angewandt werden (§ 14a).

Das neue Wahlverfahren räumt eine Reihe bürokratischer Hürden aus dem Weg und verkürzt und verbilligt es damit (§ 14). Gleichzeitig soll durch die Verkürzung der Fristen und eine weitgehende Entformalisierung von Kandidatur und Wahl die Möglichkeit der Wahlbehinderung bzw. Wahlvereitelung durch mitbestimmungsfeindliche Arbeitgeber eingeschränkt werden. Die Durchsetzung eines Betriebsrats soll in kleinen mittelständischen Betrieben nicht länger eine riskante „Zitterpartie“ für Wahlinitiatoren und Betriebsratskandidaten sein. Schließlich dürfte die Wahl eines Betriebsrats, die hier in Zukunft im Rahmen einer Versammlung der wahlberechtigten Arbeitnehmer stattfinden soll, stärker den Umgangs- und Entscheidungsformen entsprechen, wie sie für kleine Betriebe typisch sind. Ergänzende Änderungen zur Erleichterung von Betriebsratswahlen liegen in der generellen Abschaffung der gesonderten Angestelltenmandate, die sich in der Vergangenheit insbesondere in kleinen Betrieben oftmals als Wahlhindernis erwiesen hatten. Schließlich dürfte in Kleinbetrieben innerhalb größerer Unternehmensnetzwerke das neue Initiativrecht von Gesamt- bzw. Konzernbetriebsräten dazu beitragen, dass hier die „mitbestimmungsfreien Zonen“ allmählich geschlossen werden können (§ 17).

Der Gesetzgeber hat damit einen wichtigen Anstoß zum Einzug demokratisch legitimierter Arbeitnehmervertretungen in die Kleinbetriebswelt gegeben. In wieweit dies zu einer vitalen Demokratisierungsbewegung im Bereich traditioneller oder neuer Kleinbetriebe führen kann, hängt nun in entscheidender Weise von ergänzenden und begleitenden Umsetzungs- und Verbreitungsaktivitäten ab. Hier sind nun vor allem die Gewerkschaften gefordert. Ob es in den bevorstehenden Betriebsratswahlen

2002 möglich sein wird, die Wahlerleichterungen zu einem spürbaren *Schub für mehr Betriebsräte* und damit für eine weitere Ausbreitung demokratischer Strukturen in der Wirtschaft zu nutzen, hängt nicht zuletzt davon ab, wie diese neuen Möglichkeiten von den Gewerkschaften auf ihrer örtlichen Organisationsebene aufgegriffen und umgesetzt werden. Aber auch Gesetzgeber und Arbeitsministerium sind gefordert. Nur wenn es 2002 und in den folgenden Jahren zu einer öffentlichkeitswirksamen Kampagne für „Demokratie im kleinen Betrieb“ kommt, wenn der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite hier genügend Information, geeignete Beratungs- und Weiterbildungsangebote zur Verfügung gestellt werden, besteht eine Chance, die Mitbestimmungsblokade des Mittelstands, wie sie in den Auseinandersetzungen um die Reform des Gesetzes noch einmal öffentlich geworden ist, zu durchbrechen.

Was die Arbeitsgrundlagen der Betriebsräte in kleinen Betrieben mit bis 100 Beschäftigten angeht, bringt das neue Gesetz dagegen keine Änderungen, die geeignet wären, die Arbeits- und Durchsetzungsmöglichkeiten der Betriebsräte hier spürbar zu verbessern. Dies gilt im Wesentlichen auch für die Erweiterung von Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechten in Betrieben dieser Größenordnung. Hier zeigt sich eine deutliche Inkonsequenz des Gesetzgebers. Einerseits wurden die Hürden gegenüber der Bildung von Betriebsräten in Kleinbetrieben gesenkt, andererseits wurden die Arbeitsgrundlagen und Mitbestimmungsrechte so defizitär gelassen, wie sie waren. Die Attraktivität des Betriebsratsamtes ist dadurch in Betrieben dieser Größenordnung nicht gestiegen. Die Praxis wird zeigen müssen, ob der Gesetzgeber durch diese widersprüchliche Regelung nicht sein Reformziel, nämlich die weitere Verbreitung von Betriebsräten in Kleinbetrieben, konterkariert hat.

6

Arbeitnehmer als neue Akteure der Mitbestimmung

Wichtiges Neuland hat der Gesetzgeber in der Frage der Übertragung von Mitbestimmungsrechten auf Arbeitsgruppen betrie-

ten. Insofern die Möglichkeit der Weitergabe bestimmter Verhandlungsrechte als ein Schritt zur allmählichen Etablierung einer neuen Mitbestimmungsebene, der „Mitbestimmung am Arbeitsplatz“ verstanden wird, so vollzog der Gesetzgeber diesen Schritt mit rund 30 Jahren Verspätung. Bereits bei der Reform von 1972 war durch die Einführung sog. „Arbeitsgruppensprecher“ ursprünglich die Etablierung einer zusätzlichen, arbeitsplatznahen Mitbestimmungsebene geplant gewesen. Aufgrund gewerkschaftlichen Widerstands war dieses Vorhaben damals jedoch gestrichen worden. Man hatte sich statt dessen mit schwachen und in der betrieblichen Praxis selten genutzten Individualrechten für die Arbeitnehmer begnügt. Die einzelnen Arbeitnehmer waren 1972 zwar als potenzielle Akteure in die Betriebsverfassung eingeführt worden, aufgrund der ungenügenden – und für die Arbeitnehmer teilweise riskanten – Rechtslage, blieb ihre Rolle in der Mitbestimmungspraxis bis heute jedoch auf die von Wählern und Teilnehmern an Betriebsversammlungen beschränkt.

Durch einige neue Bestimmungen wurde nun das Gewicht der Arbeitnehmer in der betrieblichen Mitbestimmung gestärkt. In Betrieben mit mehr als 100 Arbeitnehmern kann der Betriebsrat künftig bestimmte Mitbestimmungsrechte an Arbeitsgruppen in der Belegschaft weitergeben (§ 28a). Solche Arbeitsgruppen können im Rahmen der ihnen vom Betriebsrat übertragenen Aufgaben mit dem Arbeitgeber Vereinbarungen schließen. Diese neue Regelung könnte erstmals den Arbeitnehmern eine rechtlich abgesicherte, unmittelbare Mitwirkung und *Mitbestimmung am Arbeitsplatz* bringen. Dies unterscheidet sie von den unverbindlichen und jederzeit revidierbaren Beteiligungsangeboten des Managements.

Schließlich haben nach dem neuen Gesetz Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen künftig in allen Betrieben das Recht, dem Betriebsrat Themen zur Beratung vorzuschlagen. Wenn ein solcher Vorschlag von mindestens fünf Prozent der Arbeitnehmer unterstützt wird, muss der Betriebsrat das betreffende Problem auf die Tagesordnung einer Betriebsratssitzung setzen (§ 86a). Hier wurde also das bisher bestehende Anhörungs- und Beschwerderecht der Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber (vgl. §§ 82 und 84) gewissermaßen durch ein entsprechendes *Initiativ-*

recht der Arbeitnehmer gegenüber dem Betriebsrat ergänzt.

Eine weitere Beteiligungsmöglichkeit von Beschäftigten „ohne Amt“ an der Interessenvertretungsarbeit ergibt sich aus der Möglichkeit der Betriebsräte, künftig mit sachkundigen Arbeitnehmern aus der Belegschaft zusammenzuarbeiten (§ 80). Auf einer oft informellen Ebene gab es diese Zusammenarbeit zwischen betriebsinternen Experten und Betriebsräten seit langem. Jetzt besteht ein Rechtsanspruch zur Nutzung innerbetrieblicher Expertise für die Betriebsratsarbeit. Hier haben es die Betriebsräte künftig also leichter, sich einen betriebsinternen Kreis von Beratern aufzubauen und so ihre Kompetenz im Ringen um alternative Lösungen, etwa in Fragen der Arbeitsgestaltung, der Weiterbildung und der Beschäftigungssicherung, zu fundieren und auszuweiten. Die Praktizierung eines solchen internen Beratungszusammenhangs läuft auf bezahlte Freistellungen von Beschäftigten für die Zusammenarbeit mit dem Betriebsrat hinaus. Offen bleibt die Frage, wie die „sachkundigen Arbeitnehmer“, die mit dem Betriebsrat zusammenarbeiten, vor Maßregelungen und anderen Benachteiligungen geschützt werden können.

Im Zusammenhang mit der Verbreitung neuer Qualifikationen der Arbeitnehmer, mit einer stärker auf Selbständigkeit und Verantwortungsbereitschaft gerichteten Arbeitsorientierung vor allem qualifizierter Arbeitnehmer ist das Repräsentativmodell der betrieblichen Mitbestimmung, das alle Vertretungsmacht den Betriebsräten vorbehält, gelegentlich als eine unzeitgemäße und allein an den Erwartungen der Beschäftigten in sog. „altindustriellen Verhältnissen“ mit schweren körperlichen oder monotonen Arbeitsbelastungen und unselbständigen Arbeitsformen orientierte Vertretungsform kritisiert worden. Insbesondere selbstbewusste Arbeitnehmer in neuen technologie- und dienstleistungsorientierten Firmen suchten deshalb nicht selten nach einem eigenen Interessenvertretungsmodell, das die Beteiligung stärker auf der Ebene der Arbeitsgruppe oder des Arbeitsplatzes platzieren sollte. Die Öffnung der Mitbestimmung hin zur Arbeitsgruppenebene könnte die betriebliche Interessenvertretung demnach gerade für Beschäftigte mit solchen Ansprüchen und Erwartungen attraktiver machen.

Die neue Regelung bietet die Chance zu einer produktiven Verknüpfung von un-

mittelbarer Mitwirkung am Arbeitsplatz und übergreifender Interessenvertretung durch die Betriebsräte. Die Ebene der „Mitbestimmung am Arbeitsplatz“ kann die zentrale Funktion der Betriebsräte auf Betriebs- und Unternehmensebene nicht ersetzen. Befürchtungen, die Mitbestimmung der Betriebsräte könnte durch die Arbeitsgruppenmitbestimmung erodieren und damit an Gewicht verlieren, sind sicher unbegründet. Die für die Arbeitnehmerseite in erster Linie bedeutsame Schutzfunktion kann nicht ohne handlungsmächtige Vertretung auf zentraler Ebene ausgefüllt werden. Aber wenn es gelänge, die Aushandlung von Arbeitsbedingungen zu einem guten Teil auf die Arbeitsplatzebene zu verlagern, könnten Betriebsräte sich in Zukunft stärker auf ihre koordinierenden und prospektiven Funktionen auf mittlerer und höherer Ebene konzentrieren. Die systematische Nutzung der Motive und Qualifikationen der Arbeitnehmer für die mitbestimmungsrechtlich geregelte Gestaltung der Arbeit würde zweifellos zu einer beträchtlichen Verstärkung der Interessenposition der Arbeitnehmerseite in betrieblichen Entscheidungen auf allen Ebenen führen. Nutzen Betriebsräte diese neue „Kraftquelle“ richtig, dürfte von dieser scheinbar peripheren Reformmaßnahme des Gesetzgebers längerfristig möglicherweise die wichtigste Stärkung der betrieblichen Mitbestimmung ausgehen.

7

Beschäftigungssicherung als neues Arbeitsfeld

Angesichts der anhaltend hohen strukturellen Arbeitslosigkeit und der Aussicht, dass auch in Zukunft vor allem im Bereich großer Unternehmen und Betriebe ein massiver Belegschaftsabbau auf der Tagesordnung stehen wird, waren die Erwartungen an die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes hoch, der Gesetzgeber sollte hier durch ein erzwingbares Mitbestimmungsrecht den Betriebsräten die Möglichkeit zur Verhinderung von Rationalisierungsentscheidungen geben, die einseitig zu Lasten der Arbeitnehmerseite ausfallen. So hatte der DGB eine „Fortanschreibung der Rechte des Betriebsrats im Zusammenhang mit Betriebsänderungen“ gefordert, was auf eine einigungsstellenbewehrte Mitbestimmung bei der Aushandlung von

Interessenausgleichen auf dem Niveau des § 87 BetrVG hinauslief. Zu einem derartigen Einzug der Mitbestimmung in den Bereich wirtschaftlicher Entscheidungen war der Gesetzgeber nicht bereit. Tatsächlich hat die Gesetzgebung die Mitbestimmung den *Rubicon* auf das Ufer wirtschaftlicher Entscheidungen bisher noch zu keinem Zeitpunkt und an keiner Stelle überschreiten lassen.

Das neue Gesetz sieht dagegen ein Bündel neuer Initiativ-, Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte in vorgelagerten Entscheidungsbereichen vor, die in ihrer Kombination geeignet sein können, das Gewicht der Betriebsräte im Vorfeld von Betriebsänderungen so weit zu stärken, dass Standortsicherungen und andere Alternativen zum reinen Belegschaftsabbau im Management zumindest ernsthaft erwogen werden. Die Kernentscheidung über Bestand, Fortführung, Reduktion, Schließung oder Veräußerung von Betrieben bleibt allein bei der Arbeitgeberseite. Zu den neuen Rechten der Betriebsräte, mit denen sie indirekt auf Personalplanung und Beschäftigungsentwicklung Einfluss nehmen können, gehört die Mitbestimmung bei der Durchführung von Gruppenarbeit (§ 87). Im Bereich der sog. „personellen Angelegenheiten“ wurde die Mitbestimmung bei der Erstellung von Auswahlrichtlinien, die bisher nur Betrieben ab 1.000 Arbeitnehmern vorbehalten war, auf Betriebe ab 500 Beschäftigten ausgeweitet, (§ 95). Darüber hinaus hat der Betriebsrat jetzt ein Initiativ- und Mitbestimmungsrecht bei der Einführung betrieblicher Berufsbildungsmaßnahmen (§ 97,2). Im Falle des Mißbrauchs bei Einrichtung befristeter Beschäftigung können die Betriebsräte solchen Einstellungen künftig unter bestimmten Bedingungen ihre Zustimmung verweigern (§ 99).

Und schließlich haben Betriebsräte erstmals ein Initiativrecht zur Entwicklung eigener Vorschläge zur Beschäftigungssicherung, verbunden mit einer Beratungspflicht für die Arbeitgeberseite. Der Gesetzgeber hat dafür einen breiten Themenkatalog vorgegeben: Die Vorschläge können etwa eine flexible Gestaltung der Arbeitszeit, die Förderung von Teilzeitarbeit und Altersteilzeit, neue Formen der Arbeitsorganisation, Änderungen der Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufe, die Qualifizierung der Arbeitnehmer, Alternativen zur Ausgliederung von Arbeit oder die Vergabe an andere Unternehmen sowie

zum Produktions- und Investitionsprogramm betreffen. Das Management wird hier also lediglich zum Dialog über Beschäftigungsfragen und Betriebsänderungen gezwungen. Eine mitbestimmte Entscheidung gibt es in diesem Bereich – wie bisher – nicht. Das Gewicht der Betriebsräte in Auseinandersetzungen um Interessenausgleich und Sozialpläne wird jedoch durch die Möglichkeit der Hinzuziehung eines externen Sachverständigen sowie durch eine Bindung personeller Entscheidungen bei Betriebsänderungen an die im Sozialgesetzbuch vorgesehenen öffentlichen „Fördermöglichkeiten zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit“ (§ 112) gestärkt.

Inwieweit die Novellierung insgesamt dazu beitragen kann, die in den 70er Jahren ins Gesetz gekommene Philosophie der Abfindung per Sozialplan (Stichwort „sozialverträgliche Entlassungen“) durch eine neue, zeitgemäßere Orientierung abzulösen, die Sozialpläne grundsätzlich durch Vereinbarungen zur Standortsicherung und durch „Beschäftigungspläne“ ersetzen würde, ist heute noch nicht zu beantworten. Für eine solche grundsätzliche Umorientierung wäre sicher mehr als nur eine Gesetzesänderung notwendig. Entscheidend für die zukünftige Stabilität und Anerkennung des Betriebsrätewesens wird aber – neben den behandelten Strukturfragen – vor allem die Konfliktfähigkeit der Betriebsräte in den wesentlichen, die Arbeitnehmer berührenden Problemdimensionen des Arbeitslebens sein. Die Beschäftigungssicherung ist heute und auf längere Sicht zweifellos einer dieser Prüfsteine, an denen sich die Nützlichkeit und Existenzberechtigung der Betriebsräte beurteilen lässt. Bleiben die Betriebsräte in diesem Problembereich in Zukunft eine Marginalie, wird darunter auch ihr Gewicht insgesamt leiden.

8

Neue gesellschaftliche Politikfelder

Wirtschaft, Unternehmen und Betriebe bilden einen besonderen, in mancher Hinsicht nach wie vor abgeschotteten, Bereich der gesellschaftlichen Entwicklung. Das eigentumsbegründete Herrschaftsverhältnis zwischen Kapital und Arbeit hat zur Folge, dass in der Arbeitswelt nach wie vor

häufig gewissermaßen „andere Gesetze herrschen“ als im Zivilleben außerhalb der Betriebe. So können etwa bestimmte politische Freiheitsrechte, aber auch wichtige gesellschaftliche Reform- und Emanzipationsbewegungen in der Arbeitswelt oft nur in reduzierter Form oder zeitlich verzögert praktiziert werden. Reformphasen des Betriebsverfassungsrechts sind deshalb jeweils auch Anlässe zur Auseinandersetzung darum, dass bestimmte jeweils in der Gesellschaft aktuelle und hochbeachtete „Themen der Zeit“ ihren Niederschlag in der jeweiligen Reformgesetzgebung der Betriebsverfassung finden. Angesichts der großen zeitlichen Abstände, in denen das Betriebsverfassungsgesetz bisher verändert wurde, fanden solche allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungen stets auf dem Hintergrund eines längere Zeit „angestauten“ Problemdrucks Eingang in das Gesetz, das nicht zu Unrecht auch als „Grundgesetz der Arbeitswelt“ gilt. Bei der Reform Anfang der 70er Jahre war auf dem Hintergrund der basisdemokratisch orientierten Jugend- und Lehrlingsbewegung in der Gesellschaft ein gestärktes und in gewisser Weise rechtlich unabhängiges Element der „Jugendvertretung“ in die Betriebsverfassung eingeführt worden. In ähnlicher Weise reflektierte damals die Erweiterung der Aufgabenbereiche der Betriebsräte auf das Feld der Arbeitsbelastungen und „menschengerechter Arbeitsgestaltung“ die all-

gemeine gesellschaftliche Debatte um eine Verbesserung der Lebensqualität.

2001 sind wiederum mehrere solcher allgemeinpolitischen Elemente in die Betriebsverfassung aufgenommen worden. Dazu gehört die Aufnahme spezieller Emanzipations- und Gleichstellungsimpulse für Frauen in der Betriebsratsarbeit ebenso wie die Öffnung unmittelbarer Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte für die Arbeitnehmer selbst. Der politische Hintergrund für diese Reformschritte ist in einer allgemeinen Veränderung des Demokratieverständnisses in der Gesellschaft zu suchen. Das Selbstbild der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben hat sich im Laufe der vergangenen dreißig Jahre deutlich verändert. Die allgemeinen gesellschaftlichen Werte von Gleichheit, Gleichwertigkeit und Recht sind allmählich auch im Arbeitsleben zu Schlüsselbegriffen geworden. Der Status der Unmündigkeit des Arbeitnehmers und der eingeschränkten Verantwortlichkeit unter dem Regime des patriarchalischen Arbeitgeberkommandos wurde als Ergebnis vieler Einzelbewegungen – an denen auch das Management aktiv beteiligt ist – allmählich durch die Vorstellung eines „Bürgerstatus“ der Arbeitnehmer (*Kotthoff*) in den Betrieben abgelöst.

In dieser Entwicklungslinie ist auch die Aufnahme zweier neuer Mitwirkungsbereiche für die Betriebsräte im Zuge der

Reform 2001 zu verstehen. Durch die ausdrückliche Einführung von Themen des betriebsbezogenen Umweltschutzes in den Aufgabenkatalog der Betriebsräte wurde hier eine Entwicklung nachvollzogen, die die gesellschaftliche Debatte seit Ende der 70er Jahre wie kaum ein anderes Thema geprägt hat. Die Betriebsräte werden dadurch nicht zu Managern des Umweltschutzes, und dies ist auch nicht beabsichtigt. Eine jahrelang herrschende „Abschottung“ der betrieblichen Sphäre gegenüber diesem gesellschaftlichen Top-Thema ist mit der Reform 2001 rechtlich jedoch aufgehoben worden. Ähnliches gilt für die Aufnahme von Bestimmungen zum Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den Verantwortungsbereich der Betriebsräte. Wo in der Gesellschaft um einen toleranten Umgang zwischen verschiedenen Ethnien und Religionen gerungen wird, kann dies nicht vor den – viel zitierten, aber heute kaum noch existierenden – „Werkstoren“ halt machen. Betriebsräte werden damit auch zunehmend zu politischen Akteuren allgemeiner gesellschaftlicher Debatten und Veränderungen.