

Mehr Betriebsräte braucht das Land

Betriebsverfassung sichern *Seit hundert Jahren gibt es Betriebsräte. Ein Grund zum Feiern? Gewiss. Aber die Mehrzahl der Beschäftigten arbeitet in Betrieben ohne Betriebsrat. Daran sollte sich was ändern.*

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) erhebt jedes Jahr von 16.000 repräsentativ ausgewählten Betrieben zahlreiche Daten. Zu diesen gehört auch die Existenz von Betriebsräten in der Privatwirtschaft.¹ Dabei werden ausschließlich Betriebe mit mindestens fünf Beschäftigten betrachtet, weil nur dort ein Betriebsrat errichtet werden kann. Im Jahre 2018 hatten im Westen lediglich 9 %, im Osten 10 % aller erfassten Betriebe einen Betriebsrat. In mehr als 90 % der unter das BetrVG fallenden Betriebe stand das Gesetz auf dem Papier – erfahrungsgemäß besonders häufig in Kleinbetrieben zwischen 5 und 50 Beschäftigten. Je größer der Betrieb, umso höher die Wahrscheinlichkeit, dass ein Betriebsrat existiert. Deshalb werden insgesamt 41 % der unter das Gesetz fallenden Arbeitnehmer von einem Betriebsrat vertreten.² Dieses Ergebnis ist weniger schockierend. Allerdings bleibt der Betriebsrat ein Minderheitsphänomen.

Der in den letzten zwanzig Jahren zu beobachtende Trend ist wenig ermutigend. Die Zahl der Betriebe mit Betriebsrat lag im Jahre 2000 in West und Ost bei 12 % und fiel unter Schwankungen auf das heutige Niveau. Eine ähnliche Entwicklung gab es bei der Zahl der Beschäftigten. Im Jahre 1996 arbeiteten in Westdeutschland 51 % aller unter das Gesetz fallenden Beschäftigten in einem Betrieb mit Betriebsrat, in Ostdeutschland waren es 43 %. Grob gesprochen, wurden damals noch rund die Hälfte von einem Betriebsrat vertreten.

Wo liegen die Ursachen?

Offiziell wird die Betriebsverfassung auch von der Arbeitgeberseite nicht in Frage gestellt. Dies kommt im Bericht einer gemeinsamen Kommission von BDA und BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie) zum Ausdruck, der im November 2004 veröffentlicht wurde und der sich noch heute auf der Website der BDA befindet.³ An seinem Anfang steht ein Bekenntnis

¹ Näher Ellguth/Kohaut, WSI-Mitteilungen 2019, 290 ff., abrufbar unter https://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_121090_121100.htm (29.10.2019) - auch zum Folgenden

² Ellguth/Kohaut, WSI-Mitteilungen 2019, 290, 295.

³ [https://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Bericht_der_Kommission_Mitbestimmung.pdf/\\$file/Bericht_der_Kommission_Mitbestimmung.pdf](https://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Bericht_der_Kommission_Mitbestimmung.pdf/$file/Bericht_der_Kommission_Mitbestimmung.pdf) (30.8.2019)

zur Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen. „In ihrer großen Mehrheit“ seien die Mitglieder der Kommission davon überzeugt, dass die Mitbestimmung „nicht abgeschafft werden sollte.“ Allerdings wurde die Forderung aufgestellt, die Mitbestimmungsrechte drastisch zu reduzieren, was unter dem schöner klingenden Stichwort der „Entbürokratisierung“ abgehandelt wurde.⁴

Zwischen der „offiziellen“ Akzeptanz der Betriebsverfassung und dem Verhalten mancher Arbeitgeber in der Praxis besteht ersichtlich ein Widerspruch. Dass Betriebsräte dem Arbeitgeber Kosten verursachen und dass sie die Autorität des Unternehmers erschüttern können, genügt als Erklärung offensichtlich nicht: Dies war auch zu besseren Zeiten so. Soweit man dies aufgrund betriebssoziologischer Untersuchungen und vieler Erfahrungen beurteilen kann, gibt es sehr unterschiedliche Hindernisse.⁵

- Sich für die Gründung eines Betriebsrats zu engagieren, kann mit hohen Risiken verbunden sein. Immer wieder hört man von Kündigungen, die zu einem Zeitpunkt ausgesprochen werden, bevor der Schutz der Initiatoren und Wahlvorstandsmitglieder greift. Der Rechtsweg ist langwierig und führt meist zu Abfindungen. Doch es muss gar nicht zu Kündigungen kommen: Wer im Betrieb aufsteigen oder eine interessante Arbeit bekommen will, steht in der Gefahr, seine Chancen kaputt zu machen.

- Der Betriebsrat hat kein Mitbestimmungsrecht über die Lohnhöhe und die Dauer der Arbeitszeit. Gibt es – wie häufig – insoweit Probleme, können die Skeptiker unschwer sagen: „Euer Betriebsrat bringt doch auch nichts“. Das ist zwar zu kurz gedacht, weil ein einmal bestehender Betriebsrat auch weitere Schritte wie Gewerkschaftsbeitritt und Einbeziehung in den Flächentarif wahrscheinlicher macht, aber für viele Beschäftigte wird der Einwand plausibel sein.

- Eine Betriebsratswahl in die Wege zu leiten und durchzuführen, setzt ein hohes Maß an Sachkunde und Engagement voraus; eine gewisse Begabung für bürokratische Vorgänge sollte bei den unmittelbar Beteiligten hinzukommen. Auch dies stellt ein nicht unbeträchtliches Hindernis dar.

⁴ Bericht, S. 51 – 53.

⁵ Eingehender *Däubler/Kittner*, Geschichte der Betriebsverfassung, 2020, § 37 II.

- Auf die Wahl eines Betriebsrats wird weiter dann verzichtet, wenn die Beschäftigten mit den betrieblichen Verhältnissen und den Umgangsformen einigermaßen zufrieden sind. Der „Chef“ hat ein offenes Ohr und Verständnis für persönliche Wünsche. Könnte man diese Situation nicht sogar in Gefahr bringen, wenn man einen Betriebsrat wählen würde? Neben der „aufgeklärten“ Betriebsleitung kann es auch den Fall geben, dass ein beträchtlicher Teil der Belegschaft aus gesuchten Fachleuten besteht. Sie besitzen im betrieblichen Alltag eine starke Stellung, was eine ordentliche Bezahlung zur Folge hat. Auf ihre Wünsche, etwa in Bezug auf die Arbeitszeit, wird im Rahmen des Möglichen eingegangen. Wer nicht zu diesen Privilegierten gehört, hat meist nicht die Kraft, von sich aus eine Betriebsratswahl zu initiieren.

- Manchmal gibt es anstelle des Betriebsrats andere Vertretungsorgane, die als „Belegschaftssprecher“ oder „Vertrauensrat“ bezeichnet werden. Da sie im Konfliktfall faktisch nichts durchsetzen können, sind sie keine wirkliche Alternative zu einem Betriebsrat und deshalb nur ein relativ geringes Hindernis gegen eine Wahl.

Ein positives Gegenbeispiel

Die genannten Hindernisse können die geringe Ausschöpfung des BetrVG und den Rückgang in den letzten 20 Jahren plausibel zu machen. Sie können aber nicht erklären, weshalb es zwischen 1968 und 1978 eine gegenläufige Entwicklung gab: Die Zahl der Betriebsratsgremien stieg von 24.902 im Jahre 1968 über 29.298 im Jahre 1972⁶ und 34.059 im Jahre 1975⁷ auf 35.294 im Jahre 1978 an.⁸ Dies entspricht einem Zuwachs um mehr als 40 %. Die Untersuchung des Hamburger Max-Planck-Instituts zum Kündigungsschutz ermittelte, dass im Jahre 1979 65,6 % der in einem Betrieb mit mindestens fünf Arbeitnehmern Tätigen von einem Betriebsrat vertreten wurden.⁹

Die vorliegenden empirischen Untersuchungen liefern keine konkreten Anhaltspunkte für die Gründe. Die Verbesserungen, die das BetrVG 1972 brachte, können für sich allein keine Erklärung geben, da sie in der Gegenwart weiter gelten und der Kündigungsschutz der Initiatoren 2001 sogar hinzukam. Dennoch konnte dies den Abwärtstrend nicht stoppen.

⁶ S. die Ergebnisse der Betriebsratswahlen, wiedergegeben in AuR 1973, 114

⁷ Angabe nach „Die Quelle“ 1976, 122

⁸ Angabe nach „Die Quelle“ 1979, 347

⁹ Bezieht man den öffentlichen Dienst mit ein, so erhöht sich die Zahl auf 70 %: *Becker-Ruhland* BARbBl 1980, 11. Der Grenze „mindestens fünf“ galt damals auch für das Kündigungsschutzgesetz, nach dessen Anwendbarkeit in der Untersuchung gefragt wurde.

Wichtiger scheint deshalb die gesamtgesellschaftliche „Atmosphäre“ zu sein („mehr Demokratie wagen“), die das Abwägen von Vorteilen und Risiken eher in den Hintergrund treten lässt. Auch waren in jenen Jahren mehr Beschäftigte bereit, das Risiko einer möglicherweise für rechtswidrig erklärten Arbeitsniederlegung auf sich zu nehmen.¹⁰ Dazu kommt, dass bei solchen Rahmenbedingungen auch die Arbeitgeberseite gewisse Eingriffe in ihre Position eher hinnimmt. Ihr Recht zur Vornahme unternehmerischer Entscheidungen bleibt ja unangetastet; allenfalls geht es um bestimmte Zahlungen wie beim Sozialplan. Schließlich konnten die Beschäftigten stärker als heute mit solidarischem Verhalten von Arbeitskolleginnen und Arbeitskollegen rechnen; die Individualisierung („jeder ist sich selbst der nächste“) brach sich erst später Bahn.

Auflösung von Betriebsräten

Die beschriebenen Hindernisse erschweren es, einen Betriebsrat zu gründen, schließen es aber nicht aus. Gleichzeitig gibt es jedoch zahlreiche Fälle, in denen bestehende Betriebsräte verschwinden.

Denkbar ist, dass ein Betriebsrat so an den Rand gedrückt wird, dass er sich auflöst oder bei einer Neuwahl nicht mehr genügend Kandidaten zu finden sind. Soweit empirische Untersuchungen vorliegen, konzentrierten sie sich allerdings allein auf die Frage, in welchem Umfang Betriebe samt den dort bestehenden Betriebsräten untergingen, weil das Unternehmen Insolvenz anmeldete oder sich umstrukturierte. In den Jahren 1998 bis 2002 war dies bei 14 % aller Betriebe mit Betriebsrat der Fall.¹¹ Gleichzeitig gab es in etwa demselben Umfang Neugründungen von Betriebsräten – häufiger bei ausgegliederten Einheiten als bei echten Neugründungen. Insbesondere haben Initiatoren von Start-ups typischerweise viele andere Probleme zu bewältigen und sehen den Betriebsrat primär als Kostenfaktor und Hindernis für den Geschäftserfolg.

Leichtere Gründung von Betriebsräten?

Es gibt viele Vorschläge, wie die Wahl von Betriebsräten erleichtert werden kann; die wichtigsten seien genannt.

¹⁰ Dazu die Nachweise bei *Däubler*, in: Ders., Arbeitskampfrecht, § 8 Rn. 51 ff. („illegale Streiks“).

¹¹ *Ellguth*, in: Artus u. a., Betriebe ohne Betriebsrat, 2006, S. 56, auch zum Folgenden.

- Man kann Anreize für den Arbeitgeber schaffen. Enthält der Flächentarif eine Öffnungsklausel, wonach „im Einvernehmen mit dem Betriebsrat“ von einzelnen Bestimmungen abgewichen werden kann, so bleibt diese Möglichkeit einem Arbeitgeber ohne Betriebsrat verschlossen.¹² Insoweit sieht er sich benachteiligt. Dasselbe gilt dann, wenn staatliche Zuschüsse zu einzelnen Maßnahmen davon abhängig gemacht werden, dass sie nicht nur vom Arbeitgeber beantragt, sondern auch vom Betriebsrat ausdrücklich unterstützt werden. Auch bei der Vergabe öffentlicher Aufträge könnte man nur solche Unternehmen berücksichtigen, die über einen Betriebsrat verfügen. Bisher hat man von diesen Möglichkeiten kaum Gebrauch gemacht.

- Man kann den Arbeitgeber durch Gesetz verpflichten, von sich aus Schritte zur Einleitung einer Betriebsratswahl zu unternehmen. Vorbild hierfür könnte die Personalvertretung sein: Besteht in einer Dienststelle kein Personalrat, so ist der Dienststellenleiter nach § 21 BPersVG verpflichtet, die Beschäftigten zu einer Personalversammlung einzuladen, auf der ein Wahlvorstand gewählt werden soll. Findet die Versammlung nicht statt (weil niemand kommt) oder wird kein Wahlvorstand gewählt, so muss der Dienststellenleiter nach § 22 BPersVG auf Antrag von drei Beschäftigten oder einer in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaft selbst einen Wahlvorstand bestimmen. Dies hat dazu geführt, dass 65 % aller Dienststellen über einen Personalrat verfügen, wodurch 92 % aller Beschäftigten des öffentlichen Dienstes repräsentiert sind.¹³ Ein Gesetzentwurf der Links-Fraktion schlägt deshalb vor, den Arbeitgeber in Betrieben ohne Betriebsrat zu verpflichten, einmal im Kalenderjahr eine Mitarbeiterversammlung durchzuführen, auf der er über die Rechte und Pflichten nach dem BetrVG informieren und den Arbeitnehmern Gelegenheit zur Aussprache geben muss. Nach dieser Versammlung sollen die Beschäftigten in geheimer Abstimmung und in Abwesenheit des Arbeitgebers entscheiden, ob eine Wahlversammlung einberufen wird, die einen Wahlvorstand bestimmt.¹⁴ Ein entsprechender Gesetzesbeschluss scheiterte bisher an den Mehrheitsverhältnissen im Bundestag. Seine Realisierung würde mit hinreichender Sicherheit die Zahl der Betriebsräte erhöhen, obwohl wegen der anderen Interessenlage eines Privatunternehmers oder eines Geschäftsführers längst nicht mit so positiven Ergebnissen wie im öffentlichen Dienst gerechnet werden könnte.

¹² So auch LAG Hamm 15.11.2001 – 8 Sa 720/01 - NZA-RR 2003, 93.

¹³ Mitgeteilt bei *Absenger/Priebe*, WSI-Mitt. 2016, 192, 194 unter Bezugnahme auf die Dissertation von *Brehmer*. Für das Jahr 2002 wird der Deckungsgrad mit 74 % aller Dienststellen angegeben, in denen 93 % der öffentlichen Bediensteten tätig waren (*Ellguth*, WSI-Mitt. 2003, 195)

¹⁴ BT-Drucksache 18/5327 S. 3

- Weiter kann man die Schutznormen ausdehnen, beispielsweise nicht nur drei, sondern alle Initiatoren schützen und den Wahlvorstand bis zum Ende der Wahlperiode von Benachteiligungen frei halten.¹⁵

Einfacheres Wahlverfahren durch digitale Technik

In Betrieben bis zu 200 Beschäftigten könnte man das Wahlverfahren nicht nur schneller machen, sondern wirklich vereinfachen. Vorschlag: Auf Antrag der zuständigen Gewerkschaft oder von drei Betriebsangehörigen muss das Arbeitsgericht automatisch einen Wahlvorstand einsetzen. Er besteht im Regelfall aus Externen, organisiert Wählerliste und Wahlausschreiben, nimmt Kandidaturen entgegen und führt die Wahl durch. Er tagt grundsätzlich außerhalb des Betriebs. Kandidaturen können per E-Mail eingereicht, Stützunterschriften auf demselben Wege geleistet werden. Kandidierende Personen oder Listen sind samt ihrer Programme im Netz sichtbar, auch die Wahl erfolgt online. Gespräche über die Wahlvorbereitung müssen nicht am Arbeitsplatz geführt werden. Es gibt keine Wahlversammlung und keinen Wahlakt, bei denen für den Arbeitgeber sichtbar wird, wer die Aktion unterstützt. Der Angst vor Benachteiligungen wird die Grundlage entzogen. Ob man damit nicht den Trend umkehren könnte? Es wäre einen Versuch wert.

Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Uni Bremen

¹⁵ S. Antrag Müller-Gemmeke und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, BT-Drucksache 18/2750 S. 2, der wie der vorliegende Beitrag unter der Überschrift steht: „Mehr Betriebsrätinnen und Betriebsräte braucht das Land!“

