

Professor Dr. Wolfgang Däubler, Bremen

Betriebliche Weiterbildung als Mitbestimmungsproblem

– Status quo und rechtspolitische Perspektiven –

Betriebliche Weiterbildung ist ein vergleichsweise wenig kontroverser Gegenstand. Das schafft gute Voraussetzungen dafür, an eine verstärkte Einschaltung des Betriebsrats zu denken. Sie könnte ein wichtiger Kompromisspunkt bei der anstehenden Reform der Betriebsverfassung sein. Auch die Rechtsprechung des BVerfG lässt auf diesem Gebiet weitergehende Arbeitgeberpflichten zu.

I. Einführung

Die Qualifizierung der Beschäftigten hat in jüngster Zeit ein ungewohntes Maß an öffentlicher Aufmerksamkeit erfahren. Ausländische IT-Experten sollen „Green Cards“ erhalten, weil deutsche Arbeitskräfte mit vergleichbarer Qualifikation nicht zu bekommen sind. Dieter Hundt hat in einem Statement Versäumnisse der betrieblichen Bildungspolitik kritisiert¹ – und dies trotz der Tatsache, dass sich die Aufwendungen der Wirtschaft für berufliche Weiterbildung auf jährlich über 30 Milliarden DM belaufen.²

Ob und in welchem Umfang den Arbeitnehmern betriebsbezogene Bildungsangebote gemacht werden, entscheidet bislang allein der Arbeitgeber.

Es liegt nahe, die Frage aufzuwerfen, ob die Zukunftsplanung nicht vielleicht erfolgreicher gewesen wäre, wenn an den fraglichen Entscheidungen regelmäßig auch die betriebliche Interessenvertretung teilgehabt hätte. Bislang ist die Reform der Betriebsverfassung vorwiegend im Hinblick auf die Anpassung des Gesetzes an veränderte organisatorische Strukturen diskutiert worden.³ Im Folgenden soll der Versuch unternommen werden, am Beispiel eines konkreten Gegenstands die Möglichkeiten einer Weiterentwicklung der Mitbestimmungsrechte zu untersuchen. Dies setzt zunächst eine kurze Darlegung der geltenden Rechtslage und der mit ihr gemachten Erfahrungen voraus.

II. Der Status quo

1. Die gesetzliche Regelung der §§ 96 – 98 BetrVG

§ 96 Abs. 1 BetrVG verpflichtet Arbeitgeber und Betriebsrat zur Förderung der „Berufsbildung“ der Arbeitnehmer, zu der auch die Weiterbildung gehört. Auf Verlangen des Betriebsrats muss der Arbeitgeber mit ihm über die damit zusammenhängenden Fragen beraten. § 96 Abs. 2 stellt diesen Gedankenaustausch in einen bestimmten Rahmen. Danach haben Arbeitgeber und Betriebsrat darauf zu achten, „dass unter Berücksichtigung der betrieblichen Notwendigkeiten den Arbeitnehmern die Teilnahme an betrieblichen oder außerbetrieblichen Maßnahmen der Berufsbildung ermöglicht wird.“ Im Jahre 1994 ist eine diskriminierungsrechtliche Zielsetzung angefügt worden: Beide Seiten haben auch die Belange älterer Arbeitnehmer, von Teilzeitbeschäftigten und von Arbeitnehmern mit Familienpflichten zu berücksichtigen. Damit ist von Gesetzes wegen ein kompensatorisches Element geschaffen worden. Auch solche Personen müssen eine Chance erhalten, an deren Weiterbildung ggf. nur ein beschränktes betriebswirtschaftliches Interesse besteht (Ältere, Teilzeitkräfte) oder die zeitlich nur beschränkt verfügbar sind und deren

„Einplanung“ deshalb besondere Schwierigkeiten macht (Arbeitnehmer mit Familienpflichten).

§ 97 BetrVG erstreckt das Beratungsrecht auf die Errichtung und Ausstattung betrieblicher Einrichtungen zur Berufsbildung und weitere damit zusammenhängende Fragen.

Ob und in welchem Umfang betriebliche Weiterbildung stattfindet, ist Beratungs-, kein Mitbestimmungsgegenstand. Konsequenterweise hat deshalb das BAG betont, der Betriebsrat könne nicht mitentscheiden, ob überhaupt betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen durchgeführt werden.⁴

Ein volles Mitbestimmungsrecht bringt allein § 98 BetrVG, dessen Abs. 1 sich auf die „Durchführung“ von Maßnahmen der betrieblichen Berufsbildung erstreckt. Damit sind nur generelle Regelungen gemeint, da Abs. 2 und Abs. 3 ausdrücklich konkrete Einzelfälle, nämlich die Bestellung und Abberufung von Ausbildern sowie die Auswahl der Teilnehmer betreffen.

2. Konkretisierung durch die Rechtsprechung

Nach Auffassung des BAG verlangt der Zweck der gesetzlichen Regelung ein „weites Verständnis des Begriffs der betrieblichen Berufsbildung“⁵. Diese habe Bedeutung für das soziale Schicksal des Arbeitnehmers und für seinen beruflichen Werdegang. Häufig entscheide die Teilnahme an Maßnahmen der betrieblichen Berufsbildung darüber, ob der Einzelne seinen Arbeitsplatz behalte oder an einem beruflichen Aufstieg teilnehmen könne. Der inhaltliche Bezug zum Beruf wird nicht näher eingegrenzt. Erfasst seien „zumindest“ alle Maßnahmen der Berufsbildung im Sinne des BBiG, also Berufsausbildung, berufliche Fortbildung und berufliche Umschulung.⁶

Die recht weite Umschreibung des Anwendungsbereichs der §§ 96 – 98 BetrVG erfährt eine entscheidende Einschränkung: Die bloße „Einweisung“ in die auf Grund des Arbeitsvertrages geschuldete Tätigkeit gemäß § 81 BetrVG soll keine berufliche Bildung darstellen.⁷ Im konkreten, vom BAG entschiedenen Fall war auf Grund einer Befragung ermittelt worden, dass das Verhalten der in einem Möbelmarkt tätigen Arbeitnehmer von den Kunden als wenig freundlich empfunden wurde. Reaktionen des Arbeitgebers hierauf wie z. B. eine „Freundlichkeitschulung“ fallen nach der Rechtsprechung nicht unter die §§ 96 ff. BetrVG, sondern zählen zur mitbestimmungsfreien Einweisung in die Aufgaben.⁸ Nach § 81 Abs. 1 BetrVG hat der Arbeitgeber den Arbeitnehmer „über dessen Aufgabe und Verantwortung sowie über die Art seiner Tätigkeit und ihre Einordnung in den Arbeitsablauf des Betriebs zu unterrichten.“

1 Tagesschau 1. 3. 2000, wiedergegeben in: Handelsblatt 2. 3. 2000, 1.

2 Im Einzelnen ist die Höhe umstritten. S. etwa den Überblick bei Kühnlein, Neue Typen betrieblicher Weiterbildung, 1999, S. 13 f.; Grünewald/Moraal, Kosten der betrieblichen Weiterbildung in Deutschland, 1995.

3 Löwisch, BB 1999, 102 und DB 1999, 2209; Wendeling-Schröder, NZA 1999, 1065; umfassender Hanau, Modernisierung des Betriebsverfassungsgesetzes, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), New Deal im Arbeitsrecht? 1999, S. 37 ff.

4 BAG, AP Nr. 4 zu § 96 BetrVG 1972 Bl. 2; BAG, AP Nr. 5 zu § 96 BetrVG 1972 B. 4 R.

5 BAG, AP Nr. 2 zu § 98 BetrVG 1972 Bl. 2 R, auch zum Folgenden = BB 1986, 1575.

6 BAG, AP Nr. 7 zu § 98 BetrVG 1972 Ls 1 = BB 1992, 565.

7 S. etwa BAG, AP Nr. 1 zu § 96 BetrVG 1972 Bl. 2 R = BB 1992, 1488.

8 BAG, AP Nr. 1 zu § 96 BetrVG 1972 = BB 1992, 1488.

Das Problem dieser Einschränkung liegt darin, dass sich die Vermittlung arbeitsplatzspezifischen Wissens und die berufliche Fortbildung in vielen Fällen nicht trennen lassen. Wird etwa ein neu eingestellter Arbeitnehmer in ein Textverarbeitungssystem eingeführt, so erhält er einerseits Informationen zur Funktionserfüllung am Arbeitsplatz; auf der anderen Seite erwirbt er aber auch zusätzliche berufliche Kenntnisse, denen schwerlich der Bildungscharakter abgesprochen werden kann.⁹ Das BAG hat deshalb mit seinem eigenen Ansatz nicht immer ernstgemacht und beispielsweise die Vermittlung der für den Betrieb eines Kernkraftwerks erforderlichen Fachkunde an das dort tätige verantwortliche Schichtpersonal als Maßnahme der betrieblichen Berufsbildung qualifiziert.¹⁰ An anderer Stelle hat es davon gesprochen, eine bloße Einweisung komme nur dann in Betracht, wenn der Arbeitnehmer die notwendigen Kenntnisse schon besitzt.¹¹ Doch es besteht angesichts der Entscheidung zur „Freundlichkeitsschulung“ erhebliche Unsicherheit, wann diese Voraussetzung angenommen werden kann.

Die Maßnahme der „betrieblichen“ Berufsbildung muss nicht im Betrieb selbst stattfinden. Das BAG hat sich für ein funktionales Verständnis ausgesprochen, wonach es allein auf die Zielsetzung, nicht aber auf den Ort des Lernens ankommt.¹² Auch ein ausländischer Veranstaltungsort ist daher möglich.¹³

3. Weiterbildung in betriebsverfassungsrechtlichen Normen mit anderem Schwerpunkt

Eine Reihe von Einzelrechten des Betriebsrats wirken mittelbar auf den Bereich der Weiterbildung ein. Zu erwähnen ist etwa das Mitbestimmungsrecht nach § 87 Abs. 1 Nr. 2 BetrVG, das Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit umfasst und das im hier interessierenden Zusammenhang dann eingreift, wenn die Weiterbildungsmaßnahme außerhalb des für die normale Arbeit maßgebenden Rahmens liegt.¹⁴ In zwei weiteren Bereichen kann sich ein relativ enger Bezug ergeben.

(1) Werden die Arbeitnehmer durch Änderungen der Arbeitsplätze, des Arbeitsablaufs und der Arbeitsumgebung, die gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen über die menschengerechte Gestaltung der Arbeit offensichtlich widersprechen, in besonderer Weise belastet, so kann der Betriebsrat angemessene Maßnahmen zur Abwendung, Milderung oder zum Ausgleich der Belastung verlangen. Neben zahlreichen anderen Maßnahmen¹⁵ kommen dabei auch Weiterbildungsmaßnahmen in Betracht, sofern sie eine sonst zu befürchtende Überforderung beseitigen oder mildern können.¹⁶ Praktische Fälle dieser Art sind bisher allerdings nicht bekannt geworden.

(2) Im Rahmen von Interessenausgleich und Sozialplan spielen Weiterbildungsmaßnahmen eine wachsende Rolle. Die staatliche Förderung nach den §§ 254 ff. SGB III sowie die Gewährung des Strukturkurzarbeitergeldes nach § 175 SGB III sind weitgehend davon abhängig, dass die Wiedereingliederung der Betroffenen durch Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen erleichtert wird.

4. Betriebsratsbeteiligung in der Praxis

Weiterbildung stellt bislang ein eher zweitrangiges Betätigungsfeld der Betriebsräte dar. Soweit Daten verfügbar sind, beziehen sie sich auf den Gesamtbereich der betrieblichen Berufsbildung, erfassen also auch die berufliche Erstausbildung, die schon mit Rücksicht auf die Existenz einer Jugend- und Auszubildendenvertretung und wegen der „Vollzeit-Betrof-

fenheit“ eines (wenn auch kleineren) Teils der Belegschaft ihrerseits die größere Aufmerksamkeit findet.

Wie *Gilberg* unter Berufung auf verschiedene empirische Untersuchungen berichtet, sind in den Jahren zwischen 1970 und 1990 nur etwa die Hälfte aller Betriebsräte im Bereich der betrieblichen Berufsbildung aktiv geworden.¹⁷ Die „Aktiven“ qualifizierten ihren Einfluss als sehr gering.¹⁸ Frühere Untersuchungen hatten noch sehr viel negativere Resultate erbracht. Nach der auf zehn Betriebe bezogenen Untersuchung von *Wilpert/Rayley*¹⁹ hatten nur 21 % der Betriebsräte ihre Beteiligungsrechte im Bereich der Fortbildung ausgeübt. *Maase/Sengenberger/Weltz*²⁰ hatten in den 70er Jahren herausgefunden, dass nur etwa 4 % der befragten Betriebsräte „berufliche Bildung“ als einen ihrer Schwerpunkte bezeichneten.

Die Ursachen für dieses Beteiligungsdefizit können hier nicht abschließend benannt werden. Ein gewichtiger Faktor liegt m. E. darin, dass das effektive „Mitreden“ im Bereich Weiterbildung sehr viel Zeitaufwand und Sachkunde verlangt: Der Betriebsrat muss den effektiv bestehenden Weiterbildungsbedarf ermitteln und er muss sich um die Frage kümmern, welche Maßnahme im Einzelnen die angemessenste ist. Das Gespräch mit den Beschäftigten muss mit sehr viel Fingerspitzengefühl geführt werden. Mehr als Alltagswissen verlangt es auch, die Angebote im Weiterbildungsmarkt zu sichten und zu beurteilen. Sind alle diese recht hohen Schwellen genommen, winkt keineswegs die Chance der freien Mitgestaltung: Der Arbeitgeber kann auch dann nicht durch eine Einigungsstelle zu einer bestimmten Maßnahme veranlasst werden. Der Betriebsrat ist weiterhin auf freiwilliges Entgegenkommen angewiesen. Die Ausnahme des § 91 BetrVG hat praktisch keinen Anwendungsbereich, Sozialplanverhandlungen beziehen sich auf eine Sondersituation, die nicht verallgemeinert werden kann. Ist es da nicht naheliegender, sich auf „harte Mitbestimmungsrechte“ wie z. B. über die Fragen der Arbeitszeit, die Überwachung durch technische Einrichtungen oder den Arbeitsschutz zu konzentrieren? Ein wenig wird diese Vermutung durch die Praxis der Beteiligung von Betriebsräten am arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm der Bundesregierung von 1979 unterstrichen.²¹ Damals war vorgesehen, dass jeder Förderungsantrag vom Betriebsrat mitunterzeichnet sein musste: Die Folge war, dass sich immerhin 36 % der Betriebsräte an der Planung der Maßnahmen auch effektiv beteiligten.²²

Die wachsende Bedeutung der Weiterbildung hat in Einzelfällen dazu geführt, dass Betriebsräte mit Arbeitgebern Betriebsvereinbarungen geschlossen haben, die nach dem gesetzlichen System nicht erzwingbar sind. *Heidemann*²³ hat auf

9 Kritisch zur Rechtsprechung deshalb auch *Gilberg*, Die Mitwirkung des Betriebsrats bei der Berufsbildung, 1999, S. 228; *Hamm*, AuR 1992, 327 u. a.

10 BAG, AP Nr. 2 zu § 98 BetrVG 1972 Ls 2 = BB 1986, 1575.

11 BAG, AP Nr. 5 zu § 96 BetrVG 1972 Bl. 3 R, bestätigt durch BAG, AP Nr. 7 zu § 96 BetrVG 1972 Ls 2.

12 BAG, AP Nr. 1 zu § 97 BetrVG 1972 Bl. 3 R = BB 1991, 770 Ls.; BAG, AP Nr. 5 zu § 98 BetrVG 1972 Bl. 4 R = BB 1988, 1326.

13 S. Fn. 12.

14 BAG, DB 1989, 1978.

15 S. den Überblick bei *Däubler/Kittner/Klebe*, BetrVG, 7. Auflage 2000, § 91 Rn. 19 ff.

16 Vgl. *Gilberg*, (Fn. 9), S. 94; *Hammer*, Berufsbildung und Betriebsverfassung, 1990, S. 143.

17 *Gilberg*, AiB 2000, 13.

18 *Gilberg*, AiB 2000, 13.

19 Anspruch und Wirklichkeit der Mitbestimmung, 1983, S. 51.

20 Weiterbildung – Aktionsfeld für den Betriebsrat. Eine Studie über Arbeitnehmerinteressen und betriebliche Personalpolitik, 2. Aufl. 1978, S. 65.

21 *Bosch*, Mitb 1983, 556.

22 *Bosch*, Mitb 1983, 558.

23 Betriebliche Weiterbildung. Analyse und Handlungsempfehlungen, 1999, S. 13.

Grund einer Umfrage der *Hans-Böckler-Stiftung* unter Betriebsräten insgesamt 80 Betriebsvereinbarungen ermittelt, die ausschließlich oder schwerpunktmäßig Fragen der Weiterbildung zum Gegenstand hatten. Dazu kamen 206 Vereinbarungen zu 10 weiteren Handlungsfeldern wie Gruppenarbeit, Arbeits- und Umweltschutz sowie Beschäftigungssicherung, bei denen die Weiterbildung als ein Punkt unter vielen geregelt wurde.²⁴ Die Abmachungen kamen durchweg im Konsenswege zustande; nur in zwei Fällen musste die Einigungsstelle eingeschaltet werden.²⁵ Angesichts der gesetzlichen Rahmenbedingungen ist dies bei den reinen Weiterbildungsvereinbarungen sowieso selbstverständlich; in den übrigen Fällen kann man dies als Indiz dafür werten, dass auch die Arbeitgeberseite an einer solchen Regelung interessiert war.

III. Rechtspolitische Überlegungen zu einer Weiterentwicklung der Beteiligungsrechte

Der DGB hat 1998, die DAG hat 1999 einen Entwurf für ein neues BetrVG vorgelegt,²⁶ die auch den hier interessierenden Bereich wesentlich verändern wollen. Beide Entwürfe stimmen in der Forderung nach der Einführung einer mitbestimmungsrechtlichen Generalklausel überein, wie sie sich derzeit in einzelnen Personalvertretungsgesetzen der Länder findet. Für Einzelbereiche werden Konkretisierungen vorgeschlagen; u. a. wird die „Weiterbildung“ ohne Einschränkung der Mitbestimmung unterworfen.²⁷ Auf Seiten der Arbeitgeberverbände haben diese Vorschläge einhellige Ablehnung erfahren. Niemand kann deshalb ernsthaft damit rechnen, dass sie unverändert Gesetz werden. Dies scheitert schon daran, dass Änderungen im Arbeitsrecht bislang (fast) immer nur dann erfolgt sind, wenn ein Minimum an Übereinstimmung zwischen den sozialen Gegenspielern bestand.²⁸ Dabei kommt es weniger auf die beiderseitigen Verlautbarungen an. Entscheidend für die reale Akzeptanz (und damit für die Durchsetzbarkeit) von Rechtsnormen ist letztlich, ob das Gros der Mitglieder beider Seiten ohne Verletzung wesentlicher eigener Interessen mit ihnen „leben“ kann. Möglich erscheint daher unter den gegebenen Umständen nur eine behutsame Weiterentwicklung des geltenden Rechts, die sich insbesondere auf solche Bereiche erstrecken kann, bei denen die Interessengegensätze weniger ausgeprägt sind und/oder bei denen auch die Arbeitgeberseite Nutzen aus einer Erweiterung der Mitbestimmung zu ziehen vermag.

Die betriebliche Mitbestimmung innerhalb des so gezogenen Rahmens zu erweitern, kann sich nicht allein darauf stützen, dass die bisher bestehende Regelung allgemein akzeptiert ist und niemand ihre Beseitigung fordert.²⁹ Vielmehr bewirken Mitbestimmungsrechte über die Einschaltung der Betroffenen in den Entscheidungsprozess hinaus insbesondere zwei Dinge, die für die Arbeitgeberseite von erheblichem Interesse sind.

(1) Mitbestimmte Entscheidungen werden von den Arbeitnehmern leichter als einseitig getroffene akzeptiert. Auch wenn sie inhaltlich aus Arbeitnehmersicht nicht die beste aller denkbaren Lösungen darstellen, erhalten sie doch dadurch eine zusätzliche Legitimation, dass die Interessenvertretung der Beschäftigten zugestimmt hat. Für die Betroffenen liegt der Schluss nahe, dass unter den gegebenen Umständen keine weitergehende Lösung möglich war. Dies hindert die Identifizierung mit der Arbeitsaufgabe nicht. Die Arbeitsproduktivität kann sogar positiv beeinflusst werden, ganz im Gegensatz zu einer Situation, in der der Einzelne den Eindruck gewinnt, Opfer von hoher Hand getroffener Verfügungen zu sein.

(2) Die Existenz eines Mitbestimmungsrechts zwingt den Betriebsrat zum zweiten dazu, sich mit den auf dem fraglichen

Sektor existierenden Problemen auseinanderzusetzen und eigenständige Lösungen zu entwickeln. Anders als die Untergliederung einer Großorganisation kann er sich nicht darauf berufen, die innerverbandliche Willensbildung sei noch nicht abgeschlossen, eine Stellungnahme daher derzeit nicht möglich. Wer z. B. nach § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG bei der Einführung von Informationstechnologien mitbestimmen kann, muss zu diesen eine (positive oder negative) Meinung entwickeln, die Erfahrungen und Wünsche der Belegschaft aufgreift. Dies kann zur Benennung übersehener oder in den Hintergrund gedrängter Probleme, aber auch dazu führen, dass bisher nicht erwogene Lösungen zur Diskussion gestellt werden.³⁰

IV. Vorgaben des Verfassungsrechts

In der Rechtsprechung des BVerfG finden sich keine konkreten Aussagen dazu, in welchem Umfang berufliche Weiterbildung stattfinden muss und wie deren interne Struktur beschaffen sein sollte. Dennoch lassen sich aus den Entscheidungen zur Berufsausbildungsabgabe³¹ und zur Arbeitnehmerweiterbildung nach Landesrecht³² einige Rückschlüsse gewinnen, die auch für die hier untersuchte Problematik von Bedeutung sein können.

Im Bereich der beruflichen Erstausbildung gibt es eine historisch überkommene Aufgabenteilung zwischen Staat und Wirtschaft.³³ Daran knüpft sich – so das BVerfG – die Erwartung, dass die Arbeitgeber für eine ausreichende Zahl an Ausbildungsplätzen sorgen. Wörtlich führte das Gericht aus:³⁴

„Wenn der Staat in Anerkennung dieser Aufgabenteilung den Arbeitgebern die praxisbezogene Berufsausbildung der Jugendlichen überlässt, so muss er erwarten, dass die gesellschaftliche Gruppe der Arbeitgeber diese Aufgabe nach Maßgabe ihrer objektiven Möglichkeiten und damit so erfüllt, dass grundsätzlich alle ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance erhalten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen. Das gilt auch dann, wenn das freie Spiel der Kräfte zur Erfüllung der übernommenen Aufgabe nicht mehr ausreichen sollte.“

Dem Staat stehe es frei, regulierend einzugreifen und eine Berufsausbildungsabgabe von jenen Arbeitgebern zu erheben, die ihrer Ausbildungsfunktion nicht ausreichend nachkommen würden. Dies rechtfertige sich letztlich damit, dass das Vorhandensein ausgebildeter Fachkräfte vornehmlich den Arbeitgebern nütze; der Sache nach handle es sich daher bei dem (recht weitgehenden) Eingriff einer Ausbildungsabgabe um einen Fall „erzwungener Selbsthilfe“³⁵. Im Einzelnen heißt es dazu:

„Sie (d. h. die Berufsausbildung im dualen System – W. D.) dient aber vornehmlich den Arbeitgebern, die aus einer langfristigen, qualitativ zufriedenstellenden Entwicklung des Arbeitsmarktes als einer wesentlichen Voraussetzung künftiger Leistungsfähigkeit unmittelbaren Nutzen ziehen. Diesem besonderen Interesse der Ar-

24 Heidemann, (Fn. 23), S. 14.

25 Heidemann, (Fn. 23), S. 15.

26 *Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand* (Hrsg.), Novellierungsvorschläge des DGB zum Betriebsverfassungsgesetz 1972, Redaktion und Text: Helga Nielebock, Jürgen Ratayczak, Düsseldorf 1998; Deutsche Angestellten-Gewerkschaft, Bundesvorstand (Hrsg.), DAG-Vorschlag zur Novellierung des BetrVG, verantwortlich: Ursula Konitzer, Hamburg 1999.

27 § 98 Abs. 1 des DGB-Entwurfs, § 96 Abs. 1 des DAG-Entwurfs.

28 Einzelheiten bei Däubler RdA 1999, 18 ff.

29 Dazu etwa Streeck, Mitbestimmung: Offene Fragen, Gütersloh 1998, S. 9.

30 Zu dieser (wenig reflektierten) Innovationsfunktion der Betriebsverfassung s. die kurzen Bemerkungen bei Däubler, Arbeitsrecht 1, 15. Auf. 1998, Rn. 747.

31 BVerfGE 55, 274 ff.

32 BVerfGE 77, 38 ff.

33 BVerfGE 55, 274, 313.

34 BVerfGE 55, 274, 313.

35 BVerfGE 55, 274, 314.

beitgeber in Wirtschaft und Verwaltung trägt das Ausbildungsplatzförderungsgesetz ebenfalls Rechnung. Die Berufsausbildungsabgabe hat die Möglichkeit eröffnet, den Arbeitgebern Hilfen zu leisten, damit auch in den kommenden Jahren für alle Arbeitgeber ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Angebot an Arbeitskräften zur Verfügung steht. Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz regelt somit lediglich eine „erzwungene Selbsthilfe“, deren Ausgestaltung die Gruppenverantwortung für den Bereich der betriebsbezogenen Ausbildung unberührt lässt.“

Folgt man der Argumentation des Gerichts, so würden jedenfalls im Grundsatz keine Bedenken dagegen bestehen, eine „Weiterbildungsabgabe“ zu erheben, die solche Arbeitgeber zu erfüllen hätten, die in diesem Sektor keine oder wenig eigene Initiativen entwickeln. Dies ließe sich damit rechtfertigen, dass das BVerfG in der Entscheidung zu den Bildungsurlaubsgesetzen der Länder der Weiterbildung eine ähnliche Bedeutung wie der beruflichen Erstausbildung beigemessen hat³⁶ und dass zum Zweiten der Erwerb von Kenntnissen und Fertigkeiten nicht nur dem Einzelnen nützt, sondern auch den Arbeitgebern und der Gesamtwirtschaft zugute kommt.³⁷

Kein Entscheidungsträger beabsichtigt ernsthaft, den Arbeitgebern eine Weiterbildungsabgabe aufzuerlegen. Zur Debatte steht vielmehr in Form des Mitbestimmungsrechts des Betriebsrats lediglich ein zusätzliches Verfahren, um das Weiterbildungs-geschehen zu verbessern: Für Arbeitnehmer können sich Transparenz und Teilnahmekancen erhöhen, aus Sicht der Arbeitgeber können Weiterbildungspotentiale möglicherweise besser erschlossen und bislang nicht beachtete Problemfelder einbezogen werden. Dies ist eine sehr viel mildere und flexiblere Form der „erzwungenen Selbsthilfe“ als sämtliche Regelungen zu einer Abgabe bzw. zu einem Anspruch auf Bildungsurlaub. Die Mitbestimmung über Weiterbildungsfragen erhält von daher eine zusätzliche verfassungsrechtliche Legitimation.

V. Ein konkreter Vorschlag

1. Was bedeutet „berufliche Weiterbildung“?

Will man dem Gedanken einer verstärkten Einschaltung des Betriebsrats nähertreten, muss man sich zunächst für einen weiten oder einen eher engen Begriff von Weiterbildung entscheiden. An drei verschiedene Möglichkeiten ist zu denken.

In Anlehnung an das Landesrecht könnte man darauf abstellen, dass es in erster Linie um die Persönlichkeitsentwicklung des Arbeitnehmers und weniger um das Erlernen konkreter berufsbezogener Fertigkeiten und Kenntnisse geht.³⁸ Eine entsprechende gegenständliche Ausweitung der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats wird jedoch – soweit ersichtlich – von keiner Seite gefordert. Denkt man an das Initiativrecht der betrieblichen Interessenvertretung, so wäre überdies die für das Betriebsverfassungsgesetz ungewöhnliche Möglichkeit eröffnet, den Betriebsrat zum Sachwalter auch solcher Arbeitnehmerinteressen zu machen, die nicht unmittelbar auf die betriebliche Arbeit bezogen sind. Eine solche Erweiterung könnte man sicherlich in Erwägung ziehen, doch wären hierfür erst grundlegende Überlegungen zur Funktion der Betriebsverfassung erforderlich.

Man könnte sich in Fortführung der §§ 96 – 98 BetrVG zum Zweiten auf die „berufliche“ Weiterbildung beschränken und dabei unter Übernahme des geltenden Rechts zwischen betrieblichen und außerbetrieblichen Maßnahmen unterscheiden: Bei den ersteren käme eine volle Mitbestimmung, bei den letzteren nur eine Mitbestimmung über die Teilnahmeentscheidungen in Betracht.

Weiterbildung hat – verglichen z. B. mit freiwilligen Sozialleistungen des Arbeitgebers – einen durchaus eigenständigen Charakter. Ihrem Anspruch nach schafft sie einen „Dauertatbestand“; durch Verbesserung seiner Kenntnisse und Fähigkeiten wird der Einzelne in die Lage versetzt, Aufgaben besser als bisher zu erfüllen. Ohne ausreichenden Rückbezug der Lernziele auf die im Betrieb oder Unternehmen zu erfüllenden Funktionen kann sie aus Sicht des Arbeitgebers ihren Sinn verlieren: Eine Qualifikation, die im Betrieb nicht eingesetzt werden kann, ist für ihn ohne Interesse. Im Ergebnis kann sie sich sogar *kontraproduktiv* auswirken: Findet der einzelne Arbeitnehmer bei einem Konkurrenten oder in einem anderen Bereich einen Arbeitsplatz, wo er die neuerworbenen Fähigkeiten gegen höheres Entgelt einzusetzen vermag, wird er möglicherweise von sich aus das Arbeitsverhältnis auflösen. Von daher besteht ein erhebliches Arbeitgeberinteresse daran, nur solche Weiterbildungsmaßnahmen anzubieten und zu finanzieren, die den Einsatz der Arbeitskräfte im eigenen Betrieb erleichtern. Dass die berufliche Erstausbildung nicht ausschließlich unter betriebswirtschaftlichen Aspekten betrieben wird, ist kein durchschlagendes Gegenargument.

Die dritte Möglichkeit besteht darin, das Mitbestimmungsrecht auf solche Maßnahmen zu beschränken, die mit der betrieblichen Arbeit in Zusammenhang stehen. Ein solcher ist insbesondere dann gegeben, wenn auf Grund der Weiterbildung den Anforderungen am bisherigen Arbeitsplatz besser Rechnung getragen werden kann. Außerdem kann es um die Anforderungen auf einem anderen Arbeitsplatz gehen, der für den Arbeitnehmer in Zukunft in Betracht kommt. Nur bei Vorliegen eines solchen „betrieblichen Bezugspunktes“ ist von vorneherein sichergestellt, dass der Arbeitgeber über die Mitbestimmung nicht zu Bildungsinvestitionen gezwungen wird, die für ihn möglicherweise ohne Nutzen bleiben würden.

Gleichzeitig wäre durch die Gesetzesformulierung dafür zu sorgen, dass das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats auch dann greift, wenn die Kenntnisse und Fähigkeiten in Zusammenhang mit der Einstellung oder der Zuweisung eines neuen Arbeitsplatzes erworben werden. Die §§ 96 – 98 BetrVG und das Unterrichtsrecht nach § 81 BetrVG sollten sich nicht wechselseitig ausschließen. Die schwierige, ja kaum lösbare Abgrenzungsfrage, ob im konkreten Fall nur die Anwendung vorhandener Kenntnisse eingeübt wird (dann keine Mitbestimmung) oder ob auch neue Kenntnisse erworben werden (dann Mitbestimmung), wäre bei einer solchen Regelung gegenstandslos.

Bei allen Weiterbildungsformen, die über diesen Bereich hinausgehen, sollte es bei der bisherigen Regelung bleiben.

2. Die wichtigsten Anwendungsfälle

Der „betriebliche Bezugspunkt“ ist insbesondere in folgenden Fällen gegeben.

a) Bessere Erfüllung bestehender Anforderungen

Die verbreitete Einschätzung, jeder werde den an seinem Arbeitsplatz bestehenden Anforderungen zu 100 % gerecht,

³⁶ BVerfGE 77, 308, 333: „Unter den Bedingungen fortwährenden und sich beschleunigenden technischen und sozialen Wandels wird lebenslanges Lernen zur Voraussetzung individueller Selbstbehauptung und gesellschaftlicher Anpassungsfähigkeit im Wechsel der Verhältnisse.“

³⁷ BVerfGE 77, 308, 333: „Dem Einzelnen hilft die Weiterbildung, die Folgen des Wandels beruflich und sozial besser zu bewältigen. Wirtschaft und Gesellschaft erhält sie die erforderliche Flexibilität, sich auf veränderte Lagen einzustellen.“

³⁸ So BVerfGE 77, 308, 330 für die Arbeitnehmerweiterbildung im Allgemeinen.

entspricht keineswegs immer der Realität. Im Einzelfall mag es eine Rolle spielen, dass man beispielsweise bei der Tätigkeit eines Koordinators auf dessen naturgegebene soziale Fähigkeiten vertraute, die sich jedoch im Laufe der Zeit als nicht ausreichend erweisen. Denkbar ist weiter, dass eine früher stattgefundenen Einführung (z. B. in ein Textverarbeitungssystem) die Lernziele nicht voll erreicht und so die betreffende Arbeitskraft regelmäßig zur Improvisation gezwungen ist und vermeidbare Fehler macht. In Fällen dieser Art liegt typischerweise eine „Überforderung“ vor, der man durch Weiterbildung begegnen kann. Die Schwierigkeit besteht darin, dass die Betroffenen Defizite dieser Art insbesondere Vorgesetzten gegenüber häufig nicht ansprechen, um die eigene Arbeitsleistung nicht zu sehr zu relativieren oder gar im Extremfall den Arbeitsplatz zu gefährden. Den Betriebsrat hier einzuschalten, könnte höchst sinnvoll sein, da insoweit nicht dieselben „Mitteilungsbarrieren“ bestehen und Initiativen auf der Grundlage „vielfacher Wünsche aus der Abteilung X“ möglich wären. Der Sache nach würde es um „Anpassungsweiterbildung“ gehen.

b) Bewältigung neuer Aufgaben am bisherigen Arbeitsplatz

Der wohl am häufigsten wahrgenommene Bedarf an Weiterbildung entsteht dann, wenn auf Grund technischer oder arbeitsorganisatorischer Veränderungen neue Anforderungen auf den Einzelnen zukommen. Insoweit statuiert § 2 SGB III sogar ausdrücklich eine Mitwirkungspflicht von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. In aller Regel liegt hier auch das betriebswirtschaftliche Interesse an Weiterqualifizierung offen zu Tage. Über den Umfang der in Betracht kommenden Maßnahmen können durchaus Meinungsverschiedenheiten bestehen.

Einen wichtigen Anwendungsfall dürfte die Einführung von Gruppenarbeit darstellen, die in der Regel neben zusätzlicher sozialer Kompetenz auch andere fachliche Anforderungen mit sich bringt. Dabei sind selbstredend auch solche Maßnahmen einzubeziehen, die am Arbeitsplatz selbst stattfinden und/oder die im Wesentlichen vom Einzelnen selbst gesteuert werden.

c) Bewältigung von Anforderungen auf künftigen Arbeitsplätzen

Dritter wichtiger Anwendungsfall ist die „Aufstiegsweiterbildung“, die darin besteht, dass der Einzelne auf künftige Aufgaben vorbereitet wird, die er im Regelfall an einem anderen Arbeitsplatz zu erbringen hat. In der Regel wird absehbar sein, wann der in Frage stehende Arbeitsplatz frei oder neu geschaffen wird. Zwei durchaus nicht seltene Konstellationen werfen jedoch besondere Probleme auf.

Möglich ist einmal, dass auf einer bestimmten Funktionsebene wegen großen Arbeitsanfalls Arbeitszeiten entstehen, die weit über den tariflichen liegen, ja zum Teil die Grenzen des ArbZG überschreiten. Rechtlich wird dabei häufig von der sog. Vertrauensarbeitszeit Gebrauch gemacht, was die Verantwortung letztlich dem Arbeitnehmer überträgt. Typischerweise geht es um qualifizierte bis hochqualifizierte Tätigkeiten. Aufgrund innerbetrieblicher Stellenpläne wird normalerweise kein freier Arbeitsplatz ausgewiesen. Dennoch muss es möglich sein, bei einem nicht nur vorübergehenden Zustand dieser Art einzelne Arbeitnehmer aus anderen Teilen des Betriebs für eine solche Tätigkeit weiterzuqualifizieren. Man müsste daher statt auf „Arbeitsplätze“ auf „freies Arbeitsvolumen“ abstellen. Der Betriebsrat müsste in der Lage sein, entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen zu initiieren. Im Einzelfall auftretende Meinungsverschiedenheiten müssen im Wege von Verhandlungen, notfalls über die Einigungsstelle

geklärt werden. Dies gilt etwa für das Vorliegen von „freiem Arbeitsvolumen“ ebenso wie für die Frage, ob bestimmte Interessenten aus anderen Teilen des Betriebes für eine entsprechende Weiterbildung geeignet sind und ob diese nicht kostenmäßig so teuer wird, dass der Weg über Neueinstellungen ersichtlich vorzuziehen ist.

Schwierigkeiten können sich zum anderen dann ergeben, wenn die künftige Entwicklung der Arbeitsplätze für den Betriebsrat im Dunkeln bleibt, weil entgegen § 92 BetrVG keine Personalplanung stattfindet. In Fällen dieser Art wäre das Mitbestimmungsrecht darauf beschränkt, auf einen sichtbar werdenden Bedarf zu reagieren, könnte aber keine vorausschauenden Qualifizierungsprozesse initiieren. Um dies zu vermeiden, sollte man erwägen, die Position des Betriebsrats bei fehlender Personalplanung zu verbessern: Er müsste in der Lage sein, eine Weiterqualifizierung innerbetrieblicher Bewerber für Stellen zu erzwingen, deren Freiwerden z. B. aus Altersgründen absehbar ist. Insofern wären der Einigungsstelle entsprechende Entscheidungskriterien vorzugeben.

Bei der Aufstiegsqualifizierung stellt sich in besonderem Umfang die Frage nach diskriminierungsfreiem Zugang. Der geltende § 96 Abs. 2 BetrVG ist insoweit beizubehalten (wobei etwaige gesetzliche Sonderregeln über Teilzeitbeschäftigung hier ausgeklammert bleiben). Die in § 96 Abs. 2 enthaltenen Benachteiligungsverbote gewinnen jedoch eine sehr viel höhere Bedeutung, wenn es nicht nur um die Teilnahme an sowieso geplanten Maßnahmen, sondern darum geht, dass überhaupt bestimmte Weiterbildungsangebote gemacht werden. Insoweit wäre der auch in der Literatur erhobenen Forderung nach mehr Transparenz Rechnung getragen.³⁹

Einzubeziehen ist schließlich der Fall, dass sich das freie oder in Zukunft frei werdende Tätigkeitsfeld in einem anderen Betrieb des Unternehmens oder einem anderen Unternehmen des Konzerns befindet. Auch eine solche Konstellation ist zu beachten, da sich das Problem interner Weiterqualifizierung in gleicher Weise stellt, wenn es sich nicht um eine einzige große wirtschaftliche Einheit, sondern um ein faktisch und rechtlich aufgegliedertes Unternehmen bzw. einen Konzern handelt. Die Zuständigkeit liegt dabei beim Gesamt- bzw. beim Konzernbetriebsrat.

3. Regelungsprobleme im Rahmen der Verständigung von Betriebsrat und Arbeitgeber

Im Rahmen ihres Mitbestimmungsrechts können Betriebsrat und Arbeitgeber über eine Vielzahl von Problemen verhandeln. Dabei kann es u. a. um die Form der Weiterbildungsmaßnahme („Zwei-Wochen-Lehrgang“, „jeden Tag eine halbe Stunde Erfahrungsaustausch unter sachkundiger Anleitung“), aber auch um deren Inhalt gehen („Vermittlung von sozialer Kompetenz im Umgang mit dem Kunden“ oder: „Einführung in Windows 2000“). Eine Rolle kann weiter die Frage spielen, ob man ausschließlich auf freiwillige Teilnahme setzt und inwieweit die Freiwilligkeit effektiv abgesichert wird. Das Einbringen von Freizeit wird gleichfalls ein wichtiger Verhandlungsgegenstand sein, doch ist der Betriebsrat nicht in der Lage, den Beschäftigten insoweit Pflichten aufzuerlegen. Denkbar ist weiter, dass man sich für den Fall längerer durch Weiterbildung bedingter Abwesenheit vom Arbeitsplatz über die Frage verständigt, wer an die Stelle des vorübergehend abwesenden Arbeitnehmers tritt. Die Erfahrungen mit dem Mo-

³⁹ Heidemann/Paul-Kohlhoff, Regulierung der Berufsbildung durch Mitbestimmung, aus der Reihe: Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen. Ein Projekt der Bertelsmann-Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung, 1998, S. 35

dell „Jobrotation“ können hier außerordentlich fruchtbare Anregungen vermitteln. Schließlich kann es um die Frage gehen, ob die Absolvierung bestimmter Maßnahmen zertifiziert und ggf. mit einem (vorübergehenden) Zuschlag vergütet wird.

Die Schaffung eines Mitbestimmungsrechts führt dazu, dass bei nicht überbrückbaren Meinungsverschiedenheiten die Einigungsstelle entscheidet. Nach § 76 Abs. 5 Satz 3 BetrVG fasst sie dabei ihre Beschlüsse „unter angemessener Berücksichtigung der Belange des Betriebs und der betroffenen Arbeitnehmer nach billigem Ermessen.“ Bei der von ihr vorzunehmenden Abwägung ist insbesondere auch zu berücksichtigen, welche Kosten durch geplante Weiterbildungsmaßnahmen auf das Unternehmen zukommen. Wirtschaftlich nicht vertretbare Belastungen sind unzulässig. Insoweit gilt nichts anderes als bei sonstigen Mitbestimmungsrechten.

4. Konkrete Formulierung

Mitbestimmung bei betrieblicher Weiterbildung

(1) Soweit keine gesetzliche oder tarifliche Regelung eingreift, kann der Betriebsrat mitbestimmen, ob und wie der Arbeitgeber Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung durchführt.

- (2) Die durch Weiterbildungsmaßnahmen vermittelte Qualifikation muss im Betrieb einsetzbar sein.
- (3) Die Voraussetzung des Abs. 2 ist insbesondere dann gegeben, wenn den am Arbeitsplatz des Teilnehmers bestehenden oder zu erwartenden Anforderungen besser Rechnung getragen werden soll.
- (4) Die Voraussetzung des Abs. 2 ist weiter dann gegeben, wenn der Teilnehmer in die Lage versetzt werden soll, eine freie oder in absehbarer Zeit frei werdende Position zu übernehmen.
- (5) Besteht im Betrieb keine Personalplanung, greift Abs. 4 auch dann ein, wenn lediglich das Ausscheiden eines bestimmten Arbeitnehmers absehbar ist.
- (6) Abs. 4 und 5 gelten auch dann, wenn es um freie oder frei werdende Positionen in einem anderen Betrieb des Unternehmens oder einem anderen Unternehmen des Konzerns geht.
- (7) Die §§ 81, 82 bleiben unberührt.

Hinweis der Redaktion: Vgl. auch *Löwisch*, BetrVG, 4. Aufl., § 97 Rn. 1 ff.

■ Kollektivarbeitsrecht

Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung und Mitbestimmung des Betriebsrats

BAG, Beschluss vom 25. 1. 2000 – 1 ABR 3/99; Pressemitteilung 9/00, BB 2000, 362

Vorinstanzen: ArbG München, 22. 10. 1997 – 4 BV 303/96
LAG München, 17. 12. 1998 – 4 TaBV 22/98

Leitsätze:

1. Die nach § 5 Abs. 1 Satz 3 EFZG zulässige Anweisung des Arbeitgebers, Zeiten der Arbeitsunfähigkeit unabhängig von deren Dauer generell durch eine vor Ablauf des dritten Kalendertages nach Beginn der Arbeitsunfähigkeit vorzulegende Bescheinigung nachzuweisen, betrifft eine Frage der betrieblichen Ordnung im Sinne von § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG.

2. Das danach bestehende Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats ist nicht durch das Entgeltfortzahlungsgesetz ausgeschlossen. § 5 Abs. 1 Satz 3 EFZG eröffnet dem Arbeitgeber einen Regelungsspielraum hinsichtlich der Frage, ob und wann die Arbeitsunfähigkeit vor dem vierten Tag nachzuweisen ist. Bei dieser Regelung hat der Betriebsrat mitzubestimmen.

Sachverhalt: Der Erste Senat des Bundesarbeitsgerichts hatte darüber zu entscheiden, ob der Betriebsrat mitzubestimmen hat, wenn der Arbeitgeber generelle Anordnungen über die Vorlage ärztlicher Bescheinigungen zum Nachweis der Arbeitsunfähigkeit trifft. Die Arbeitgeberin ist ein Unternehmen, welches Zeitungen und Zeitschriften verlegt. Sie ist tarifgebunden und beschäftigt ca. 300 Arbeitnehmer. Die Arbeitgeberin verlangt von ihren Arbeitnehmern, Zeiten der Arbeitsunfähigkeit generell durch eine vor Ablauf des dritten Kalendertages nach Beginn der Arbeitsunfähigkeit vorzule-

gende ärztliche Bescheinigung nachzuweisen, auch wenn die Arbeitsunfähigkeit selbst nur einen Tag dauert.

Der Betriebsrat sieht hierin eine gem. § 87 Abs. 1 Nr. 1 Betriebsverfassungsgesetz mitbestimmungspflichtige Regelung der betrieblichen Ordnung. Er hat von der Arbeitgeberin verlangt, es zu unterlassen, ohne seine vorherige Beteiligung die Vorlage entsprechender Bescheinigungen zu fordern. Das Arbeitsgericht hat dem Antrag stattgegeben, das Landesarbeitsgericht hat ihn abgewiesen.

Aus den Gründen: 1. Die Rechtsbeschwerde des Betriebsrats ist zum einen begründet, soweit sie sich gegen die Abweisung des von ihm gestellten Unterlassungsantrages richtet ...

➤ Kein Bestimmungsrecht des Arbeitgebers

2. Der Antrag kann nicht aus den vom Landesarbeitsgericht angestellten Erwägungen als unbegründet abgewiesen werden. Das Landesarbeitsgericht hat angenommen, es handle sich bei der streitbefangenen Regelung zwar um eine Frage der betrieblichen Ordnung. Das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats gem. § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG werde jedoch verdrängt durch § 5 Abs. 1 Satz 3 EFZG. Danach stehe dem Arbeitgeber ein Bestimmungsrecht zu, einen früheren Nachweis der Arbeitsunfähigkeit in jedem Fall und nach freiem Ermessen zu verlangen. Diese Regelung schließe eine Mitbestimmung aus.

Diese Ausführungen halten der rechtlichen Überprüfung nicht stand.

a) Das Landesarbeitsgericht ist allerdings zutreffend davon ausgegangen, dass die Anweisung der Arbeitgeberin, generell hätten die Arbeitnehmer vor Ablauf des dritten Kalendertages eine ärztliche Bescheinigung für jegliche krankheitsbedingte Ausfallzeit vorzulegen, auch wenn die Arbeitsunfähigkeit