

Wolfgang Däubler

Die Betriebsverfassung im historischen und rechtlichen Kontext



Prof. Dr. Wolfgang Däubler, geb. 1939 in Berlin, Studium der Rechtswissenschaften in Tübingen, Hamburg, Berlin und Dijon, lehrt Arbeitsrecht und Zivilrecht an der Universität Bremen. Zahlreiche Buchveröffentlichungen; Tätigkeit als Referent auf Betriebsräteseminaren; Mitglied des Aufsichtsrats und des Kreditausschusses der Bremer Landesbank; Beratungseinsätze in Osteuropa.

Betriebsverfassung: Ein rechtlich eingegrenztes Verhandlungssystem

Wollte man einem ausländischen Betrachter in wenigen Worten die Struktur der deutschen Betriebsverfassung erklären, hätte man keine einfache Aufgabe zu bewältigen.

- Die betriebliche Interessenvertretung wird nicht einfach durch Zusammenschluss der interessierten Arbeitnehmer gebildet. Vielmehr wird auf Initiative einer im Betrieb vertretenen Gewerkschaft oder von drei Arbeitnehmern ein Wahlvorstand eingesetzt, der dann in einem minutiös geregelten Verfahren die Wahl durchführt.
- Der Betriebsrat ist im „Betrieb“, nicht etwa im Unternehmen, zu errichten. Ein Betrieb ist, vereinfacht gesagt, eine arbeitstechnische Einheit. Wer es genauer wissen will, muss in den einschlägigen Kommentaren einen Text mit ungefähr 100 Randnummern lesen und kann nicht sicher sein, mit dem so erworbenen Wissen wirklich auch praktische Fälle lösen zu können.
- Der einmal gewählte Betriebsrat kann seine Aufgaben während der Arbeitszeit erfüllen und genießt einen umfassenden Kündigungsschutz. Der Arbeitgeber muss ihm nach Paragraph 40 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) die nötigen Voraussetzungen für seine Arbeit zur Verfügung stellen. Was dies im einzelnen umfasst, kann zweifelhaft sein; aus der Rechtsprechung ist der Fall bekannt, dass der Arbeitgeber dem Betriebsrat nicht den betriebsüblichen PC, sondern eine ausgemusterte Schreibmaschine zur Verfügung stellte.¹ Das Sammeln von finanziellen Beiträgen für die Betriebsratsarbeit ist durch

- Der Betriebsrat hat bei seiner gesamten Tätigkeit den Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber zu beachten; Arbeitskämpfe wie auch sonstige Störungen des Betriebsfriedens sind ihm untersagt.
- Die Gegenstände, über die mit dem Arbeitgeber verhandelt werden kann, sind zweigeteilt. So weit ein Mitbestimmungsrecht besteht, kann bei unüberbrückbaren Meinungsverschiedenheiten eine Einigungsstelle mit unparteiischem Vorsitzenden entscheiden. Da sich schwer abschätzen lässt, wie deren Spruch ausfallen wird, pflegt man sich in aller Regel zu einigen. So weit kein Mitbestimmungsrecht besteht, kann der Betriebsrat nicht mit dem Scheitern der Verhandlungen drohen; bei Dissens entscheidet der Arbeitgeber allein. Bisweilen werden „Koppelungsgeschäfte“ der Art gemacht, dass der Betriebsrat den vom Arbeitgeber gewünschten Überstunden zustimmt, sofern der Arbeitgeber z. B. die Einstellung von drei Azubis zusagt.
- Die Mitbestimmungsrechte haben „punktuellen“ Charakter in dem Sinn, dass sie sich immer auf konkrete Umsetzungsentscheidungen wie „Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit“ oder „Installierung einer neuen Telefonanlage“ beziehen. Die Willensbildungsprozesse innerhalb des Managements, die solchen Umsetzungsentscheidungen vorausgehen, sind Sache des Arbeitgebers. Der „Hinweis“, man würde als Betriebsrat notfalls am Ende die Zustimmung verweigern, lässt sich nur ausnahmsweise ins Spiel bringen: Es fehlt meist schon am kontinuierlichen Informationsfluss und der Sachkunde, die für eine effektive Beeinflussung notwendig wären. Wenn die Mitbestimmung eingreift, steht der Betriebsrat meist schon vor vollendeten Tatsachen: Der hohe betriebswirtschaftliche Nutzen der flexiblen Arbeitszeit ist durch zwei hochrangige Gutachten dargetan, die Telefonanlage des Typs X bereits zu einem Preis von 2 Mio. DM angeschafft.
- Der Betriebsrat ist auch im Bereich seiner Mitbestimmungsrechte nur beschränkt konfliktfähig. Der Arbeitgeber kann auf wirtschaftliche Zwänge verweisen, deren Missachtung Arbeitsplätze gefährden würde. Nach praktisch unbestrittener Auffassung kann er ein „betriebliches Bündnis für Arbeit“ oder andere Konzessionen des Betriebsrats sogar mit dem Argument erzwingen, er würde notfalls seine Produktion nach Tschechien oder nach Polen verlagern. Im Fall Viessmann² war der (juristische) Stein des Anstoßes allein, dass die unter dieser Drohung vereinbarten drei unentgeltlichen Überstunden pro Woche im Widerspruch zum einschlägigen Metall-Tarifvertrag standen. Nach einem Wort von Hugo Sinzheimer ist der Betriebsrat ein „Parlament abhängiger Existenzen“. Daran ändert auch ein neues Urteil des Arbeitsgerichts (ArbG) Regensburg³ nichts, das scheinbar einer anderen Logik folgt: Der Betriebsrat hatte dem Arbeitgeber durch einstweilige Verfügung die Ladenöffnung an einem langen Samstag verbieten lassen, weil das Mitbestimmungsrecht missachtet worden war; der Arbeitgeber hatte daraufhin die von der Firma veranstaltete Weihnachtsfeier abgesagt. Das Arbeitsgericht entschied, in der Absage liege eine Behinderung der Betriebsratsarbeit, in Zukunft müsse die Feier wieder stattfinden. Wo harte unternehmerische Dispositionen in Rede stehen, fällt die Entscheidung regelmäßig anders aus. Gegen solche Zwänge helfen auch verdeckte Kampfformen nicht, die etwa darin liegen können, eine (vom Arbeitgeber zu bezahlende) Betriebsversammlung einen Tag lang dauern zu lassen.⁴

- Das betriebliche Verhandlungssystem steht unter dem Vorbehalt tariflicher Regelungen. Bestehende Tarifverträge schließen Mitbestimmungsrechte aus. So weit es um freiwillige Betriebsvereinbarungen zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat geht, müssen sie nach Paragraph 77 Abs. 3 BetrVG schon dann unterbleiben, wenn die fragliche Materie nur „üblicherweise“ durch Tarifvertrag geregelt ist.

Diese Grundstrukturen existieren seit 1920, sieht man von der Zeit zwischen 1933 und 1945 einmal ab. Die Existenz der Betriebsverfassung ist einschließlich ihrer sozialpartnerschaftlichen Elemente im Bewusstsein der abhängig Beschäftigten tief verankert. Die rechtliche Absicherung genießt hohe Wertschätzung. Ein durchschnittlich ausgestatteter Betriebsrat verfügt über mindestens einen Kommentar zum BetrVG, besser gestellte haben zwei Meter Buch bis hin zu juristischer Literatur über das Mutterschutz- und das Schwerbehindertengesetz.

Bestätigt wird eine solche Impression durch das Verhalten der Beteiligten in der einzigen Phase der deutschen Geschichte, in der das überkommene System gewissermaßen abhanden gekommen war: Das Kontrollratsgesetz Nr. 22 vom 10. April 1946 ermächtigte die Betriebsräte lediglich zur „Wahrnehmung der beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Arbeiter und Angestellten in den einzelnen Betrieben“. Auf die Aufzählung einzelner Mitbestimmungsrechte wurde verzichtet. Art. 5 des Gesetzes begnügte sich mit der Bezeichnung bestimmter Sachgebiete, über die der Betriebsrat mit dem Unternehmer verhandeln könne, und erteilte in seinem Absatz 2 den Betriebsräten eine Generalvollmacht: (Sie) „bestimmen im Rahmen dieses Gesetzes ihre Aufgaben und das dabei zu verfolgende Verfahren selbst“. Von vertrauensvoller Zusammenarbeit und von der Wahrung des Betriebsfriedens war nirgendwo die Rede. Der DGB für die britische Zone arbeitete daraufhin eine Musterbetriebsvereinbarung aus, die zahlreiche traditionelle Mitbestimmungsrechte (u. a. über Einstellungen und Entlassungen) vorsah.⁵ Um ihre Durchsetzung wurden verschiedene Arbeitskämpfe geführt,⁶ doch ist nichts davon bekannt, dass man in der Zeit bis zum BetrVG 1952 aus dem dadurch erreichten „Rahmen“ wieder herausgefallen wäre. Auch die Tatsache, dass das Kontrollratsgesetz (KRG) Nr. 22 für die Beschäftigten des NDR bis 1981 galt,⁷ führte nicht zu irgendwelchen Sonderentwicklungen.

Vorzüge und Nachteile der Betriebsverfassung, also die Frage, ob sich die Betriebsverfassung für die Unternehmen „rechnet“, sind – was nicht weiter verwundert – strittig. Eindeutig messbaren wirtschaftlichen Belastungen wie der (teilweisen) Freistellung von Betriebsratsmitgliedern und dem Sachaufwand des Betriebsrats stehen nicht quantifizierbare Vorteile wie „sozialer Frieden“ und „Akzeptanzbeschaffung für Entscheidungen“ gegenüber. Das Nachdenken vieler Ökonomen hat insoweit keine eindeutigen Ergebnisse erbracht.⁸ Allerdings fällt auf, dass die verwerteten Untersuchungen durchweg aus Großbritannien und den USA stammen; eine recht aufschlussreiche Untersuchung, in der gleichartige Betriebe in Schweden und Australien verglichen wurden und bei der das mitbestimmungsfreundliche schwedische Modell auch in Punkto Produktivität sehr viel besser abschnitt, ist bisher unbe-

⁵ Eberhard Schmidt, *Die verhinderte Neuordnung 1945–52*, 2. Aufl., Frankfurt/M. 1972, S. 90 ff.

⁶ Dazu eingehend Christoph Kleßmann/Peter Friedemann, *Streiks und Hungermärsche im Ruhrgebiet 1946–1948*, Frankfurt/M. 1977, S. 35 ff.

achtet geblieben.⁹ Auch neigt die Diskussion dazu, die ökonomische Seite zu verabsolutieren, und die Überlegung, Mitbestimmung könne als ein Stück Demokratie im Betrieb einen Eigenwert haben, zumindest implizit als „nicht weiterführend“, gewissermaßen als idealistisches Bekenntnis beiseitezuschieben.¹⁰ Dennoch seien einige Überlegungen angefügt, die sich überwiegend auf den Demokratieaspekt beziehen.

- Im relativ überschaubaren Bereich eines Betriebs ist Kontrolle im Interesse der Beschäftigten leichter möglich als in anderen Einheiten. Soweit Entscheidungen auf höherer Ebene fallen, muss dort mitbestimmt werden; die Institution des Gesamt- und des Konzernbetriebsrats wird dem allerdings nur eingeschränkt gerecht.
- Der Betriebsrat ist aus der gewerkschaftlichen Hierarchie herausgenommen. Bei der Erfüllung seiner Aufgaben ist er lediglich seinem gesetzlichen Auftrag verpflichtet, kann jedoch nicht zu einem bestimmten Verhalten angewiesen oder gar gezwungen werden. Diese relative Unabhängigkeit gewährt unter unseren Bedingungen einen gewissen Minderheitenschutz. Innergewerkschaftliche Gruppierungen, die für ihre Politik in der Gesamtorganisation keine Mehrheit finden, können in Betriebsräten weiter existieren und so die Chance bewahren, eines Tages Mehrheit zu werden. Die Tatsache, dass Minderheiten oder Kritiker der Vorstandslinie auf diese Weise nicht „auf null gebracht“ werden können, verbessert die Formen der Auseinandersetzung und veranlasst die Mehrheit zu einem gewissen Maß an Toleranz.
- Der wesentlichste Vorzug von Betriebsräten scheint in ihrer Innovationsfunktion zu liegen. Aufgrund ihrer Mitbestimmungsrechte sind sie gezwungen, sich mit einzelnen Problemen auseinander zu setzen, zu ihnen eine bestimmte Haltung einzunehmen. Das Argument, der Vorstand oder der Gewerkschaftstag habe noch nicht entschieden, würde von niemandem ernst genommen. Werden etwa Informationstechnologien eingeführt oder wollen viele Beschäftigte Gleitzeit, so muss der Betriebsrat reagieren und eigene Lösungsvorschläge entwerfen. Da er dies in der Regel nicht allein kann, trägt er entsprechende Anforderungen in den hauptamtlichen Apparat der Gewerkschaften hinein, der sich deshalb gleichfalls der veränderten Realität stellen muss. Vieles spricht dafür, dass „Zukunftsdiskussionen“, wie sie die IG Metall Anfang der siebziger Jahre¹¹ und Ende der achtziger Jahre¹² geführt hat, ohne diesen Mechanismus nicht möglich gewesen wären.

Das Reformvorhaben

Das Bundeskabinett hat Mitte Februar 2001 den „Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes“ beschlossen;¹³ das Gesetzgebungsverfahren soll noch vor der Sommerpause abgeschlossen sein. Damit wird einem Versprechen aus dem Koalitionsvertrag Rechnung getragen, wo es in Abschnitt I 8 heißt:

„Die neue Bundesregierung wird die Mitbestimmung am Arbeitsplatz sowie in Betrieb und Verwaltung im Interesse der Beteiligung und Motivation der Beschäftigten stärken und an die Veränderungen in der Arbeitswelt anpassen. Vorrangig ist dazu eine grundlegende

⁹ Russel D. Lansbury/Bengt Sandkull/Olle Hammarström, *Industrial Relations and Productivity: Evidence from Sweden and Australia*, in: *Economic and Industrial Democracy* 13 (1992), S. 295 ff.

Novelle des BetrVG (Betriebsbegriff, Arbeitnehmerbegriff, Telearbeit, Vereinfachung des Wahlverfahrens).“¹⁴

Anpassung der Betriebsverfassung

Ein Charakteristikum der veränderten Arbeitswelt liegt in einer schrumpfenden Zahl von Betriebsräten. Nur noch eine Minderheit der in der Privatwirtschaft tätigen Arbeitnehmer wird durch einen Betriebsrat vertreten.¹⁵ Der Regierungsentwurf will dem durch ein vereinfachtes Wahlverfahren in Betrieben bis 50 Arbeitnehmern Rechnung tragen: Mit einer Frist von sieben Tagen können drei Arbeitnehmer oder eine im Betrieb vertretene Gewerkschaft zu einer Betriebsversammlung einladen, auf der ein Wahlvorstand gewählt wird. Eine Woche später findet dann eine zweite Versammlung statt, auf der in geheimer Wahl der Betriebsrat bestimmt wird. Eine weitere „Vereinfachung“ besteht darin, dass ein bestehender Gesamtbetriebsrat in den zum Unternehmen gehörenden Betrieben Wahlvorstände einsetzen kann, wo noch kein Betriebsrat existiert. Unter bestimmten Voraussetzungen steht auch dem Konzernbetriebsrat dieses Recht zu.

Ein einfacheres und schnelleres Verfahren kann sicherlich nützlich sein. Unterblieb etwa bisher eine Betriebsratswahl, weil die Beschäftigten sich wirtschaftlich sicher glaubten, und wollen sie nunmehr in einer Krise zu einer Interessenvertretung kommen,¹⁶ so ist ein kürzerer Weg dem bisher vorgeschriebenen längeren sicherlich vorzuziehen. In den meisten anderen Fällen, wo der Arbeitgeber die Wahl als „Unfreundlichkeit“ betrachtet, die ungewisse Folgen haben kann, wird sich am Status quo nicht viel ändern: Droht zumindest in der Vorstellung der Arbeitnehmer der Abbau von Sozialleistungen oder gar die Betriebschließung, wenn es zu einer Betriebsratswahl kommt, so werden die Betroffenen auch von einem einfacheren Verfahren die Finger lassen. Insoweit ist vermutlich das Initiativrecht des Gesamt- und Konzernbetriebsrats sogar von größerer Bedeutung: Wenn in anderen Unternehmens- und Konzernteilen bereits eine betriebliche Interessenvertretung existiert, wird sich sehr viel schwerer ein Drohpotential aufbauen lassen.

Eine weitere Veränderung liegt in zahlreichen Umstrukturierungen von Unternehmen, die häufig zur Ausgründung von Töchtern oder zur Schaffung anderer Unternehmen mit ähnlichem Gesellschafterkreis und ähnlicher oder identischer Geschäftsführung führen. Dies hat zur Folge, dass Entscheidungen immer seltener im „eigenen“ Unternehmen getroffen werden. Will die Arbeitnehmerseite insoweit Einfluss ausüben, muss sie auf der fraglichen Ebene präsent sein. Einen Teil dieser Fälle erfasst der Konzernbetriebsrat. Anders als nach dem Referentenentwurf soll er nicht mehr obligatorisch sein, jedoch genügt es zu seiner Bildung, wenn Gesamtbetriebsräte oder Betriebsräte, die die Mehrheit der konzernangehörigen Arbeitnehmer repräsentieren, einen entsprechenden Beschluss fassen. Bisher war hier eine Dreiviertel-Mehrheit erforderlich. Gleichwohl bleiben erhebliche Lücken: Gehören Unternehmen zwar zu einer „Gruppe“, lässt sich aber die Abhängigkeit von einer Befehlszentrale nicht belegen und ergibt sie sich auch nicht aus den Beteiligungsverhältnissen, so liegt kein Konzern im Rechtssinne vor; ein Konzernbetriebsrat kann nicht gebildet werden. Auch

Abhängigkeiten, die – wie bei der Just-in-time-Produktion – durch den Arbeitsprozess vermittelt sind, werden nicht in das Gesetz einbezogen.

Die Anknüpfung an bestimmte „Entscheidungen“ trägt der Tatsache nicht Rechnung, dass diese Ergebnis vieler „Vorentscheidungen“ sind, die vom Betriebsrat nicht (sicher) beeinflusst werden können. Eine prozessorientierte Mitbestimmung zu installieren, übersteigt die Möglichkeiten des aktuellen Gesetzgebers, doch könnte man immerhin daran denken, das bei einem Fall gegebene Mitbestimmungsrecht darauf zu erstrecken, für künftige vergleichbare Fälle Art und Zeitpunkt der Information und Beratung festzulegen.

Die immer unsicherer werdenden Konturen des Betriebsbegriffs lässt der Entwurf bestehen, gestattet jedoch in einem neugefassten Paragraph 3 in weitem Umfang tarifliche Abweichungen. So sinnvoll dies erscheint – das Praxisproblem wird darin liegen, dass solche Tarifverträge nur in den seltensten Fällen „streikfähig“ sind, sodass sie nur möglich sind, wenn auch der Arbeitgeber ein Eigeninteresse an ihrem Zustandekommen hat. Die Arbeitnehmerseite kann hier nur den Abbau von „Friktionen“ (die meist zu ihren Lasten gehen, sodass sie der Arbeitgeber gut aushalten kann) und die Reduzierung von Betriebsratsmandaten anbieten – „lean works councils“ könnte die Devise lauten. Warum sollte ein Filialunternehmen nicht einverstanden sein, statt zehn Einzelbetriebsräten mit je drei Mitgliedern einen „Regionalbetriebsrat“ mit neun Mitgliedern zu haben? Ob die Mitbestimmung dadurch gefördert wird, lässt sich bezweifeln.

Als gewählte Interessenvertreter verfügen die Betriebsräte im Regelfall nicht über die Kenntnisse und Erfahrungen, die man zu einer korrekten Ausschöpfung des Amtes benötigt. Sie sind nun einmal keine Manager, die sich gleichermaßen im Lesen von Bilanzen, in der Personalentwicklung, im Arbeitsrecht und in der Informationstechnik zu Hause fühlen. Kurse nach Paragraph 37 Abs. 6 und 7 BetrVG können die Defizite nur wenig mildern. Notwendig ist deshalb ein Rückgriff auf externen Sachverstand, den das geltende Gesetz lediglich nach vorheriger Zustimmung des Arbeitgebers zulässt (Paragraph 80 Abs. 3 BetrVG). Der Regierungsentwurf will nur bei geplanten Betriebsänderungen automatisch einen Berater zulassen, nicht jedoch z. B. bei Schichtplänen, bei neuen Überwachungssystemen oder bei der Umgestaltung der betrieblichen Altersversorgung. Hier soll weiter zuerst der Arbeitgeber gefragt werden müssen; sagt er „nein“, muß man oft so lange prozessieren, bis das zu lösende Problem längst nicht mehr aktuell ist.

Stärkung der Mitbestimmung

Das im Koalitionsvertrag gleichfalls genannte Ziel der „Stärkung“ ist im Regierungsentwurf nur in kleinen Ansätzen verwirklicht. Die „Aufgaben“ des Betriebsrats nach Paragraph 80 BetrVG werden u. a. durch den betrieblichen Umweltschutz erweitert, über den nach Paragraph 88 BetrVG auch freiwillige Betriebsvereinbarungen geschlossen werden können – beides war schon bisher anerkannt.¹⁷ Dasselbe gilt für das nunmehr in Paragraph 92a BetrVG niedergelegte Recht, Vorschläge zur Beschäftigungssicherung zu machen – der einzige Unterschied gegenüber dem Status quo besteht darin, dass der Arbeitgeber die Ablehnung eines Vorschlags schriftlich begründen muss, und auch dies nur in Betrieben mit mehr als 100 Beschäftigten.

- Die Beteiligung des Betriebsrats nach Paragraph 99 BetrVG (Einstellung, Versetzung, Ein- und Umgruppierung) und die nach Paragraph 111 BetrVG (Interessenausgleich und Sozialplan) setzt nicht erst bei Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten, sondern bei *Unternehmen* dieser Größe ein. Der Kreis der erfassten Einheiten wird dadurch etwas erweitert. Auf der anderen Seite ist nicht bedacht, dass der Gemeinschaftsbetrieb mehrerer Unternehmen größer als die einzelnen „Trägereinheiten“ sein kann, sodass Mitbestimmung dort zu entfallen droht, wo sie bisher unbestritten galt – vermutlich ein schlichtes Versehen der Gesetzesverfasser, die sich auch sonst manchen Schnitzer geleistet haben.¹⁸
- Nach dem neuen Paragraph 87 Abs. 1 Nr. 13 BetrVG soll sich die Mitbestimmung auf die „Durchführung von Gruppenarbeit“ erstrecken, ihre Einführung ist allenfalls Gegenstand von Verhandlungen über einen Interessenausgleich nach Paragraph 112 BetrVG.
- Plant der Arbeitgeber technische Anlagen, Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufe oder Arbeitsplätze, die dazu führen, dass sich die Tätigkeit der betroffenen Arbeitnehmer ändern wird und ihre beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht mehr ausreichen, so kann der Betriebsrat nach dem neuen Paragraph 97 Abs. 2 BetrVG über die Einführung von Maßnahmen der betrieblichen Berufsbildung mitbestimmen.

Arbeitgeberkritik, insbesondere verfassungsrechtliche Bedenken

Die offiziellen Sprecher der Arbeitgeberseite haben den Gesetzesentwurf mit heftiger Kritik überzogen – um es zurückhaltend auszudrücken. Der Entwurf übertreffe die schlimmsten Befürchtungen der Wirtschaft¹⁹, er sei bürokratisch, kostentreibend und einseitig gewerkschaftsorientiert, ausländische Investoren würden abgeschreckt.²⁰ Hans-Peter Stihl sah das Dispositionsrecht der Unternehmer über ihr Eigentum bedroht und kündigte eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht an.²¹ Auch einige Arbeitsrechtler äußerten sich sehr kritisch.²²

Die Kampagne der Arbeitgeberseite weist viele Ähnlichkeiten mit entsprechenden Erscheinungen vor und nach der Verabschiedung des BetrVG 1972 auf. Plötzlich waren damals Artikel in der Fachpresse erschienen, die die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes entschieden in Frage stellten.²³ Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) sammelte 16 renommierte Professoren des Arbeitsrechts zu einem vertraulichen Gespräch, um mit ihnen über eine möglichst enge Auslegung des neuen Gesetzes zu beraten. Die Angelegenheit wurde ruchbar, das Protokoll der Sitzung u. a. in der „Kritischen Justiz“ publiziert.²⁴ Im gewerkschaftlichen „Mitbestimmungsgespräch“ erschien ein mit den Initialen

¹⁸ Dazu Wolfgang Däubler, Eine bessere Betriebsverfassung?, in: AuR 2001, S. 1 ff.; Reinhard Richardi/Georg Annuß, Neues Betriebsverfassungsgesetz: Revolution oder strukturwahrende Reform?, in: DB 2001, S. 41 ff.; von bemerkenswerter Uneinsichtigkeit die Antwort der Gesetzesverfasser aus dem BMA: Gerd Engels u. a., Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes, in: DB 2001, S. 532 ff.

¹⁹ Dieter Hundt, in: Handelsblatt v. 7. 12. 2000, S. 1 (bezogen auf den Referentenentwurf).

²⁰ Hundt, Handelsblatt.

²¹ Handelsblatt 6. 12. 2000, S. 1.

²² Wiedergegeben bei Bettina Mävers, in: Handelsblatt v. 22. 2. 2001.

²³ Bedeutsam insbes. Hans Galperin, Eine neue Betriebsverfassung?, in: BB 1971, S. 137 ff.; Klaus Obermayer,

„G.R.“ gezeichneter Beitrag, in dem die Namen der Teilnehmer und auch die Tatsache veröffentlicht wurde, dass drei von ihnen die gleichzeitig stattfindende Sitzung der (regierungsamtlichen) Arbeitsgesetzbuchkommission „geschwänzt“ hatten.²⁵ All diesen Bemühungen war allerdings keinerlei Erfolg beschieden.

Die Verfassungsbeklagung eines Unternehmers gegen das Gesetz wurde zurückgewiesen, da er durch die meisten Bestimmungen nicht unmittelbar beschwert sei. Das in Paragraph 2 Abs. 2 BetrVG eingeräumte gewerkschaftliche Zugangsrecht wirke sich zwar auch auf seinen Betrieb aus, doch sei der Gesetzgeber zu einem solchen Eingriff in Hausrecht und Eigentum befugt²⁶. Zwei Jahre später entschied das Gericht, es verstoße nicht gegen das Grundgesetz, wenn der Arbeitgeber die Kosten einer gewerkschaftlichen Fortbildungsveranstaltung für seinen Betriebsrat tragen müsse.²⁷ Bemerkenswert war, dass die BDA in diesem Verfahren, anders als DGB, DAG und Bundesarbeitsministerium, keine Stellungnahme abgab – man hatte sich vermutlich eines besseren besonnen.

Die mögliche Tragweite von Mitbestimmungsrechten hatte eine Entscheidung vom 18. Dezember 1995 zum Gegenstand²⁸: Danach schafft der Gesetzgeber mit der Betriebsverfassung einen Ausgleich zwischen der Berufsfreiheit der Arbeitnehmer und der des Arbeitgebers; dabei stehe es ihm frei, auch die unternehmerische Entscheidungsfreiheit zu beschränken. Von diesem Ansatz her wäre vermutlich selbst eine generelle Mitbestimmung in allen sozialen und personellen Angelegenheiten verfassungskonform – die Arbeitgeber haben unter diesen Umständen nicht den Schatten einer Chance, das derzeit diskutierte Reformgesetz in Karlsruhe zu Fall zu bringen.

Verbesserungen?

Von Verfassungs wegen bestehen keinerlei Hindernisse, auch das Versprechen zur „Stärkung“ der Mitbestimmung einzulösen. Bedingungen hierfür sind ausreichende konzeptionelle Vorarbeiten und sozialer Druck. Beides ist in einer Zeit nicht besonders ausgeprägt, in der das „Bündnis-für-Arbeit-Denken“ dominiert und in der die Gesellschaft (und in ihr die Gewerkschaft!) die Idee von einem besseren Dasein verloren zu haben scheint.²⁹ „Mehr Demokratie wagen“ ist zu einer historischen Reminiszenz geworden. Legt man dies zugrunde, so lassen sich nur Forderungen formulieren, die die unternehmerische Freiheit nicht oder wenig beschränken. Deshalb drei kurze Überlegungen.

Mehr Mitbestimmung ist denkbar im Bereich „Weiterbildung“. Erstreckt man sie auf alle Fähigkeiten und Kenntnisse, die im Betrieb und Unternehmen konkret einsetzbar sind³⁰, so lassen sich Beschäftigungssicherung und Stressabbau mit tendenzieller Erhöhung der Produktivität verbinden. Wie die Greencard-Problematik zeigt, haben die Unternehmen auf diesem Sektor einen gewissen Nachholbedarf.

²⁵ In: Mitbestimmungsgespräch 1/1972, S. 2. Der Verfasser, Gunter Rose, heute erfolgreicher Rechtsanwalt in Berlin, konnte nur mit Mühe eine Abmahnung durch den DGB-Bundesvorstand vermeiden, der sich mit konservativen Autoritäten nicht anlegen wollte.

²⁶ BVerfG 14. 10. 1976, AP Nr. 3 zu Paragraph 2 BetrVG 1972.

²⁷ BVerfG 14. 2. 1978, AP Nr. 13 zu Paragraph 40 BetrVG 1972.

Befristete Beschäftigung schafft im Regelfall extreme Abhängigkeiten und macht eine verlässliche Lebensplanung über Jahre hinweg unmöglich. Ist der Arbeitsvertrag zu Unrecht befristet worden oder besteht eine Weiterbeschäftigungsmöglichkeit, so sollte der Betriebsrat das Ausscheiden des Betroffenen verhindern können. Ähnlich wie beim Widerspruch nach Kündigung sollte die Möglichkeit bestehen, die Arbeit bis zu einer rechtskräftigen gerichtlichen Klärung fortzusetzen.

Die Auftragsvergabe nach draußen („Outsourcing“) darf keine ausschließliche Arbeitgeberdomäne mehr bleiben. In der Praxis gibt es bereits eine Reihe freiwilliger Vereinbarungen, in denen das Outsourcing von bestimmten Bedingungen wie einer Kostensenkung um 40 Prozent usw. abhängig gemacht wird.³¹ Eine Verallgemeinerung würde den Boden der Realität nicht verlassen. Auch könnte man darauf verweisen, dass nach schwedischem Recht vor jeder Maßnahme dieser Art mit der zuständigen Gewerkschaft verhandelt werden muss³², und dass nach der Rechtsprechung des Supreme Court in den USA gleichfalls entsprechende Verhandlungen vorausgehen müssen.³³ In beiden Ländern steht dabei das „Ob“ des Outsourcing zur Debatte – ist es unbescheiden (oder: „standortschädlich“), wenn man erwägt, das „Wie“ der Mitbestimmung zu unterwerfen? Zumindest der Gedanke sollte auch bei uns erlaubt sein.

Ulrike Wendeling-Schröder

Arbeitsrechtliche Aspekte der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes



Prof. Dr. Ulrike Wendeling-Schröder, geb. 1948 in Marburg, Studium der Rechtswissenschaft in Marburg und Freiburg/B., wissenschaftliche Referentin im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) des DGB, ist seit 1993 Professorin für Zivil- und Arbeitsrecht am Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Hannover und seit 1999 Mitglied des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs.

Der Regierungsentwurf vom 14. Februar 2001 begründet die Reformnotwendigkeit der Betriebsverfassung zentral mit dem wirtschaftlichen Wandel, der dazu geführt habe, dass das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) unter Anpassungsdruck geraten sei. Es gehe darum, die betriebliche Mitbestimmung zukunftsfähig zu machen: dies soll dadurch geschehen, dass die Betriebsverfassung – aufbauend auf dem bewährten System – modernisiert wird.

Eine rechtswissenschaftliche Analyse des Gesetzentwurfes kann und muss sich damit an dem Anspruch der Effektivierung und Modernisierung orientieren. Gleichzeitig ist aber zu fragen, ob und inwieweit ein Bedarf dafür besteht und ob die vorgenommenen Änderungen in das Gesamtsystem des Arbeitsrechts passen. Eine solche Analyse soll im Folgenden thematisch unter Berücksichtigung der wesentlichen Streitpositionen in der Auseinandersetzung um die Novellierung vorgenommen werden.

Die betriebliche Mitbestimmung ist eine Voraussetzung für die Durchsetzung individueller Rechte der Arbeitnehmer, sie muss also flächendeckend und effektiv verwirklicht werden

Das deutsche Arbeitsrecht geht von der Existenz von Betriebsräten in den Betrieben (außer den Kleinstbetrieben) aus: In Paragraph 1 BetrVG heißt es „In Betrieben (...) werden Betriebsräte gewählt“. Deshalb können dem Betriebsrat Regelungsmöglichkeiten zugewiesen werden, die unmittelbare Auswirkungen auch auf die individualrechtlichen Durchsetzungs-

31 S. den Fall der Frankfurter Flughafen AG, wiedergegeben bei Wolfgang Däubler/Michael Erhardt, Beschäftigungssicherung als Teil der Unternehmenspolitik, in: AiB 1999, S. 677 ff.