

Riester, Walter; Heise, Dietmar; Engelen-Kefer, Ursula; Wagner, Joachim

Article — Digitized Version

Reform des Betriebsverfassungsgesetzes

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Riester, Walter; Heise, Dietmar; Engelen-Kefer, Ursula; Wagner, Joachim (2001) : Reform des Betriebsverfassungsgesetzes, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 81, Iss. 1, pp. 7-20

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40797>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Reform des Betriebsverfassungsgesetzes

Das Bundesarbeitsministerium hat im Dezember 2000 einen Referentenentwurf zur Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes vorgelegt. Welche Eckpunkte enthält der Entwurf? Wie ist die Reform zu beurteilen?

Walter Riestler

Wir brauchen ein modernes Betriebsverfassungsgesetz

Ein Betriebsrat wäre für mich eine persönliche Niederlage.“ Wer das sagt? Ein Chef aus der Welt der „New Economy“. „Es muss keiner zum Betriebsrat rennen, wenn er ein Problem hat. Dann kann er gleich mit mir reden, ohne vor verschlossenen Türen zu stehen.“

Schöne neue Welt.... Bekanntlich ist nicht alles Gold, was glänzt. Und aller Goldgräberstimmung zum Trotz: Es ist damit zu rechnen, dass es auch in der IT-Branche zu Konzentrationsprozessen kommen wird. Unternehmen werden größer und unübersichtlicher. Dann werden die bis dato wertgeschätzten, informellen, unregelmäßigen, spontanen und spannenden Kommunikations- und Beteiligungsformen ab einer bestimmten Unternehmensgröße nicht länger funktionieren.

In der Welt der „New Economy“, die auch durch Selbstbestimmung gekennzeichnet ist, mag rechtlich gesicherte Mitbestimmung als Fremdkörper erscheinen, oder besser: als Schnee von gestern. Aber Mitsprache am Arbeitsplatz und bei den Arbeitsabläufen, die Mitgestaltung der Unternehmens-

zukunft und Verantwortung für den gemeinsamen Erfolg – also all das, was den vermeintlichen Charme der „New Economy“ ausmacht – sind genau die Ziele der Betriebsverfassung. Warum ist dann für den zitierten Akteur ein Betriebsrat eine Niederlage? Man möchte ihm zurufen: Nicht nur schöne Worte – Mut zur Verbindlichkeit!

Blicken wir nach Amerika. Dort organisieren sich die Mitarbeiter des Internetpioniers amazon.com. „Day2“ ist ihr Slogan. Warum „Day2“? Weil – wie zu lesen war – der Firmengründer täglich die Lösung vom alltäglichen „Day One“ ausbebe. Sie haben erkannt: Auch die jetzt Jüngeren, Spontanen werden älter, bedächtiger, graubärtig. Denn auch für sie gilt, dass die Zeit vor nichts und niemandem halt macht. Auch für sie gibt es nicht nur ein Heute, sondern auch ein Morgen und Übermorgen. Ein jegliches hat eben seine Zeit.

Betriebliche Mitbestimmung – ein Erfolgsmodell

Und deshalb wollen wir die Betriebsverfassung erneuern. Das gültige Gesetz ist seit mehr als 25 Jahren im wesentlichen unverän-

dert. Und zugleich hat sich die betriebliche Mitbestimmung zu einem unverzichtbaren Element unserer Sozial- und Gesellschaftsordnung entwickelt.

Die Mitbestimmung nach dem Betriebsverfassungsgesetz garantiert den Betriebsräten durchsetzbare und verlässliche Beteiligungsrechte. Mit ihrer Hilfe kann ein Konsens über notwendige Umstrukturierungen auch dann erzielt werden, wenn diese mit erheblichen Zugeständnissen der Belegschaft verbunden sind. Sie gibt den Vertretern der Beschäftigten die Möglichkeit, an der konkreten Gestaltung der unternehmerischen Maßnahmen einflussreich mitzuwirken und sie sozial abzufedern. So hat sich die Mitbestimmung als System des friedlichen, unternehmensinternen Interessenausgleichs in jahrzehntelangem Alltag bewährt. Mit den Informations-, Anhörungs- und Mitbestimmungsrechten des Betriebsrats ist es ein unverzichtbares Standortvorteil der deutschen Wirtschaft.

Das sehen auch die Praktiker auf Arbeitgeberseite so. Nach einer Umfrage des Instituts der

Deutschen Wirtschaft wird die Zusammenarbeit von Arbeitgebern und Betriebsräten hoch gelobt. Mehr als 70% der befragten Arbeitgeber und Betriebsräte gaben dem Teamwork die Note „gut“ oder „sehr gut“.

Auch die von der Hans-Böckler- und der Bertelsmann-Stiftung eingesetzte Mitbestimmungskommission kommt zu ähnlich guten Ergebnissen. Sie bestätigt in ihrem Bericht, dass „die Beteiligung der Beschäftigten und die Sicherung ihrer Rechte nicht Hindernisse für Effizienz, sondern im Gegenteil produktive Ressourcen sind“. Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass die betriebliche Mitbestimmung den Strukturwandel in der Wirtschaft nicht behindert, sondern vielfach unterstützt.

Kurzum: Betriebliche Mitbestimmung ist ein Erfolgsmodell. Das sollte niemand vergessen. Auch die Goldgräber der „New Economy“ nicht, wenn sie an die Zukunft denken.

Modernisierungsnotwendigkeit

Es reicht jedoch nicht, sich auf den Erfolgen und guten Noten für das Betriebsverfassungsgesetz auszuruhen. Denn bekanntlich macht die Zeit vor nichts und niemandem halt. Deshalb werden wir die Betriebsverfassung modernisieren und zukunftsfähig machen.

Die betriebliche Mitbestimmung sieht sich neuen Herausforderungen ausgesetzt. Die Verschärfung des nationalen und internationalen Wettbewerbs hat zu einer Beschleunigung des technologischen, wirtschaftlichen und organisatorischen Wandels der Arbeitswelt geführt. Unternehmensstrukturen verändern sich stetig. Umstrukturierungen und Restrukturierungen stehen immer mehr im Zentrum unternehmerischen Han-

delns. Diesen dynamischen Entwicklungen in den Unternehmen hinkt die Betriebsverfassung – insbesondere im organisatorischen Teil – hinterher.

Daher sind Veränderungen notwendig, wenn die Mitbestimmung auch weiterhin sozialen Frieden schaffen soll. Die Mitbestimmungskommission hat festgestellt: Es gilt, einerseits die gewachsenen Vorteile der Mitbestimmung zu erkennen und zu bewahren. Gleichzeitig muss sie an neue Notwendigkeiten angepasst und für neue Wege und Chancen geöffnet werden.

Aus der Analyse ergeben sich drei Ziele für die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes:

- Sicherung der betrieblichen Mitbestimmung;
- Verbesserung der betrieblichen Mitbestimmung;
- Öffnung der betrieblichen Mitbestimmung.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Walter Riestler, 57, ist Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.

Dietmar Heise, 38, ist Mitglied der Hauptgeschäftsführung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände in Berlin.

Dr. Ursula Engelen-Kefer, 57, ist stellvertretende Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes in Berlin.

Prof. Dr. Joachim Wagner, 46, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität Lüneburg.

Eckpunkte der Reform

Die weißen Flecken auf der Landkarte der betrieblichen Mitbestimmung müssen kleiner werden. Leider belegen Untersuchungen, dass ein Betriebsrat in nur 4% der Betriebe mit 5-20 Beschäftigten und in nur 28% der Betriebe mit 21-100 Beschäftigten besteht. Durch die Reform soll das Wahlverfahren vereinfacht werden. In Kleinbetrieben soll die Betriebsratswahl auf einer einzigen Wahlversammlung durchgeführt werden. Die Wahl wird unkomplizierter. Die Arbeitgeber werden Kosten für die Wahl sparen.

Durch Umstrukturierungen von Unternehmen und Betrieben entstehen immer wieder neue Organisationseinheiten, deren Arbeitnehmer nicht ohne betriebliche Interessenvertretung bleiben sollen. Deshalb soll in den neuen Einheiten ein Übergangsmandat des alten Betriebsrats bis zur Wahl eines neuen festgeschrieben werden. Eine betriebsratslose Zeit nach der Spaltung von Betrieben soll es nicht mehr geben.

Eine moderne Betriebsverfassung muss auf die vielfältigen Formen der Umstrukturierungen von Betrieben und Unternehmen reagieren. Deswegen soll die strikte Anknüpfung an den Betriebsbegriff bei der Bildung von Betriebsräten gelockert werden. Die Beschränkung der Zuständigkeit der Arbeitnehmervertretung auf den so definierten Betrieb ist nicht zeitgemäß und nicht flexibel genug. Stattdessen muss es möglich sein, auf Entwicklungen zu reagieren, die heute noch gar nicht absehbar sind und daher auch nicht im Voraus gesetzlich geregelt werden können.

Die Tarifpartner sollen daher erweiterte Möglichkeiten erhalten, organisatorisch auf betriebliche

Entwicklungen so zu reagieren, wie dies notwendig ist. Es soll künftig zulässig sein, betriebs- und unternehmensübergreifende Interessenvertretungen zu bilden. So erhalten die Arbeitnehmer eine effektive Interessenvertretung und der Arbeitgeber einen einheitlichen Ansprechpartner, der schnelle Entscheidungen ermöglicht.

Besonderheiten, wie z.B. die Organisation von Unternehmen oder Konzernen in Geschäftsbereiche, sollen stärker berücksichtigt werden. Diese Besonderheiten können am besten von dem jeweiligen Arbeitgeber zusammen mit der im Betrieb vertretenen Gewerkschaft beurteilt werden. Die bisherigen tarifvertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten nach § 3 Betriebsverfassungsgesetz haben sich als zu eng erwiesen und sollen deshalb zugunsten einer gelebten und effektiven betrieblichen Mitbestimmung erheblich erweitert werden.

Vereinbarungslösungen werden insgesamt in Zukunft eine sehr viel größere Rolle spielen müssen als bisher. Sie gewährleisten viel besser als starre gesetzliche Vorschriften schnelle Regelungen, die auf die Besonderheiten des Unternehmens oder Konzerns abgestimmt sind. Auch der nationale Gesetzgeber muss verstärkt Vereinbarungslösungen auf den Feldern zulassen, die bisher zwingend gesetzlich normiert waren. Die durch Vereinbarungslösungen entstehenden Möglichkeiten zu übergreifenden Strukturen und weitreichender Flexibilität helfen der Praxis weiter als die Debatte um formale Definitionen des Betriebsbegriffs und des Arbeitnehmerbegriffs.

□ Mit der Reform sollen die Arbeitsmöglichkeiten der Betriebsräte verbessert werden. Nicht länger sollen Betriebsräte vor Arbeitsgerichten um PCs und ordentliche

Büros streiten. Betriebsräte brauchen eine angemessene Ausstattung, damit sie und die Arbeitgeber auf Augenhöhe miteinander verhandeln können. Auch das sichert die Mitbestimmung. Die verantwortungsvolle Arbeit des Betriebsrates muss rationeller erledigt werden können, damit Freiräume geschaffen werden, die den Betriebsrat in die Lage versetzen, nicht nur zu reagieren, sondern selbst die Initiative zu ergreifen.

Qualifizierung und Beschäftigung

□ Eine moderne Betriebsverfassung muss auch die Veränderungen der deutschen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft in den letzten Jahrzehnten berücksichtigen. Die Reform wird mehr Gewicht auf die Qualifizierung und Beschäftigungssicherung legen. Hier sollen die Mitbestimmung und Mitwirkung der Betriebsräte verbessert und ausgebaut werden. Das Gesetz orientiert sich noch weitgehend am Zustand der Vollbeschäftigung, nicht aber daran, Arbeitsplätze zu sichern oder zu schaffen. Die Praxis hat den Schritt zu den neuen Aufgaben der Beschäftigungssicherung schon längst gemacht. Jetzt ist es an der Zeit, dass das Betriebsverfassungsgesetz das nachvollzieht und unterstützt, wenn Arbeitgeber und Betriebsrat darum ringen, Arbeitsplätze zu erhalten oder zu schaffen. Das geht nur, wenn man ohne gegenseitige Blockade miteinander nach Lösungen sucht.

Die Qualifizierung der Arbeitnehmer ist heute der erste und wichtigste Schritt zur Beschäftigungssicherung. Nur gut ausgebildete Arbeitnehmer können auf qualifizierten Arbeitsplätzen arbeiten. Nur qualifizierte Arbeitsplätze sind sichere Arbeitsplätze. Mit dieser Erkenntnis tun viele Arbeitge-

ber mehr für die berufliche Qualifikation der Beschäftigten als früher. Doch die gesamte Mannschaft soll eine Chance bekommen. Deshalb muss der Betriebsrat verstärkt mit in die Verantwortung.

□ Qualifizierung und Beschäftigung muss auch im Vordergrund künftiger Sozialpläne stehen. Die Einigungsstelle soll in Zukunft die Fördermöglichkeiten zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit bei der Aufstellung von Sozialplänen stärker berücksichtigen. Das Prinzip der Qualifizierung und Eingliederung aus dem Dritten Sozialgesetzbuch soll auch im Betriebsverfassungsgesetz verankert werden. Da ist Umdenken bei Betriebsräten, Arbeitgebern und den Einigungsstellen nötig. Nicht immer ist die einfache Lösung in Form der Abfindung auch die beste. Es wird sich lohnen, auch hier die Aufgabe der Qualifizierung mit Phantasie anzugehen.

Öffnung der Betriebsverfassung

□ Eine moderne Betriebsverfassung muss sich für den Umweltschutz weiter öffnen. Der Umweltschutz macht nicht vor den Toren der Betriebe halt. Immer häufiger werden Arbeitnehmer auch zum Vorteil der Unternehmen in den betrieblichen Umweltschutz eingebunden. Damit kommt der Betriebsrat als kollektive Interessenvertretung der Arbeitnehmer ins Spiel. Deshalb soll die Zuständigkeit des Betriebsrats für den betrieblichen Umweltschutz ausdrücklich anerkannt werden, ohne den Betriebsrat zugleich zu einem Umweltpolizisten zu machen. Vielmehr wird sichergestellt, dass der Betriebsrat im Rahmen seiner funktionellen Zuständigkeit bei der Ausübung seiner Beteiligungsrechte auch Gesichtspunkte des betrieblichen Umweltschutzes einbringen kann.

□ Zur Öffnung der Betriebsverfassung gehört eine stärkere Repräsentanz der Frauen in den Betriebsräten und die stärkere Einbindung des einzelnen Arbeitnehmers in das System der betrieblichen Mitbestimmung. Die Förderung der Frauen und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie wird ein wichtiges Anliegen sein. Wichtig wird auch sein, die Betriebsverfassung für besondere Beschäftigungsformen wie Telearbeit und

Leiharbeitnehmer zu öffnen. Es muss dringend der Spaltung von Stammbeslegschaft und Randbeslegschaft entgegengewirkt werden. Dabei helfen problemorientierte Einzelregelungen weiter als abstrakte Definitionen.

Spätestens bis Herbst 2001 soll das Gesetz verabschiedet sein, damit es noch vor den Betriebsratwahlen im Frühjahr 2002 in Kraft treten kann. Maximalforderungen werden genauso auf der Strecke

bleiben wie das Beharren auf Gestrigen. Es wird weder einen Abbau von Mitbestimmungsrechten geben, noch wird der Betriebsrat zum Mitgeschäftsführer.

Die veränderten Bedingungen der Arbeits- und Wirtschaftswelt verlangen neue Antworten. Diese Antworten werden wir mit der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes geben. Wir setzen auf ein gutes und erfolgreiches Mannschaftsspiel. Auch in Zukunft.

Dietmar Heise

Keine wirtschaftsfeindliche Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes

Das Bundesarbeitsministerium hat im Dezember 2000 einen Referentenentwurf über ein Gesetz zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes vorgelegt. Dieser Entwurf enthält zahlreiche neue oder erweiterte Mitbestimmungsrechte, grundlegende Verfahrensänderungen bei der Bildung von Betriebsräten und anderen, auch neuen Arbeitnehmervertretungen. Statt mehr Flexibilisierung, Beschleunigung und Deregulierung drohen mehr Regulierung, Bürokratisierung und betriebliche Einengung mit neuen gesetzlichen Zwängen. Nicht zuletzt werden erheblich höhere Kosten für alle Betriebe und Unternehmen, insbesondere im mittelständischen Bereich verursacht.

Das deutsche Mitbestimmungssystem nimmt allerdings schon jetzt eine einsame Spitzenstellung in der Welt ein. Ausländische Investoren bewerten die deutsche Mitbestimmung als Standortnachteil.

Der Referentenentwurf ist in allen Punkten zu kritisieren. Im Folgenden soll aber nur auf die wichtigsten Punkte eingegangen werden.

Die Mitbestimmung darf nicht ausgebaut werden

Vor allem darf die Änderung von Arbeitsplätzen, Arbeitsabläufen oder der Arbeitsumgebung keiner weiteren Mitbestimmung unterworfen werden. Im Augenblick kann der Betriebsrat angemessene Maßnahmen zur Abwendung, Milderung oder zum Ausgleich von Belastungen unter zwei Voraussetzungen gegen den Arbeitgeber durchsetzen: Die angesprochenen Änderungen müssen den gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen über die menschengerechte Arbeitsgestaltung offensichtlich widersprechen und die Arbeitnehmer müssen durch die Änderungen in besonderer Weise belastet werden. Die vom Bundesarbeitsministerium angestrebte

Streichung von „offensichtlich“ und „in besonderer Weise“ würde jede Änderung von Produkten oder Produktionsverfahren hemmen. Bei jeder noch so kleinen Änderung müsste sich der Arbeitgeber langwierigen Diskussionen mit dem Betriebsrat stellen. Der Markt verlangt hingegen häufig flexible und schnelle Veränderungen. Kann der Arbeitgeber diese nicht mehr vornehmen, steht seine Wettbewerbsfähigkeit in Frage. Mehr erzwingbare Mitbestimmung in diesem Bereich würde die deutsche Wirtschaft im internationalen Wettbewerb lähmen und tief in die unternehmerische Handlungsfreiheit eingreifen. Daher muss an dem geltenden System festgehalten werden, dass der Betriebsrat seine Vorstellungen nur bei gravierenden Änderungen über eine Einigungsstelle durchsetzen kann. Unterhalb dieser Schwelle sind die Arbeitnehmer keineswegs schutzlos, sondern durch ein wiederum bürokratisches System des Ar-

beitsschutzrechtes einschließlich Fachkräften für Arbeitssicherheit und Betriebsärzten geschützt.

Auch die anderen Ausweitungen der Mitbestimmung sind ein Beleg einseitiger Stärkung des Betriebsrats. Insbesondere darf kein neues Mitbestimmungsrecht bei der Qualifizierung von Beschäftigten geschaffen werden. Die Arbeitgeber würden zu überflüssigen und kostenintensiven Qualifizierungsmaßnahmen gezwungen. Denn wenn sich Arbeitgeber und Betriebsrat nicht einigen können, würde letztlich eine Einigungsstelle mit externem Vorsitzenden, der die betrieblichen Verhältnisse überhaupt nicht kennt, über Art und begünstigte Personen von Weiterbildungsmaßnahmen entscheiden.

Eine Mitbestimmung bei der Durchführung von Gruppenarbeit kann letztlich die Entscheidung über Produktionsverfahren konterkarieren. Über den schon jetzt durch Mitbestimmung sichergestellten Schutz der Arbeitnehmer hinaus dürfen die Rechte des Betriebsrates nicht gehen.

Kontraproduktiv ist auch ein ausgeweiteter Schutz befristet

Beschäftigter durch ein Zustimmungsverweigerungsrecht des Betriebsrates, wenn der Arbeitgeber bei unbefristeten Einstellungen gleich geeignete befristet Beschäftigte aus seinem Betrieb nicht berücksichtigt. Unter dem Deckmantel eines besseren Schutzes für befristet Beschäftigte wird eine neue Einstellungshürde errichtet. Die Schaffung von Arbeitsplätzen wird so gehemmt.

Ein umweltpolitisches Mandat des Betriebsrates darf nicht geschaffen werden. Eine Gestattung von Versammlungen zum betrieblichen Umweltschutz, verbunden mit einer Aufnahme des betrieblichen Umweltschutzes in den Aufgabenkatalog des Betriebsrates, seiner Hinzuziehung bei allen Fragen des betrieblichen Umweltschutzes sowie der Zulassung von Betriebsvereinbarungen zum betrieblichen Umweltschutz und von Erörterungen des vollen Umweltschutzes im Wirtschaftsausschuss summiert sich zu einem Übermaß an Mitwirkung des Betriebsrates. Die deutschen Unternehmen kümmern sich bereits jetzt stark um den Umweltschutz. Ihre Arbeitneh-

mer sind durch Arbeitsschutzvorschriften umfassend gesichert. Eine Ausweitung der Zuständigkeiten des Betriebsrates droht notwendige Investitionsentscheidungen der Unternehmen über Gebühr zu hemmen.

Wahlverfahren müssen demokratisch bleiben

Änderungen der Betriebsratswahlen wie im Gesetzentwurf vorgesehen führen nicht zum Ziel. Die vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung als „Entbürokratisierung des Wahlrechtes“ titulierten Vorstellungen gefährden die demokratischen Grundsätze der Betriebsratswahl. Eine Wahl in kleineren Betrieben auf einer Wahlversammlung kann nicht geeignet sein, die demokratischen Grundsätze über die Feststellung von aktivem Wahlrecht und Wählbarkeit sowie über die Aufstellung von Wahlvorschlägen zu gewährleisten. Es droht vielmehr ein Hausrück-Verfahren, in dem der Betriebsrat von einer Minderheit der Belegschaft gewählt werden kann. Der Manipulation vor allem durch radikale Minderheiten wären Tür

Indira Gurbaxani

Industriepolitik in den Vereinigten Staaten

Diskussion und praktische Ausgestaltung

Bis heute wird Industriepolitik vielfach mit der Interventionspolitik auf europäischer Ebene sowie der Politik des MITI in Japan identifiziert.

Das Buch zeigt auf, daß Industriepolitik auch in den USA praktiziert wird und keineswegs ein neues Phänomen unter der Administration von Bill Clinton ist. Einhergehend mit dem drohenden Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit intensivierte sich in den USA Anfang der 70er Jahre die Diskussion um staatliche Eingriffe in die Wirtschaft. Politische Gruppierungen stellten verschiedene industriepolitische Konzeptionen auf, die im Buch analysiert werden.

Neben der theoretischen Diskussion um Industriepolitik wird am Beispiel der amerikanischen Handels- und Verteidigungspolitik dokumentiert, daß die so praktizierte Industriepolitik nicht auf einem geschlossenen Konzept aufbaut, sondern ad-hoc entsteht. In der abschließenden ordnungspolitischen Bewertung wird deutlich, daß der Staat sich auf die Setzung von Rahmenbedingungen konzentrieren sollte und somit der Verzicht auf Industriepolitik die beste wirtschaftspolitische Option ist. Eine Übersicht über die wichtigsten US-Handelsgesetze seit 1789 rundet das Werk ab.

2000, 266 S., geb., 84,- DM, 74,- sFr, ISBN 3-7890-6747-4

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

und Tor geöffnet. Deutliche Vereinfachungen des Wahlverfahrens sind ohne Gefährdung demokratischer Grundsätze nicht möglich.

Einer Überrumpelung von außen kommt es gleich, wenn Gesamt- oder Konzernbetriebsrat in betriebsratslosen Betrieben einen Wahlvorstand bestellen können. Der Gesetzentwurf will der Belegschaft im Betrieb sogar die autonome Bestellung ihres Wahlvorstandes verbieten, wenn ein überbetrieblicher Gesamt- oder Konzernbetriebsrat existiert. Diese Denkweise des Entwurfs zeigt, dass seine Urheber nicht akzeptieren können, wenn in einem Betrieb Betriebsräte mehrheitlich nicht gewünscht werden. Zur Festigung demokratischer Strukturen sollte bei jeder Betriebsratswahl eine Vorabstimmung darüber vorgesehen werden, ob die Mehrheit der Belegschaft überhaupt einen Betriebsrat will.

Auch die Aufteilung der Betriebsverfassung in die Gruppen von Arbeitern und Angestellten kann gegenwärtig nicht aufgehoben werden. Immer mehr Unternehmen und Branchen geben zwar von sich aus die Unterscheidung in Tarifverträgen und betrieblichen Regelungen auf. Diesen Branchen steht aber schon jetzt die Möglichkeit offen, dass beide Arbeitnehmergruppen gemeinsam einen Betriebsrat wählen. Für die übrigen Unternehmen und Branchen darf die Zusammenführung von Arbeitern und Angestellten nicht durch gesetzlichen Zwang angeordnet werden. Allenfalls wäre eine Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses (Regelfall jetzt: getrennte Wahl, Ausnahme: gemeinsame Wahl) denkbar.

Bürokratischer, schwerfälliger und teurer

Mitbestimmungsorgane und Mitbestimmungsverfahren dürfen nicht

aufgebläht werden. Im stärker werdenden Wettbewerb ist jedes Unternehmen in besonderem Maße bestrebt, Kosten zu reduzieren. Die vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung angestrebten größeren Betriebsräte, neuen Gremien, zusätzlich freigestellten Betriebsräte, zusätzlichen Arbeitsmittel sowie ein erleichteter Zugriff auf externe Sachverständige laufen der allgemeinen Entwicklung klar zuwider. Mehr Reglementierung, mehr Bürokratie und höhere Kosten dürfen nicht ermöglicht werden.

Auch eine Einbeziehung der Zeitarbeitnehmer in den Kreis der wahlberechtigten Arbeitnehmer im Entleiherbetrieb bringt nicht mehr tragbare Belastungen. Jede Prüfung, ob der Zeitarbeitnehmer im Zeitpunkt der Betriebsratswahl im Betrieb gearbeitet hat und damit wahlberechtigt war, vermehrt Bürokratie; das Risiko einer Wahlanfechtung steigt. Außerdem wird die Einbeziehung der Zeitarbeitnehmer zu einer Vergrößerung der Belegschaftszahlen führen. Diese sind für die Größe des Betriebsrates maßgeblich. Die Absenkung der Schwellenwerte und die Hinzurechnung der Zeitarbeitnehmer zu der Belegschaft bewirken also eine doppelte Aufblähung von Betriebsräten. Dies führt zu unerträglichen Belastungen der Arbeitsorganisation und der Kosten in den Unternehmen.

Mittelstand darf nicht weiter belastet werden

Schwellenwerte dürfen nicht herabgesetzt werden. Sie sind Mittelstandsschutz. Denn sie nehmen kleinere Betriebe von der Mitbestimmung aus und staffeln die Größe von Betriebsräten oder die Zahl der Betriebsratsmitglieder, die von ihrer eigentlichen Arbeit freigestellt werden müssen.

Das Eckpunktepapier enthält Vorschläge, die Schwellenwerte für das Einsetzen der Mitbestimmung bei Betriebsänderungen, Einstellungen, Versetzungen, Eingruppierungen und Umgruppierungen sowie bei der Aufstellung von sogenannten Auswahlrichtlinien (Regelwerke zur Personalauswahl bei Einstellungen, Versetzungen und Kündigungen) zu senken. Sie führen zu mehr Mitbestimmung bei kleineren und mittleren Unternehmen. Auch eine Vergrößerung von Betriebsräten sowie Jugend- und Auszubildendenvertretungen und eine Ausweitung der Freistellungen treffen insbesondere den Mittelstand unverhältnismäßig stark.

Der Mittelstand ist jedoch der Motor der Beschäftigung. Er müsste besonders gefördert und nicht durch weitere Regulierungen zum Stillstand gebracht werden.

Kündigungsschutz darf nicht erweitert werden

Der deutsche Kündigungsschutz ist schon jetzt ein kompliziertes Dickicht, in dem jeder mittelständische Unternehmer nur hängen bleiben kann. Mit der Änderung der Betriebsverfassung sollen weitere Schlingen hinzu kommen: Wer sich für eine Betriebsratswahl einsetzt, soll auch nach der Wahl eine befristete Arbeitsplatzgarantie bekommen und gegenüber Kolleginnen und Kollegen bevorzugt werden: Selbst wenn er ledig ist und bei seinen Eltern wohnt, muss bei betriebsbedingten Kündigungen seinem Kollegen gekündigt werden, der alleinverdienender Familienvater ist. Ihm darf grundsätzlich auch dann nicht gekündigt werden, wenn er die berühmten silbernen Löffel stiehlt.

Dieses neue Regulierungsvorhaben geht viel zu weit. Initiativen zur Betriebsratswahl dürfen schon

heute nicht mit der Kündigung abgestraft werden. Das nun geplante Rundum-Sorglos-Paket ist trauriger Unsinn. Der Dschungel des Kündigungsrechts müsste ausgedünnt, nicht weiter verdichtet werden.

Eckwerte einer angemessenen Novellierung

Die Betriebsverfassung unter dem geltenden Betriebsverfassungsgesetz hat sich in den meisten deutschen Betrieben bewährt. Nirgendwo, wo Betriebsräte und Arbeitgeber kooperativ zum Wohle aller zusammenwirken, wird der Ruf nach mehr erzwingbarer Mitbestimmung oder nach einer Aufblähung von Bürokratie laut. Eine Reform des Betriebsverfassungsgesetzes ist daher überhaupt nicht erforderlich und sollte gänzlich unterbleiben. Keinesfalls darf unter „Reform“ allerdings das verstanden werden, was der Referentenentwurf des Bundesarbeitsministeriums ausweist: Eine einseitige Anhäufung von mehr Zwangsmaßnahmen gegen den Arbeitgeber und mehr Bürokratie. Der Gesetzentwurf geht daher in die völlig falsche Richtung. Wenn, dann wären Flexibilisierung, schnelle Entscheidungsmöglichkeiten in den Betrieben und eine Absicherung betrieblicher Bündnisse für Arbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern durch Abreden im Betrieb erforderlich.

Verhinderung von Machtmissbrauch

Das Mitbestimmungsverfahren ist in Deutschland häufig erheblich zu langwierig. Nach der Rechtsprechung darf der Arbeitgeber Maßnahmen aber nicht umsetzen, ehe nicht auch über das letzte Detail Einigung mit dem Betriebsrat erzielt wurde. Die Innovationsgeschwindigkeit deutscher Unter-

nehmen ist damit deutlich gemindert. Das wirkt sich nicht zuletzt auch im internationalen Wettbewerb nachteilig aus. Kapazitäten können nicht schnell genug dem Bedarf angepasst werden, Aufträge gehen verloren.

In deutschen Unternehmen wird die deutsche Betriebsverfassung nicht überall als Standortvorteil gesehen. Die Akzeptanz der deutschen Betriebsverfassung als positives Element der deutschen Wirtschaftsverfassung kann noch mehr verbreitet werden, wenn als Korrelat der Machtfülle Machtmissbrauch durch Verzögerungstaktiken und Kopplungsgeschäfte verhindert wird. Insgesamt benötigt die deutsche Betriebsverfassung dringend ein System der Verfahrensbeschleunigung.

Ein solches System muss mit Rücksicht auf die vielen unterschiedlichen Mitbestimmungstatbestände verschiedene Instrumente kombinieren. So müssen vorläufige Regelungen für das Unternehmen unter dem Vorbehalt späterer Einigung mit dem Betriebsrat oder gerichtlicher Überprüfung ermöglicht werden (Beispiel: Anordnung von Überstunden). Andere Mitbestimmungsangelegenheiten müssen durch die Einführung von Verhandlungsfristen beschleunigt werden, nach deren Ablauf die Mitbestimmung entfällt (Beispiel: Betriebsänderungen müssen nach zweimonatigen Verhandlungen über den Interessenausgleich durchführbar werden).

Das System muss ferner ein sanktionsbewehrtes Kopplungsverbot enthalten, mit dem die Verbindung verschiedener, nicht zusammengehöriger Sachverhalte verhindert wird. Es kann nicht angehen, dass der Betriebsrat durch Verzögerung unternehmerischer Entscheidungen auf Gebieten erzwingbarer Mitbestimmung Zu-

sagen vom Arbeitgeber auf Forderungen einfordern kann, auf die ihm das Betriebsverfassungsgesetz bewusst kein Mitbestimmungsrecht eingeräumt hat.

Absicherung betrieblicher Bündnisse für Arbeit

Betriebliche Bündnisse für Arbeit müssen durch eine gesetzliche Klarstellung des Günstigkeitsprinzips abgesichert werden.

Die Tarifvertragsparteien haben in den letzten Jahren die Gestaltungsspielräume in den Betrieben durch Öffnungsklauseln, Optionen und Wahlmöglichkeiten erweitert. Die für eine Vielzahl von Unternehmen geltenden Tarifverträge können aber nicht jede betriebliche Besonderheit berücksichtigen. Es wird daher immer im Einzelfall Notwendigkeiten geben, unter Beteiligung des Betriebsrates vom Tarifvertrag abzuweichen. Eine vom Tarifvertrag abweichende Vereinbarung muss für die Arbeitnehmer als günstiger gelten, wenn sie

- einzelvertraglich zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vereinbart wird,
- dem Erhalt oder Aufbau von Arbeitsplätzen dient (Beschäftigungsgarantie, Zusage über Aufbau neuer Arbeitsplätze oder Bewältigung einer Notlage des Betriebs) und
- nachträglich mit dem Betriebsrat Einvernehmen erzielt wird oder in Betrieben ohne Betriebsrat mindestens zwei Drittel aller Arbeitnehmer diese Vereinbarung einzelvertraglich übernehmen.

Vereinbarungslösungen für die Betriebsverfassung

Die aktuelle Organisation der Betriebsverfassung ist als gesetzlicher Regelfall zu erhalten. Über freiwillige Vereinbarungen sollen

die Betriebspartner eine eigene Organisation schaffen können. Im Umfang der Regelung tritt der gesetzliche Regelfall dann zurück.

Keine Fassung eines Betriebsverfassungsgesetzes kann den Erfordernissen an eine sachgerechte

Organisation der Betriebsverfassung für jeden Einzelfall passend regeln. Die Betriebspartner kennen die zu berücksichtigenden Umstände am besten. Ihnen ist die Möglichkeit zu schaffen, ein eigenes Organisationsmodell an die

Stelle des gesetzlichen zu stellen. Auch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erkennt im Eckpunktepapier die Notwendigkeit von Verhandlungslösungen über die Betriebsratsstruktur grundsätzlich an.

Ursula Engelen-Kefer

Mehr Mitgestaltung, Demokratie und Innovation durch eine Reform des Betriebsverfassungsgesetzes

Das Vorhaben der rot-grünen Bundesregierung zur Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes hat bei den Arbeitgebern erheblichen Widerstand entfacht. Das ist aus vielen Gründen kaum nachvollziehbar. Auf der einen Seite wird der Untergang des Wirtschaftsstandortes Deutschland herbei geredet, sollten diese „neuen und erweiterten Mitbestimmungsrechte“ greifen. Denn sie führten „insgesamt zu Verzögerungen unternehmerischer Entscheidungen“ und verursachten „erheblich höhere Kosten für alle Betriebe und Unternehmen“, so die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände (BDA). Auf der anderen Seite wird vollmundig von „Dialog und Konsens“ gesprochen, um „die Zukunft des Standortes Deutschlands zu sichern“, so Randolf Rodenstock, Präsident der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft. Für die BDA ist ausschlaggebend, den „Gedanken vertrauensvoller Zusammenarbeit“ mit dem Ruf nach verstärkten „Sanktionsmöglichkeiten gegen den Betriebsrat und seine Mitglieder“ zu verbinden. Damit hat der Wolf seinen Schafspelz abgelegt und eigentlich nur belegt, wie wichtig moderne zukunftsfähige Gesetze zur Mitbestimmung sind.

Das altbewährte Betriebsverfas-

sungsgesetz ist in die Jahre gekommen. Das ist auch nicht verwunderlich, hat doch die Wirtschaft eine rasante Entwicklung genommen. Veränderte Betriebs- und Belegschaftsstrukturen schränken die Handlungsmöglichkeiten von Gewerkschaften, Betriebsräten und Beschäftigten immer mehr ein. Durch Gesetz verbriefte Rechte lassen sich mit Hilfe neuer Organisationsformen der Unternehmen und Konzerne leicht umgehen. Eine Option, die von der Arbeitgeberseite gern genutzt wird. Heute sind nur noch 35% der Beschäftigten durch Betriebsräte vertreten, in den 80er Jahren waren es noch 50%.

Für den Gesetzgeber entstand hier längst Handlungsbedarf, um das Betriebsverfassungsgesetz den aktuellen Erfordernissen anzupassen. Zukunftsfähige Formen des Mitgestaltens sind gefragt. Schließlich ist das Aufgabenspektrum der Betriebsräte enorm gewachsen, ohne dass in den Mitbestimmungskatalog zusätzliche Themen Eingang gefunden hätten. Würde der Vorschlag von Bundesarbeitsminister Walter Riester angenommen, wäre all das erreicht. Nicht mehr, aber auch nicht weniger. Der DGB hält den Gesetzentwurf von Walter Riester für eine gute Grundlage.

Modernere Betriebsratsstrukturen notwendig

Die rasanten Veränderungen in der Organisation von Unternehmen und Konzernen führen häufig zur Auflösung von Betriebsräten und zur Aufhebung von Betriebsvereinbarungen. Das ist beispielsweise der Fall, wenn zwei Betriebe miteinander verschmelzen. Die betroffenen Betriebsräte sind nicht mehr im Gesamt- oder Konzernbetriebsrat vertreten. Ein neu zu wählender Betriebsrat fängt quasi wieder bei Null an. Auf dem Verhandlungswege können ehemals in Betriebsvereinbarungen fixierte „freiwillige Leistungen“ sehr oft nicht mehr durchgesetzt werden. Die Frage von Übergangsmandaten ist bisher rechtlich nicht eindeutig geklärt.

Noch weniger eindeutig ist die Rechtslage beispielsweise bei einer sparten- oder produktbezogenen Aufspaltung eines Unternehmens wie einer großen Möbelfirma. Wird es in die Sparten Kastenmöbel, Polstermöbel, Wohnmöbel, Handel und Dienstleistungen gesplittet, werden alle beteiligten Betriebe zerschlagen. Damit entfällt die Rechtsgrundlage für Betriebsräte, Betriebsvereinbarungen und auch Gesamtbetriebsvereinbarungen. Werden aus den aufgespalte-

ten Teilen jeweils eigenständige Unternehmen gebildet, wird die Bildung eines Konzernbetriebsrates eminent wichtig – vorausgesetzt es handelt sich um einen Konzern. Mitunter können für neu geschaffene Unternehmenseinheiten andere und unterschiedliche Tarifverträge gültig sein. Womöglich steht die sicher geglaubte Einkommensbasis zur Disposition.

Anders als es das Betriebsverfassungsgesetz für den Gesamtbetriebsrat vorsieht, muss ein Konzernbetriebsrat nach geltendem Recht nicht zwingend eingerichtet werden. Das führt nicht selten zu folgender Strategie der Arbeitgeber: Sie versprechen einem Betriebsrat, bestimmte Forderungen zu erfüllen, wenn dieser der Bildung eines Konzernbetriebsrates widerspricht. So können die einzelnen Betriebsräte gegeneinander ausgespielt werden und sich nicht mehr in einem übergeordneten Konzernbetriebsrat organisieren. Diese üble Praxis wird zum Schutz der Arbeitnehmerrechte jetzt beendet.

Betriebsräte für mehr Beschäftigte

Der beschriebenen Entwicklung wird der Referentenentwurf mit einem Bündel von Maßnahmen gerecht, das einer Neudefinition des Betriebs- und des Arbeitnehmerbegriffes nahe kommt und deshalb die volle Zustimmung des DGB findet. Danach können künftig Betriebe und selbstständige Betriebsteile zur Bildung von Filialbetriebsräten zusammengefasst werden. Das wird im Haustarifvertrag fixiert. Zugelassen werden betriebs- und unternehmensübergreifende Interessenvertretungen sowie Arbeitsgemeinschaften von Betriebsräten.

Neu im Gesetz ist die Möglichkeit, einen unternehmenseinheitli-

chen Betriebsrat für Firmen mit mehreren Betrieben ins Leben zu rufen. Das ist dann der Fall, wenn kein Tarifvertrag zustande kommt. Für diesen quasi per Gesetz verordneten unternehmenseinheitlichen Betriebsrat ist auch der DGB. Allerdings sind die Gewerkschaften dagegen, dass hier anstelle des Tarifvertrages Betriebsvereinbarungen treten, wie es Walter Riestler vorgeschlagen hat. Tarifverträge müssen alleinige Grundlage bleiben. Andernfalls würden sie ausgehebelt und der Tarifvorrang ausgehöhlt werden.

Konzernbetriebsrat und Konzernwirtschaftsausschuss sollen obligatorisch werden. Auch das entspricht den Veränderungen in den Leitungsstrukturen von Konzernen. Des Weiteren erhalten Betriebsräte bei Betriebsänderungen Übergangs- und Restmandate.

Das Mandat der Betriebsräte soll auf Tele- und Leiharbeiter ausgedehnt werden. Dieser Vorschlag ist richtig und doch zu kurz gegriffen. Hier sollten dringend auch arbeitnehmerähnliche Selbstständige und Werkvertragsarbeiter einbezogen werden. Sie sind die sogenannte „Randbelegschaft“, die häufig nicht gering ist. Denken wir beispielsweise an viele Medienunternehmen, die mitunter mit einem fest angestellten Redaktionskern arbeiten und einem Heer von freien Mitarbeitern, die wiederum oft in kleinen selbstständigen Medienpools organisiert sind.

Die Legende Kostenexplosion

Der Referentenentwurf sieht die Möglichkeit vor, mehr Betriebsratsmitglieder wählen zu können. Freistellungen und Teilfreistellungen kann es bereits in Betrieben ab 200 Beschäftigte geben. Gleichfalls sollen sich die Arbeitsbedingungen verbessern, indem der Be-

triebsrat moderne Informations- und Kommunikationsmittel erhält. Um den eingangs erwähnten höheren Anforderungen gerecht werden zu können, kann der Betriebsrat mit sachkundigen Arbeitnehmern zusammenarbeiten, bei Betriebsänderungen externe Berater hinzuziehen, auch in kleineren Betrieben in Ausschüssen arbeiten und einzelne Rechte an Arbeitsgruppen delegieren.

Spätestens an dieser Stelle hebt die Gegenseite zum Kostenschrei an. Alles viel zu teuer, besonders mittelständische Unternehmen würden geradezu in den Ruin getrieben. Unbestritten ist, dass ein freigestellter Betriebsrat Geld kostet. Aber genau genommen, wird erst einmal nachgeholt, was in den vergangenen Jahren an immer weniger freigestellten Betriebsräten eingespart wurde. Außerdem muss es doch inzwischen als wahr unterstellt werden können, dass Kosten der Mitbestimmung durch sozial befriedigende Situationen in den Betrieben und die konfliktlose Umsetzung von vereinbarten Vorgehensweisen mehr als wettgemacht werden. Auch Kleinbetriebe werden von einer höheren Akzeptanz für ausgehandelte Regelungen letztlich profitieren. Qualifiziert geführte Verhandlungen mit sachkundigen Partnern sparen Zeit und Kosten. Auch das ist eine Binsenweisheit.

Als völlig überzogen in Bezug auf die Kostenfrage ist der von der BDA heraufbeschworene mögliche Missbrauch zu bewerten. Das sei zum Beispiel der Fall, wenn sachkundige Arbeitnehmer den Betriebsrat beraten und deshalb ihre Arbeitspflichten nicht erfüllen könnten, was „die Gefahr der Störung von Betriebsabläufen“ in sich birgt. Was für ein praxisfremder Unsinn! In die gleiche Kategorie dürfte der Ausspruch fallen:

„In keinem Fall darf in Zukunft ein Anspruch auf Informations- und Kommunikationsmittel entstehen, die im Betrieb gar nicht zur Verfügung stehen.“ Warum sollte ein Betriebsrat derartiges verlangen? Aber mit den Arbeitnehmern und dem Arbeitgeber auf gleicher E-mail-Basis kommunizieren zu wollen, ist doch sicher ein legitimer und noch dazu zeitgemäßer Anspruch! Die vermeintliche Kostenexplosion ist also nur Schall und Rauch.

Vereinfachte Wahlverfahren – weniger Bürokratie

In puncto „vereinfachte Wahlverfahren“ sorgen sich die Arbeitgeber vor allem um einen „Demokratieverlust“. Der DGB sieht in dem Vorschlag Riesters, die Wahlverfahren mit nur einer Wahlversammlung in Betrieben mit bis zu 50 Beschäftigten zu beschleunigen, einen Demokratiegewinn. Schließlich können damit mehr Interessenvertretungen ins Leben gerufen werden. Und letztlich kostet nur eine Wahlversammlung auch weniger Geld. Der DGB würde diese Regelung gern für Betriebe mit bis zu 100 Beschäftigten haben wollen.

Wie sieht die Wahlpraxis zur Zeit aus? Die lange Dauer des Wahlverfahrens von mindestens acht Wochen setzt alle Beteiligten unter Druck. Erst mit der Wahl des Wahlvorstandes beziehungsweise der Aufstellung der Kandidatenliste tritt der Kündigungsschutz in Kraft. Immer öfter nehmen Arbeitgeber vor und in dieser Zeit massiven Einfluss auf potenzielle Kandidaten für Wahlvorstand und Betriebsrat sowie die Belegschaft. Es gibt genügend Beispiele wie Kandidaten sogar mit Kündigung bedroht wurden. Nicht selten wurde die Betriebsratswahl auf diese Weise verhindert. Hinzu kommt

der extreme Aufwand durch die Trennung von Arbeitern und Angestellten nach dem Gruppenprinzip, bis hin zu den darauf basierenden komplizierten Wahl- und Abstimmungsverfahren.

Es geht hier also um eine Entbürokratisierung des Wahlverfahrens, wenn das Gruppenprinzip abgeschafft wird. Ebenso richtig ist, dass jene, die Wahlen vorbereiten, bereits Kündigungsschutz erhalten.

Mehr Mitbestimmung und Mitsprache

Zentrale Aufgabe der betrieblichen Interessenvertretung war in den vergangenen Jahren die Beschäftigungssicherung, und das wird sicher auch in Zukunft so sein. Häufig haben Betriebsräte Alternativen unterbreitet, um Personalabbau zu verhindern oder sozial zu gestalten. Gleiches gilt für die Begleit- und Folgeerscheinungen von Umstrukturierungen, Outsourcing und Leistungsverdichtungen. Viele Initiativen der Betriebsräte liefen jedoch ins Leere. Ihre Vorschläge zur Reorganisation der Arbeit, zur Produktdiversifikation oder zur Entfaltung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten konnten vom Arbeitgeber ohne weiteres übergangen werden.

Das Betriebsverfassungsgesetz von 1972 räumt dem Betriebsrat auf diesem Feld keine Rechte ein. Entsprechend ungenügend wurde die auf Innovation setzende Betriebsratsarbeit vom Arbeitgeber gewürdigt. Obwohl das Betriebsverfassungsgesetz keine Instrumente bietet, um vorausgreifend und aktiv Beschäftigung zu initiieren und zu sichern, konnten Betriebsräte hierzu bereits freiwillige Vereinbarungen schließen, beispielsweise bei Standortsicherungsverträgen. Diese wurden je-

doch oft mit bitteren Zugeständnissen erkaufte und waren im Konflikt nicht durchsetzbar.

Im Referentenentwurf werden nunmehr die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte gestärkt, was die Zustimmung des DGB findet. Betriebsräten wird ein Initiativ- und Vorschlagsrecht bei der Beschäftigungssicherung und Arbeitsorganisation eingeräumt, verbunden mit einer umfassenden Beratungspflicht des Arbeitgebers. Bei der Planung von Qualifizierung und bei Gruppenarbeit kann der Betriebsrat künftig mitbestimmen. Ebenso soll der Betriebsrat bei allen Fragen des Umweltschutzes hinzugezogen werden. Erweiterte Rechte soll es Riester zufolge im Zusammenhang mit Interessenausgleich und Sozialplänen geben. Dabei sollen die Fördermöglichkeiten im Rahmen von Sozialplänen stärker als bisher für Beschäftigungsperspektiven genutzt werden.

Die Arbeitgeber wettern gegen die erweiterte Mitbestimmung bei Fragen der Organisation des Unternehmens, einer „Kerndomäne der unternehmerischen Entscheidungskompetenz“. Es wäre allerdings auch hier hilfreich, auf dem Teppich zu bleiben. Zu konstatieren ist, dass Forderungen des DGB wie ein Antragsrecht für arbeitsmarktpolitische Instrumentarien oder ein Mitbestimmungsrecht bei der Frauenförderung damit längst noch nicht verwirklicht sein werden. Bei der Frauenförderung wird nur ein Beratungs- und Initiativrecht eingeräumt. Erneut werden auch die Rechte von Betriebsräten in Tendenzunternehmen nicht verbessert.

Neue Führungs- und Organisationskonzepte wie Lean-Production, Gruppenarbeit, Business-Reengineering oder Total-Quality-

Management erfordern darüber hinaus neben der punktuellen eine fortlaufende Beteiligung des Betriebsrates. Das muss bei der Entwicklung von Konzepten beginnen, aber auch die Planung von Kommunikationsprozessen, die Konkretisierung und die Umsetzung in die Praxis umfassen. Aber gerade hier ist der Referententwurf nicht ausreichend. Es gibt zum Beispiel keinerlei Regelungen zu Mitbestimmungsrechten bei der Einführung von ganzheitlichen und vernetzten Konzepten.

Erst wenige Tage vor dem Jahreswechsel warf SPD-Generalsekretär Franz Müntefering der Wirtschaft ein „Verschlafen“ der Qualifizierung vor. „Es muss ehrliche Anstrengungen geben, dass die Menschen hier im Lande sich qualifizieren können, um die Arbeit zu erledigen“, forderte er. Möglicherweise wäre das ernsthafte Verhandeln von Vorschlägen, die von Betriebsräten unterbreitet wurden, ein Weckruf gewesen! Was kann also falsch daran sein, die Interessenvertretungen beispielsweise in die Planung von Qualifizierung einzubeziehen?

Ich werde auch nicht müde, immer wieder zu sagen: Wer die Leistungen seiner Beschäftigten steigern und ihr Engagement mobilisieren wolle, muss auf das „Gold in den Köpfen“ setzen. Eine qualifizierte motivierte Belegschaft kann immer nur ein Standortvorteil, nie ein Nachteil sein! Das gilt auch für weitere Novellierungsvorschläge, die der DGB vehement befürwortet, wie die Mitsprache bei befristeten Einstellungen, die Frauenquote im Betriebsrat, die erweiterten Rechte für die Jugend- und Auszubildendenvertretungen sowie die Mitwirkung an der Integration ausländischer Arbeitnehmer und die Bekämpfung von Ausländerfeindlichkeit im Betrieb.

Gegen ein Aufweichen der Tarifautonomie

Äußerste Wachsamkeit ist gegenüber den Versuchen geboten, in der Debatte um die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes erneut die Tarifhoheit anzugreifen. Danach fordert auch die BDA, das „Günstigkeitsprinzip gesetzlich klarzustellen“. Den Betriebsparteien müsse gestattet werden, auf wirtschaftliche Notlagen reagieren zu können, um Arbeitsplätze zu retten. Im Klartext: die Betriebsräte sollen mit den Arbeitgebern auch Vereinbarungen ohne die Gewerkschaften treffen können, die schlechtere Bedingungen – nicht günstigere – als in den Tarifverträgen enthalten.

Niedrige Löhne und Tarifabsenkungen sind nachweislich kein Rezept, Arbeitsplätze zu schaffen. Beides gibt es im Osten Deutschlands, was daraus nicht resultiert, sind massenhaft viele Arbeitsplätze. Durch verbrieft Rechte in den Tarifverträgen ist es selbst unter der Kohl-Regierung gelungen, letztlich Arbeitsplätze zu sichern. So wurden unter anderem die Arbeitszeit verkürzt, Überstunden verringert, Teilzeitarbeit und Arbeitszeitkonten eingeführt. Natürlich ist Flexibilität gefordert. Verschiedenste Formen von Öffnungsklauseln in Tarifverträgen ermöglichen ein flexibles Reagieren auf akute Probleme.

Es ist nicht zulässig, dass Regelungen gegenüber dem Tarifvertrag mit der Begründung durchgesetzt werden, durch schlechtere als die tariflichen Arbeitsbedingungen Arbeitsplätze zu schaffen. Diese Auffassung der Gewerkschaften wurde vom Bundesarbeitsgericht bestätigt. Außerdem sind die Arbeitnehmer gerade in Krisenzeiten nicht in der Lage, allein für sich zu verhandeln. Häufig

grenzen die Forderungen der Arbeitgeber dann an Erpressung. Nur die Tarifautonomie bietet ein mögliches Korrektiv, weil allein die Gewerkschaften in solchen Situationen Durchsetzungskraft haben, als letztes Mittel auch mit einem Streik. Ein Aufweichen der Tarifautonomie ist mit den Gewerkschaften demzufolge nicht zu machen. Im Gegenteil, die Gewerkschaften plädieren für ein Verbandsklagerecht gegen Tarifbruch.

Mitbestimmung in Europa

Auch der Blick auf ein vereinigtes Europa ist bei den Arbeitgebern offenbar nicht von besonderer Schärfe. Da wird die Mitbestimmung hier zu Lande als „einzigartig“ bezeichnet. BDI-Präsident Hans-Olaf Henkel sieht die Bundesregierung mit der beabsichtigten Novellierung „auf einem extremen Sonderweg in eine Sackgasse“. „Im Ergebnis“ unterscheiden sich die Mitwirkungsrechte in den Nachbarländern kaum, sie haben vielmehr „einen vergleichbaren Umfang wie bei unseren Betriebsräten“. Zu diesem Schluss kommt eine vergleichende Studie des arbeitgebernahen Instituts der deutschen Wirtschaft (1999). So gibt es beispielsweise in den zwölf der 15 EU-Staaten Betriebsratsgremien mit Informations- und Beratungsrechten. Teilweise verfügen diese über deutlich weitreichendere Rechte als in Deutschland – vor allem in wirtschaftlichen Angelegenheiten. So kann die betriebliche Interessenvertretung in Belgien einen Revisor mit der Überprüfung des jährlichen Geschäftsberichtes beauftragen. In den Niederlanden muss der Unternehmer einmal im Jahr zum Beispiel über Personal- und Qualifizungsbedarf unterrichten und Schlussfolgerungen daraus mit der betrieblichen Interessenvertretung bera-

ten. In Österreich kann ein Betriebsrat bei Schließungen oder Massenentlassungen eine Schiedskommission anrufen.

Fazit: Die Reformvorstellungen von Bundesarbeitsminister Walter Riestler sind praxisgerecht, modern und innovativ. Deshalb erhal-

ten sie die Unterstützung des DGB, auch wenn in einigen Punkten noch Verhandlungsbedarf besteht.

Joachim Wagner

Zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes: Anmerkungen aus ökonomischer Sicht

Die im Koalitionsvertrag vom 20. Oktober 1998 von der Bundesregierung angekündigte grundlegende Novelle des Betriebsverfassungsgesetzes nimmt offenbar langsam Gestalt an. Ein Referentenentwurf liegt seit wenigen Wochen vor – allerdings hat er immer noch den Status eines „Geheimpapiers“, das zwar nicht an die interessierte Öffentlichkeit weitergegeben wird¹, aus dem aber die sprichwörtlichen gewöhnlich gut unterrichteten Kreise bereits fleißig die für ihre jeweiligen Positionen positiv oder negativ relevanten Partikel als Aufhänger für Auseinandersetzungen herauspicken. Ob und wem diese Geheimniskrämerei letztendlich nutzt ist offen – dass sie einer fundierten sachlichen Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Vorstellungen bezüglich einer Anpassung des Betriebsverfassungsgesetzes an geänderte wirtschaftliche Gegebenheiten schadet, ist offensichtlich.

Trotz dieser desolaten Informationslage soll hier der Versuch gemacht werden, schon jetzt zu einigen bekannt gewordenen Aspekten des Reformentwurfs aus öko-

nomischer Sicht Stellung zu beziehen, um so zu einer Versachlichung der Diskussion beizutragen. Basis hierfür ist ein von der Pressestelle des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung bereitgestelltes Papier, in dem auf je einer Seite stichpunktartig zehn „Eckpunkte“ der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes behandelt werden. Von diesen werden hier die Punkte

- Erosion der Mitbestimmung stoppen (II),
- Arbeitsmöglichkeiten der Betriebsräte verbessern (IV)

herausgegriffen. Auf die übrigen kann aus Platzgründen und wegen fehlender Detailinformationen nicht eingegangen werden; viele erscheinen auch aus ökonomischer Sicht kaum bzw. deutlich weniger strittig².

Erosion der Mitbestimmung stoppen

Zwar gibt es in Deutschland keine amtliche Statistik über die Ver-

breitung von Betriebsräten in Betrieben aus unterschiedlichen Beschäftigtenklassen³, empirische Befunde aus umfangreichen Betriebsbefragungen zeigen jedoch übereinstimmend, dass Betriebsräte in kleinen und mittleren Betrieben eher selten sind⁴. Die wachsende Bedeutung solcher Betriebe insbesondere im Dienstleistungsbereich führt zu einer Ausdehnung dessen, was die Kommission Mitbestimmung als mitbestimmungsfreie Zone bezeichnet hat⁵. In dem „Eckpunkte-Papier“ des BMA wird dies als Problem benannt: „Die weißen Flecken auf der Landkarte der betrieblichen Mitbestimmung sind größer geworden.“

Um hier gegenzusteuern, soll in Zukunft das Wahlverfahren in Betrieben mit 5 bis 50 Arbeitnehmern vereinfacht werden (Wahl in einer Wahlversammlung; keine Unter-

³ Der DGB hatte in seinem Novellierungsvorschlag die Einrichtung eines öffentlichen und von jedermann einzusehenden Registers betriebsratsloser Betriebe gefordert; vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund – Bundesvorstand (Hrsg.): Novellierungsvorschläge des DGB zum Betriebsverfassungsgesetz 1972, Düsseldorf 1998, S. 11.

⁴ Vgl. John T. Addison, Claus Schnabel, Joachim Wagner: Die mitbestimmungsfreie Zone aus ökonomischer Sicht, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 45. Jahr (2000), S. 277f.

⁵ Vgl. Bertelsmann Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen – Bilanz und Perspektiven, Bericht der Kommission Mitbestimmung, Gütersloh 1998, S. 53.

¹ Der Entwurf fand sich bis heute (19.12.2000) nicht im Netz auf den Seiten des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung; eine Anfrage des Verfassers im BMA, in der er sein wissenschaftliches Interesse an dem Referentenentwurf begründete, wurde ebenfalls zurückgewiesen.

² Hierbei handelt es sich um die Berücksichtigung neuer Formen der Organisation der Arbeit (z.B. virtuelle Betriebe) und besonderer Beschäftigungsformen (wie Telearbeit oder Leiharbeit), die Verankerung von Beschäftigungssicherung und Qualifizierung in der Betriebsverfassung, Stärkung der Beteiligung des Einzelnen im Betrieb (z.B. über ein Vorschlagsrecht von Themen für Beratungen des Betriebsrates), Stärkung des Engagements von Frauen und der Jugend- und Auszubildendenvertretung, Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Betrieb sowie um neue Aufgaben des Betriebsrates im betrieblichen Umweltschutz.

scheidung mehr zwischen Arbeitern und Angestellten; Möglichkeit der Einleitung der Wahl durch Gesamtbetriebsrat oder Konzernbetriebsrat in Betrieben, die Teil eines Unternehmens sind). Ausdrücklich betont wird, dass es keinerlei „Wahlzwang“ geben wird und dass keine „Zwangsbetriebsräte“ gegen den Willen der Belegschaft installiert werden sollen.

Der empirische Befund zum Ausmaß einer mitbestimmungsfreien Zone in der deutschen Wirtschaft ist unstrittig – sehr viele mittelständische Betriebe, in denen es nach dem geltenden Betriebsverfassungsgesetz einen Betriebsrat geben könnte, haben keinen, und sie haben damit keine institutionalisierte Form der Arbeitnehmermitbestimmung. Strittig ist jedoch, ob dieser Befund einen Handlungsbedarf begründen kann, ob er also eine Veränderung der bisherigen Regelungen erforderlich macht.

Die Beschäftigten eines Betriebes, der die gesetzlich fixierte Mindestgröße (bisher und wohl auch zukünftig fünf Beschäftigte, von denen drei wählbar sein müssen) hat, entscheiden eigenständig darüber, ob sie einen Betriebsrat wollen oder nicht. Entscheiden sie sich dafür, so erfolgt die Errichtung zwar nicht automatisch, aber die Hürden sind so gering, dass man von einem Quasi-Automatismus sprechen kann. Dies gilt zumindest, solange gesetzwidrige (und damit durch staatliche Organe zu unterbindende) Praktiken seitens der Firmenleitung zur Verhinderung der Errichtung von Betriebs-

räten, für die es zahlreiche Beispiele gibt, nicht greifen. Warum also sollte Handlungsbedarf bestehen, die „Erosion der Mitbestimmung“ zu stoppen?

Ergebnisse ökonomischer Untersuchungen

Aus ökonomischer Sicht ist hierzu zunächst festzustellen, dass Ergebnisse ökonomischer Untersuchungen zu Effekten von Betriebsräten in Klein- und Mittelbetrieben⁶ keine Hinweise darauf liefern, dass die Existenz von Betriebsräten mit Effizienzvorteilen verbunden ist. Die Befunde sprechen aber für eine Umverteilung betrieblicher Ertragsbestandteile hin zu den Beschäftigten durch Betriebsräte, was die verbreitete Skepsis vieler mittelständischer Unternehmer gegen diese Form von Arbeitnehmermitbestimmung verständlich werden lässt.

Hier ist allerdings durchaus eine gewisse Zurückhaltung bei der Interpretation der Ergebnisse geboten: Zum einen können mit den verwendeten Querschnittsdaten zwar empirische Regelmäßigkeiten identifiziert werden, für eine eindeutigere kausale Interpretation und für eine Kontrolle der Auswirkungen unbeobachteter betrieblicher Heterogenität wären jedoch Längsschnittsdaten von Betrieben erforderlich, in denen Betriebsräte errichtet bzw. abgeschafft wurden. Solche Daten stehen bisher nicht zur Verfügung. Zum anderen verwenden die Modelle zur Abbildung des Einflusses eines Betriebsrates lediglich eine Dummyvariable, und dies wird sicherlich den sehr unterschiedlichen in der Realität anzutreffenden Typen von Betriebsräten und den von Fall zu Fall stark variierenden Formen der Zusammenarbeit zwischen Betriebsleitung und Betriebsrat nicht gerecht. Entsprechende Informationen sind jedoch

in den verfügbaren Datensätzen nicht enthalten.

Es bleibt aber trotz dieser Einschränkungen festzuhalten, dass es bisher keine empirische Evidenz für positive Effizienzwirkungen von Betriebsräten in Klein- und Mittelbetrieben gibt. Aus ökonomischer Sicht fehlen daher Argumente dafür, dass das Fehlen von Betriebsräten einen Tatbestand darstellt, der geänderte gesetzliche Regelungen erfordert.

Mitarbeiterpartizipation in mitbestimmungsfreien Betrieben

Sieht man Partizipation der Mitarbeiter als ein Ziel an, das aus übergeordneten Überlegungen heraus auch unabhängig von den damit verbundenen ökonomischen Effekten im engeren Sinne erstrebenswert ist, so zeigen Befunde zur Verbreitung von Gruppenarbeit und Informationsgesprächen bei geplanten Investitionen in neue Maschinen, dass ein erheblicher Teil der mitbestimmungsfreien Zone durchaus zur Zone mit Partizipation am Arbeitsplatz zu zählen ist. Bedenkt man, dass es darüber hinaus noch weitere formelle und informelle Kanäle einer Mitarbeiterpartizipation gibt, die von Fall zu Fall eingeführt und genutzt werden, dann wird deutlich, dass die mitbestimmungsfreie Zone keineswegs identisch mit einer partizipationsfreien Zone ist.

Hierbei soll nicht bestritten werden, dass Betriebsräte als eine tragende Säule des Systems der Arbeitsbeziehungen in Deutschland eine wichtige Rolle z.B. bei der Umsetzung gesetzlicher und tariflicher Regelungen spielen. Ihre Bedeutung dürfte in Folge der Dezentralisierungstendenzen im deutschen Lohnfindungssystem und der verstärkten Einführung tarifvertraglicher Öffnungsklauseln wahrscheinlich sogar noch zuneh-

⁶ Vgl. hierzu und zu den im Rest dieses Abschnitts angeführten Überlegungen John T. Addison, Claus Schnabel, Joachim Wagner: Die mitbestimmungsfreie Zone aus ökonomischer Sicht, a.a.O.; eine Kurzfassung findet sich in John T. Addison, Claus Schnabel, und Joachim Wagner: Die mitbestimmungsfreie Zone – ein Problemfeld?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H.6, S. 361-365.

men. Angesichts der bisherigen empirischen Evidenz besteht jedoch für Änderungen der Vorschriften bezüglich der Errichtung von Betriebsräten kein Anlass – schon das bisher gesetzlich garantierte Recht hierzu reicht völlig aus. Ob die geplanten neuen Vorschriften hierbei tatsächlich den von Arbeitgeberverbandspräsident Hundt erhobenen Vorwurf rechtfertigen, dass durch sie „die Betriebsratswahl in Betrieben mit bis zu 50 Arbeitnehmern entdemokratisiert“⁷ wird, wird darüber hinaus kritisch zu prüfen sein, wenn ein zugänglicher Entwurf dies gestattet.

Arbeitsmöglichkeiten der Betriebsräte verbessern

Unter der Überschrift „Arbeitsmöglichkeiten der Betriebsräte verbessern“ nennt das BMA-Papier eine ganze Reihe geplanter gesetzlicher Regelungen, etwa die Verpflichtung zur Ausstattung des Betriebsrates mit moderner Informations- und Kommunikationstechnik (gemeint ist wahrscheinlich ein Internet-Zugang), die erleichterte Beziehung von Sachverständigen bei Betriebsänderungen, die Erhöhung der Betriebsratsgröße in Betrieben ab 101 Arbeitnehmern, die Möglichkeit der Teilfreistellung von Betriebsratsmitgliedern und die „verbesserte“ Freistellung in Betrieben ab 200 Arbeitnehmern.

Alle diese geplanten Maßnahmen tragen in mehr oder weniger großem Umfang zu einer Erhöhung der vom Betrieb zu tragenden Kosten der Betriebsratsarbeit bei. Hierbei werden mittelständische Betriebe überproportional betroffen. Wenn ein Betrieb mit z.B. 200

Beschäftigten in Zukunft wie geplant einen Betriebsrat freistellen und ihm seinen vollen Lohn weiterzahlen muss (nach dem gültigen Betriebsverfassungsgesetz muss er dies nicht, da hier die Grenze bei 300 Beschäftigten liegt), und wenn dieser Beschäftigte den Durchschnittslohn des Betriebes bezieht, dann entstehen Kosten in Höhe eines halben Prozentpunkts der betrieblichen Lohnsumme. Das ist kein vernachlässigbar kleiner Betrag.

Wie bei jedem Schwellenwert ist auch hier darüber hinaus die Möglichkeit gegeben, dass von ihm Anreize ausgehen, bewusst unterhalb dieses Wertes von 200 Beschäftigten zu bleiben oder die Zahl von 200 Beschäftigten zu unterschreiten. Nun wird wohl kaum ein Betrieb mit 256 Beschäftigten 57 entlassen, um die Kosten des einen freigestellten Betriebsrats einzusparen. Aber für einen Betrieb mit genau 200 Beschäftigten könnte die Antwort auf die Frage, ob die Kosteneinsparungen bei der Entlassung eines Beschäftigten höher sind als die mit der Entlassung verbundenen Kosten nach Inkrafttreten der geplanten Gesetzesänderung angesichts der Tatsache, dass dann nicht nur die Kosten dieses 200. Beschäftigten, sondern auch die Kosten aus der Freistellung eines Betriebsrates eingespart werden, anders lauten als heute. Und auch Betriebe mit 201 oder ein paar mehr Beschäftigten könnten solche Überlegungen anstellen. Entsprechend zurückhaltend könnten Betriebe mit 199 (oder etwas weniger) Beschäftigten bei ihrem Einstellungsverhalten sein: Die Gleichheit von Grenzerlösen und Grenzkosten ist bei gegebenem Lohnsatz erst bei sehr viel höheren Grenzerlösen gegeben, wenn nicht nur die gesamten Lohnkosten des eingestellten 200. Beschäftigten, sondern auch

die Kosten aus der dann erforderlichen Freistellung eines Betriebsratsmitglieds zu kalkulieren sind. Nun sind Ökonomen gewohnt, derart „marginal“ zu denken – Praktiker mögen dies nicht (immer) so tun. Aber a priori von der Hand zu weisen sind diese Überlegungen sicherlich nicht.

Ob diesen gestiegenen Kosten der Betriebsratsarbeit in einem gleichen oder erhöhten Ausmaß Erträge gegenüberstehen, ist fraglich. Wird ein besser ausgestatteter, größerer Betriebsrat, der mehr (betriebsinternen und -externen) Sachverstand hinzuziehen kann, aufgrund von Spezialisierungsvorteilen und Arbeitsteilung auch wirklich entsprechend höhere positive Effekte auf die Betriebsperformance haben? Die zusätzlichen Kosten dagegen sind sicher, und damit ist unter dem Strich eher mit einer Mehrbelastung der Betriebe zu rechnen – mit den sich dann ergebenden Konsequenzen für das Investitionsverhalten und die Arbeitsplatzdynamik.

Fazit

Aus ökonomischer Perspektive sind die hier näher betrachteten Vorschläge des BMA zur Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes skeptisch einzuschätzen: Sicherer Kostenerhöhungen stehen unsichere Ertragssteigerungen gegenüber. Man mag die ökonomische Sicht für einseitig halten, von der Hand zu weisen ist sie bei der Diskussion eines Gesetzes von so grundsätzlicher Bedeutung für die industriellen Beziehungen sicherlich nicht. Es ist zu hoffen, dass auf der Basis eines allgemein zugänglichen Entwurfs die hier behandelten und weitere Aspekte einer Novellierung breit diskutiert werden, ehe sie für viele Jahre zentrale Bereiche des Wirtschaftens in Deutschland neu regeln.

⁷ Vgl. Dieter Hundt: Mehr Mitbestimmungszwang – Mehr Bürokratie – Mehr Kosten – Entdemokratisierung – Zum Entwurf einer Novellierung der Betriebsverfassungsgesetzes, Berlin, 8. Dezember 2000, S. 2.