

„Mitbestimmung ist unsere Stärke“

Argumente und Informationen zur

betrieblichen Mitbestimmung

der SPD-Bundestagsfraktion

TEIL I



Mitbestimmung ist unsere Stärke

Liebe Genossinnen und Genossen,



die Bewahrung und Weiterentwicklung von Arbeitnehmerrechten ist ein ganz zentraler Schwerpunkt der politischen Arbeit der SPD-Bundestagsfraktion. Arbeitnehmer sind nicht nur die wichtigsten Ressourcen in den Unternehmen, die Rechte von Arbeitnehmern sind uns ein elementares gesellschaftspolitisches Anliegen. Hinreichende Beteiligungsrechte von Beschäftigten in den Unternehmen sind ein Teil unserer demokratischen Ordnung und stehen für ein generelles Prinzip der Teilhabe von Menschen: Mitentscheiden und Mitverantworten. Dafür braucht es klare Regeln und starke Partner auf beiden Seiten.

Wer Mitbestimmung schwächen will, will auch die Gewerkschaften treffen. Wir aber brauchen verantwortungsvolle und starke Gewerkschaften und Betriebsräte. Deshalb ist es gut, dass wir uns erfolgreich mit der europäischen Gesellschaft für eine kräftige Verankerung der Mitbestimmung auch auf europäische Ebene eingesetzt haben. Nicht zuletzt die jüngsten, auch in schwierigen Krisensituationen getroffenen Vereinbarungen zwischen Betriebsräten, Gewerkschaften und Unternehmensleitung zeigen geradezu modellhaft auf, wie eine verantwortungsbewusste und konstruktive Zusammenarbeit zugunsten des Standortes entwickelt werden kann. Mitbestimmung ist ein Standortvorteil für unsere Unternehmen. Von daher ist die Verhandlungslösung zur Mitbestimmung im Gesetz zur Europäischen Gesellschaft sehr zu begrüßen.

Populistischen Forderungen von CDU/CSU, FDP, und BDI/BDA nach erheblichen Einschränkungen der Mitbestimmung stellen wir uns deutlich entgegen. Die Mehrheit der Unternehmen in denen Mitbestimmung praktiziert wird, macht damit sehr positive Erfahrungen. Der Strukturwandel in Europa und in Deutschland kann sehr sinnvoll mit einer vernünftigen Arbeitnehmervertretung und den Gewerkschaften bewältigt werden. Beschäftigtenvertreter stellen täglich unter Beweis, dass durch ihr Mitwirken in zahlreichen Unternehmensumstrukturierungen positive Lösungen erreicht wurden. Diese Arbeitnehmerpotenziale müssen im Interesse aller genutzt werden anstatt bei den derzeitigen Beratungen auf der europäischen Ebene die Axt anzulegen.

Wir wollen die Mitbestimmung auch zukünftig zu einem Schwerpunkt unserer Arbeit machen. Deshalb haben wir die wichtigsten Argumente und Regeln der betrieblichen Mitbestimmung zusammengefasst. Sie bieten eine gute Übersicht gerade für die kommenden Monate aber auch darüber hinaus z. B. bei den Betriebsratswahlen im Frühjahr 2006. Wir werden in Kürze ein weiteres Argumentationspapier zum Thema Unternehmensmitbestimmung zusammenstellen und verteilen. Beide zusammen können eine gute Basis sein für Veranstaltungen zum Thema Arbeitnehmerrechte. Wir werden euch in Kürze eine Power-Point-Präsentation zum Thema Mitbestimmung für Veranstaltungen zur Verfügung stellen.

Klaus Brandner

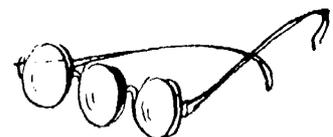
wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer
Sprecher der SPD Bundestagsfraktion

Betriebsräte nach der Reform

Ergebnisse der Reform des BetrVG 2001 in der betrieblichen Praxis – Eine Auseinandersetzung mit den Forderungen von BDI/BDA zur Einschränkung und Rückentwicklung des Betriebsrätewesens 2004/2005

Inhalt

A.	Überblick über die wichtigsten Neuregelungen durch die BetrVG-Reform 2001	1
B.	Neue Kraft für die betriebliche Mitbestimmung – Ergebnisse der BetrVG-Reform 2001 in der Praxis	2
	1. Mehr Wähler, mehr Mandate, mehr Repräsentativität	4
	2. Betriebsräte in Unternehmensnetzwerken: Ein Erfolgsmodell	6
	3. Mitbestimmung bleibt in Kleinbetrieben weiterhin marginal	12
	4. Mehr Einfluss der Frauen in den Betriebsräten	14
	5. Integration der Leiharbeiter: Ein Anfang ist gemacht	16
	6. Neuland: Arbeitnehmer als Mitbestimmungsakteure	18
	7. Neuer Handlungsschwerpunkt: Beschäftigungssicherung	21
C.	Betriebsräte zurück in die siebziger Jahre? – Auseinandersetzung mit BDI/BDA-Forderungen	25
	1. Das „Konzept für die Erneuerung der betrieblichen Mitbestimmung“ von BDI und BDA	25
	2. Tarifvertragliche Betriebsratsorganisation	27
	3. Vereinfachtes Wahlverfahren	27
	4. Mandate und Freistellungen	29
	5. „Erörtern“ statt Mitbestimmen	31
	6. Arbeitskamprecht für Betriebsräte?	32
	7. Entscheidungen am liebsten ohne Betriebsräte?	32
	8. Ruinieren die Kosten für Betriebsräte den Mittelstand?	33
	9. Die Mehrheit der Mittelständler will Betriebsräte behalten	34
D.	Gesamtbewertung der BetrVG-Reform 2001 in Stichpunkten	36
E.	Argumente gegen die propagierten Einschnitte in die betriebliche Mitbestimmung	38



BetrVG – Ein Überblick über die wichtigsten Neuregelungen

1. Die Schaffung moderner und anpassungsfähiger Betriebsratsstrukturen durch

- ▶ die Möglichkeit, Betriebsräte auch in gemeinsamen Betrieben mehrerer Unternehmen wählen zu können (§ 1) sowie
- ▶ die Anpassung von Arbeitnehmervertretungen an neue Organisationsformen mittels Tarifvertrag (§ 3), z. B. Einrichten von Sparten- und Filialbetriebsräten,
- ▶ Zusammenfassung von Betrieben und selbstständigen Betriebsteilen (§ 4),
- ▶ Festschreibung eines Übergangs- und Restmandats (§§ 21 a, 21 b),
- ▶ die Zulassung noch weiterer anderweitiger Arbeitnehmervertretungsstrukturen (§ 3) und
- ▶ die Mitvertretung von Beschäftigten in betriebsratslosen Betrieben in überbetrieblichen Angelegenheiten vom Gesamtbetriebsrat (§ 50) und unternehmensübergreifenden Angelegenheiten vom Konzernbetriebsrat (§ 58).

2. Die Bildung von Betriebsräten wird erleichtert durch

- ▶ Entbürokratisierung des Wahlverfahrens (§ 14),
- ▶ ein vereinfachtes Wahlverfahren in kleineren Betrieben (§ 14 a),
- ▶ den Wegfall des Gruppenprinzips (§ 6 ist aufgehoben),
- ▶ die Bestellung eines Wahlvorstandes durch den Gesamt- oder ggf. Konzernbetriebsrat (§ 17),
- ▶ den Schutz von Arbeitnehmern, die sich für die Wahl eines Betriebsrats einsetzen (§ 15 KSchG).

3. Neue Beschäftigungsformen werden einbezogen durch

- ▶ die Klarstellung, dass Arbeitnehmer im Außendienst und in Telearbeit zur Belegschaft gehören (§ 5) und
- ▶ Leiharbeiter nach dreimonatigem Einsatz im Betrieb das aktive Wahlrecht erhalten (§ 7) sowie
- ▶ ein Unterrichtsrecht des Betriebsrats hinsichtlich aller im Betrieb beschäftigten Personen unabhängig von ihrem rechtlichem Status (§ 80 Abs. 2).

4. Die Arbeitsmöglichkeiten des Betriebsrats werden verbessert und modernisiert und der Schutz der Betriebsratsmitglieder verstärkt durch

- ▶ die Möglichkeit, mehr Betriebsratsmitglieder wählen zu können (§ 9),
- ▶ Freistellungen und Teilfreistellungen bereits in Betrieben ab 200 Beschäftigten (§ 38),
- ▶ die Nutzung von modernen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten durch den Betriebsrat als erforderliches Arbeitsmittel (§ 40),
- ▶ die Zusammenarbeit des Betriebsrats mit sachkundigen Arbeitnehmern (§ 80 Abs. 2),
- ▶ bei Betriebsänderungen ohne vorherige Vereinbarung des Betriebsrats mit dem Arbeitgeber in Unternehmen mit mehr als 300 Arbeitnehmern (§ 111),
- ▶ die Arbeit in Ausschüssen auch in kleineren Betrieben mit mehr als 100 Arbeitnehmern (§ 28),
- ▶ den besseren Schutz von Betriebsratsmitgliedern vor Versetzungen (§ 103),
- ▶ Delegation einzelner Rechte an Arbeitsgruppen in Betrieben mit mehr als 100 Arbeitnehmern (§ 28 a).

5. Verbesserte Beschäftigungssicherung und Qualifizierung durch

- ▶ Wahrnehmung des Initiativ- und Beratungsrechts zur Beschäftigungssicherung, verbunden mit einer Beratungspflicht für Arbeitgeber (§ 92 a),
- ▶ Wahrnehmung eines Initiativrechts bei der Einführung betrieblicher Berufsbildungsmaßnahmen (§ 97 Abs. 2),
- ▶ die Mitbestimmung des Betriebsrats bei der Durchführung von Gruppenarbeit (§ 87 Abs. 1 Nr. 13),
- ▶ die gleichberechtigte Verhandlung von Auswahlrichtlinien in mittelgroßen Unternehmen (§ 95),
- ▶ die bessere Einbeziehung von Fördermöglichkeiten des SGB III im Rahmen von Sozialplanverhandlungen (§ 112),
- ▶ das Zustimmungsverweigerungsrecht des Betriebsrats bei geplanter Einstellung von unbefristet Beschäftigten (§ 99).

6. Die einzelnen Arbeitnehmer können im Rahmen der Betriebsverfassung aktiver werden durch

- ▶ die Wahrnehmung der ihnen durch den Betriebsrat übertragenen Rechte im Rahmen einer Arbeitsgruppe in Betrieben mit mehr als 100 Arbeitnehmern (§ 28),

- ▶ Unterstützung des Betriebsrats z. B. in Fragen der Beschäftigungssicherung als sachkundige Auskunftsperson (§ 80 Abs. 2),
- ▶ Vorschläge, welche Themen im Betriebsrat behandelt werden sollen (§ 86 a).

7. Die Frauen werden gefördert durch

- ▶ eine Mindestvertretung des Minderheitengeschlechts im Betriebsrat (§ 15),
- ▶ erweiterte Freistellungen sowie Teilfreistellungen (§ 38),
- ▶ Freizeitausgleich von teilzeitbeschäftigten Betriebsratsmitgliedern bei Betriebsratsarbeit und nach Vollzeitschulungen (§ 37),
- ▶ das Recht des Betriebsrats, Frauenförderpläne vorzuschlagen und zum Gegenstand der Personalplanung zu machen (§ 92) sowie
- ▶ die Aufgabe des Betriebsrats, sich um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu kümmern (§ 80).

8. Nutzen des betrieblichen Wissens für den betrieblichen Umweltschutz durch

- ▶ Hinzuziehung des Betriebsrats bei allen umweltschutzrelevanten Fragen und Untersuchungen (§ 89),
- ▶ freiwillige Vereinbarung von Maßnahmen (§ 88) und
- ▶ Information der Beschäftigten hierüber in der Betriebsversammlung (§ 43).

9. Stärkung der Jugend- und Auszubildendenvertretungen durch

- ▶ ein vereinfachtes Wahlverfahren auch bei der Wahl der JAV (§ 63 in Verbindung mit § 14 a),
- ▶ die Bildung von mehr Jugend- und Auszubildendenvertretern (§ 62),
- ▶ erleichterte Ausschussarbeit (§ 65),
- ▶ Vertretung auch ohne örtliche JAV bei überbetrieblichen Belangen durch die GJAV (§ 73 in Verbindung mit § 50),
- ▶ die Möglichkeit, eine Konzern-Jugend- und Auszubildendenvertretung zu bilden (§ 73 a) sowie
- ▶ das Recht der JAV, die Übernahme von Auszubildenden zu beantragen (§ 70).

10. Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit durch

- ▶ mehr Informationen durch den Arbeitgeber (§ 43),
- ▶ Diskussionsmöglichkeiten auf Betriebsversammlungen (§ 45),
- ▶ Integrationsförderung von ausländischen Beschäftigten im Betrieb (§ 80) sowie
- ▶ Abschluss von freiwilligen Betriebsvereinbarungen (§ 88) und
- ▶ Sanktionsmöglichkeiten bei rassistischer oder ausländerfeindlicher Betätigung im Betrieb (§§ 99 Abs. 2 und 104).

Neue Kraft für die betriebliche Mitbestimmung

Ergebnisse der BetrVG-Reform 2001 in der Praxis

Unspektakulär im Alltag, aber von substanziellem Wert

Auf den ersten Blick sind die Effekte der BetrVG-Reform 2001 in der betrieblichen Praxis nicht immer erkennbar. Im Vordergrund der Schilderungen von Betriebsräten stehen zunächst einmal die aktuellen Konflikte um Beschäftigungs- und Arbeitszeitfragen. Sie müssen sich mit Forderungen der Arbeitgeberseite nach Kostensenkung, nach weiterer Arbeitszeitflexibilisierung, nach von den Tarifnormen abweichenden Arbeitszeiten und schließlich nach Verlängerungen der Arbeitszeit auf 40 und mehr Wochenstunden auseinandersetzen. Im Hintergrund stehen oft Drohungen, Arbeitsplätze zu streichen bzw. Betriebe an Standorte mit niedrigeren Personalkosten zu verlagern. Die Betriebsräte versuchen oftmals mit eigenen Vorschlägen zur kostengünstigeren Organisation der Arbeit wenigstens einen Teil der bedrohten Arbeitsplätze zu retten. Dabei muten sie den Arbeitnehmern u.U. Opfer beim Einkommen zu und fordern von ihnen Entgegenkommen in der Arbeitszeitfrage. Betriebsräte sind heute fast überall in die Rolle von Managern der Beschäftigungssicherung gedrängt worden.

Durch die Neuregelung und weitgehende Öffnung der Organisationsgrundlagen konnten die Betriebsräte die Fesseln abwerfen, die sie bis dato an seit langem nicht mehr zeitgemäße Betriebs- und Unternehmensgrenzen gebunden hatten. In vielen Unternehmen kam es zu einer Neuordnung der Betriebsratsstrukturen, zur Einbeziehung bisher betriebsratsloser Betriebe und damit auch zur Schließung vieler „weißer Flecken auf der Betriebsrätelandschaft“. Generell ist ein Trend der Verlagerung von Betriebsratsstrukturen von der einzelbetrieblichen Ebene auf die Ebene von Betriebsverbänden und zu regionalen Betriebsratsstrukturen zu erkennen. Die überbetriebliche Ebene der Betriebsratsarbeit hat deutlich an Gewicht gewonnen. Die offensichtlichen „Gewinner“ der Entwicklung sind die Gesamtbetriebsräte, sie agieren heute oft unternehmensübergreifend, ersetzen oftmals die Rolle der Konzernbetriebsräte und entwickeln sich insgesamt zu den eigentlichen strukturellen Zentren der betrieblichen Mitbestimmung.

Die Betriebsräte werden heute von mehr Arbeitnehmern gewählt als früher, sie repräsentieren heute deutlich mehr Arbeitnehmer. Ihre Arbeitsgrundlagen sind durch mehr Mandate und Freistellungen verbessert worden. Die BR-Gremien sind oftmals größer und arbeitsfähiger geworden. Die Erosionstendenzen der 90er Jahre, die als Folge von Unternehmenszergliederungen auch zu kleineren und schwächeren Betriebsräten mit geringerer Repräsentativität geführt hatten,

haben sich nicht fortgesetzt. Galten Strukturfragen der Betriebsratsorganisation noch in den 90er Jahren oft als nicht besonders interessante Materie, mit der sich nur ein kleiner Kreis von „Insidern“ beschäftigte, so stehen Verhandlungen über eine angemessene Weiterentwicklung der Betriebsratsstrukturen heute oftmals bereits am Beginn von Entscheidungen über unternehmensstrukturelle Veränderungen.

Aber auch was die Integration bestimmter Belegschaftsgruppen in die betriebliche Mitbestimmung angeht, melden die Betriebsräte wichtige Veränderungen. So ist der Anteil der Frauen, die Betriebsratsmandate innehaben heute deutlich höher, als noch Ende der 90er Jahre. Erste Integrationserfolge sind auch bei der Gruppe der Leiharbeiter zu beobachten. Vor allem in den größeren Betrieben beteiligte sich eine Minderheit von ihnen bei den Betriebsratswahlen 2002. Auch wenn weiterhin viele Fragen ihrer Stellung in der betrieblichen Mitbestimmung ungeklärt sind, bot die Wahlbeteiligung jedoch einen ersten Anknüpfungspunkt zu ihrer sozialen und mitbestimmungspolitischen Integration.

Effekte der BetrVG-Reform im Überblick

Im folgenden werden Ergebnisse der Studien in Kurzfassung dargestellt, die den Effekten der BetrVG-Reform 2001 bisher nachgegangen sind.¹

1. *Mehr Wähler, mehr Mandate, mehr Repräsentativität*
2. *Betriebsräte in Unternehmensnetzwerken: Ein Erfolgsmodell*
3. *Mitbestimmung bleibt in Kleinbetrieben weiterhin marginal*
4. *Mehr Einfluss der Frauen in den Betriebsräten*
5. *Integration der Leiharbeiter: Ein Anfang ist gemacht*
6. *Neuland: Arbeitnehmer als Mitbestimmungsakteure*
7. *Neuer Handlungsschwerpunkt: Beschäftigungssicherung*

¹ Vgl. Rudolph, W., Wassermann, W., 2003: Trendwende zu mehr Repräsentativität und Stabilität, Schlussbericht des Projekts „Trendreport Betriebsrätewahlen 2002“ – Ergebnisse der erweiterten Analyse, Büro für Sozialforschung Kassel, sowie:

W. Wassermann, W. Rudolph, 2005: Betriebsräte nach der Reform; Eine empirische Untersuchung ausgewählter Effekte der Reform des BetrVG 2001 in der Praxis; Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster;

1. Mehr Wähler, mehr Mandate, mehr Repräsentativität

Die 90er Jahre waren geprägt durch einen anhaltenden Erosionsprozess im Betriebsrätewesen. Auf dem Hintergrund von tiefgreifenden und anhaltenden Dezentralisierungs- und Umstrukturierungsprozessen in Unternehmen und Betrieben büßten die Betriebsräte Stück um Stück ihre Arbeitsgrundlagen und Aktionsmöglichkeiten ein. Die Zahl der Betriebsratsgremien und Betriebsratsmitglieder sank, die Betriebsräte schrumpften und verloren vielerorts aufgrund sich verkleinernder Betriebe Mandate und Freistellungsmöglichkeiten. In den neuen kleinen Start-up-Firmen wurden in aller Regel keine Betriebsräte gewählt. Insgesamt nahm der Verbreitungsgrad der betrieblichen Mitbestimmung ab. - „Wenn man die Mitbestimmung abschaffen will, muss man nur abwarten und dieses Gesetz unverändert weitere 15 Jahre laufen lassen,“ so hatte Arbeitsminister Walter Riester Anfang des Jahres 2000, zu Beginn der Reformdebatte seinen Anspruch an das Reformvorhaben indirekt umrissen. Es ging also u.a. darum, durch eine Reform die Betriebsrätestruktur den veränderten Betriebsstrukturen anzupassen, die Wahl neuer Betriebsräte zu erleichtern und das Betriebsrätewesen insgesamt entwicklungsfähiger zu machen. Aus unseren Zahlen lassen sich zumindest in einigen Teilbereichen klare Effekte der Gesetzesreform 2001 erkennen.

Die Zahl der BR-Mitglieder war nach gewerkschaftlichen Zählungen zwischen 1994 und 1998 um rund 10% zurückgegangen (von 220.000 auf 200.000). Hintergrund waren Erosionstendenzen der Betriebsrätestruktur im Zusammenhang mit dem Strukturwandel der Unternehmen (Auflösung großer Betriebe, Outsourcing, Dezentralisierung der Dienstleistungstätigkeiten). Nach den bisher vorliegenden Ergebnissen aus den Wahlen 2002 ist nun die Zahl der Mandate gegenüber 1998 aufgrund der vom Gesetzgeber veranlassten Vermehrung der zu besetzenden Mandate in bestimmten Betriebsgrößenklassen insgesamt um rund 5.500 Mandate oder 11% gestiegen. Hier deutet sich demnach eine Trendwende in Richtung einer Stabilisierung der BR-Struktur an.

Positiv verändert hat sich auch das Zahlenverhältnis zwischen BR-Mitgliedern und in den Betrieben zu vertretenden Arbeitnehmern. Hatte ein Betriebsratsmitglied 1998 rein rechnerisch rund 52 Arbeitnehmer zu vertreten, beträgt das Zahlenverhältnis nach den Wahlen 2002 in den untersuchten Betrieben 1 : 47.

Die Zahl der durch Betriebsräte vertretenen Arbeitnehmer war in der 2. Hälfte der 90er Jahre entsprechend dem Rückgang der BR-Gremien und dem kontinuierlichen Abschmelzen der Belegschaften ebenfalls gesunken. In den untersuchten Betrieben ist nun zwischen 1998 und 2002 die Zahl der wahlberechtigten Arbeitnehmer wieder leicht angestiegen (+ 2 %). Dies scheint u.a. Ergebnis der Ausweitung des Wahlvolkes auf einen Teil der Leiharbeiter zu sein. Allerdings rekrutieren sich bisher nur knapp 2 Prozent der Wahlberechtigten aus der Grup-

pe der Leiharbeiter. Dies lässt vermuten, dass man in den Betrieben das

rechnerisch mögliche Wählerpotential unter den Leiharbeitern noch längst nicht ausgeschöpft hat.

Hinzu kommt die durch die Gesetzesreform geschaffene Möglichkeit, Arbeitnehmer in räumlich von den Hauptbetrieben abgetrennten Betriebsteilen (Filialen, Niederlassungen etc.) leichter an den Wahlen zu beteiligen. Insgesamt ist durch diese Entwicklung die Repräsentativität der Betriebsräte wieder angestiegen.

Die durchschnittliche Größe der gewählten Betriebsräte ist in den 90er Jahren kontinuierlich gesunken. Hintergrund war die Erosion von Unternehmens- und Betriebsstrukturen, die auch eine Verkleinerung der BR-Gremien zur Folge hatte. 2002 ist die durchschnittliche Zahl der Mandate der Betriebsräte erstmals wieder angestiegen (von durchschnittlich sechs auf sieben Mandate). Auch diese Entwicklung kann als Element einer gewissen Stabilisierung der Arbeitsgrundlagen der Betriebsräte verstanden werden.

2. Betriebsräte in Unternehmensnetzwerken: Ein Erfolgsmodell

Der Gesetzgeber wollte 2001 die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Bildung von Betriebsräten den neuen Anforderungen anpassen, die sich aus dem Strukturwandel der Unternehmen ergeben. Die personellen wie materiellen Arbeitsgrundlagen der Betriebsräte sollten den gewachsenen Aufgaben der Betriebsräte entsprechend erweitert und gefestigt werden. Für die neuen Organisationsformen der Unternehmen hatte sich das BetrVG – orientiert an den Betriebsformen der 70er Jahre – als zu starr erwiesen. Zu den Kernzielen der Reform gehörte es, die Betriebsrätestruktur entsprechend dem ständigen Wandel der Unternehmensstrukturen und Führungssystemeentwicklungsfähig zu machen. Der Gesetzgeber betrat in erheblichem Umfang Neuland, indem er die Gestaltung der Betriebsratsorganisation grundsätzlich Vereinbarungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite überließ.

Neue Organisationsformen der Betriebsräte

- **Gemeinschaftsbetriebsräte:** In gemeinsamen Betrieben mehrerer rechtlich selbständiger Unternehmen an einem Standort können Gemeinschaftsbetriebsräte errichtet werden (§ 1 BetrVG)
- **Regionalbetriebsräte:** In Unternehmen mit mehreren Betrieben kann per Tarifvertrag die Wahl eines übergreifenden BR auf örtlicher oder regionaler Ebene vereinbart werden (§ 3 BetrVG).
- **Unternehmensbetriebsräte:** Die Bildung von unternehmenseinheitlicher Betriebsräte kann ebenfalls tarifvertraglich vereinbart werden (§ 3 BetrVG).
- **Unternehmensübergreifende GBRs:** Gesamtbetriebsräte können per Tarifvertrag auch unternehmensübergreifend agieren (§ 3 BetrVG). In Unternehmen und Konzernen können die Betriebsratsstrukturen entsprechend geschäftsbereichsbezogener Strukturen (Sparten) organisiert werden.
- **Zuordnung von Kleinbetrieben:** Per Zuordnungsbeschluss können räumlich getrennte Betriebsteile in den Wahl- und Vertretungsbereich der Betriebsräte im Hauptbetrieb integriert werden (§ 4 BetrVG).
- **Arbeitsstättensprecher:** Zusätzliche Vertretungen der Arbeitnehmer, die die Zusammenarbeit zwischen Betriebsrat und Arbeitnehmern erleichtern, z.B. als Substruktur weitläufiger Regional- bzw. Unternehmensbetriebsräte(§ 3 BetrVG).

- *Gemeinschaftsbetriebsräte verhindern Zersplitterung*

Es ist heute leichter, Betriebsratsstrukturen dort zusammenzuhalten, wo trotz formalrechtlicher Unternehmensspaltungen die organisatorischen und personellen Zusammenhänge im Sinne eines gemeinsamen Betriebs erhalten bleiben. Die Betriebsräte entgehen in der Form des *Gemeinschaftsbetriebsrats* einer Zersplitterung, sie erhalten Arbeitsgrundlagen, die sie in die Lage versetzen, betriebs- und unternehmensübergreifend als Akteur aufzutreten. Die Bildung gemeinsamer Betriebsräte für mehrere Unternehmen an einem Standort bleibt oft nicht ohne Konsequenzen für die Arbeitsweise des Managements, das sich nun auf einen gemeinsamen Verhandlungspartner des unternehmensübergreifenden Betriebsrats einigen muss. Gemeinschaftsbetriebsräte sind indes kein „Patentrezept“ für alle Formen der Zergliederung ehemals einheitlicher Unternehmen. Dort wo sich aus der Abspaltung eines Betriebsteils ein neues Unternehmen bildet, das im Laufe der Zeit eigenständig auf einem neuen, von der Ursprungsbranche unterschiedlichen, Markt agiert, kann ein Gemeinschaftsbetriebsrat der abgespaltenen Belegschaft nur für eine Übergangszeit den nötigen Schutz bieten. Danach orientieren sich diese Belegschaften u.U. neu, bilden eigene Betriebsräte oder gehen Allianzen mit Betriebsräten neuer Partnerunternehmen ein.

- *Betriebsräte auf örtlicher oder regionaler Ebene*

Im Bereich kleinbetrieblich strukturierter Unternehmen, deren Belegschaften in zahlreiche Niederlassungen, Filialbetriebe oder Außenstellen zergliedert sind, sind heute sog. „*Regionalbetriebsräte*“ weit verbreitet. Hier werden Betriebsräte auf tarifvertraglicher Basis arbeitsstättenübergreifend gebildet. In anderen Fällen wählen Belegschaften kleiner Nebenbetriebe die Betriebsräte gemeinsam mit denen der Hauptbetriebe. In Konzernstrukturen wurde in vielen Fällen örtlichen oder regionalen Betriebsräten auch die Vertretung von Belegschaften unterschiedlicher Konzernfirmen übertragen. Hier sind also unternehmensübergreifende Betriebsratsstrukturen entstanden. Es entstehen handlungsfähigere Gremien mit solideren Arbeitsgrundlagen als im Falle zersplitterter Klein-Betriebsratsstrukturen. Derartige betriebsübergreifende Betriebsräte sind repräsentativer, da sie auch Arbeitnehmer in externen Kleinbetrieben vertreten können, die bisher aus der Mitbestimmung ausgeklammert waren. Solche Kleinbetriebe sind entweder rechtlich alleine nicht betriebsratsfähig, oder sie verfügen nicht über die Kraft zur Bildung eines eigenen Betriebsrats. In überbetrieblichen Betriebsratsstrukturen auf örtlicher oder regionaler Ebene werden regelmäßig mehr Arbeitnehmer vertreten als in zergliederten Strukturen. Hier werden also mit weniger BR-Gremien u.U. mehr Arbeitnehmer in die betriebliche Mitbestimmung integriert.

- *Betriebsräte wie im Großbetrieb*

Ähnliche Vorteile für die Arbeitnehmerseite ergeben sich dort, wo in Unternehmen mit mehreren Betriebsstandorten ein einheitlicher betriebsübergreifender *Unternehmensbetriebsrat* gebildet wurde. Hier wird i.d.R. ein im Hauptbetrieb ansässiger Betriebsrat gebildet. Es entsteht für ein Netz kleinerer Betriebe gewissermaßen eine Betriebsratsstruktur, die mit großbetrieblichen Verhältnissen vergleichbar ist. Seine faktische Repräsentativität ist davon abhängig, ob sich die Arbeitnehmer aller Filialen und externen Arbeitsstätten an der Betriebsratswahl beteiligen und in welchem Maße auch Beschäftigte der externen Firmenteile in den Betriebsrat gewählt werden.

Die Zusammenfassung von Belegschaften verschiedener Arbeitsstätten kann auch ein Beitrag zu weniger bürokratischen Strukturen und Verfahren in der Mitbestimmung sein. Die Zahl der Mandate ist gegenüber dem gesetzlichen Normalverfahren geringer, es finden weniger Sitzungen statt. Oftmals kann die Bildung von Gesamt- oder Konzernbetriebsräten entfallen. Wirtschaftsausschüsse werden nicht mehr nur für Teilbereiche eines Unternehmens gebildet, sondern auf zentraler Managementebene. Grenzen der Effektivität und Zweckmäßigkeit finden solche überbetrieblichen Betriebsratsstrukturen, dort, wo sie räumlich überdehnt werden, wo die Betreuungsgebiete so weiträumig werden, dass der Kontakt zwischen Arbeitsplatzebene und Betriebsräten nicht mehr gewährleistet wäre. Hierfür sieht das neue Gesetz die Wahl zusätzlicher Vertretungen auf Arbeitsstättenebene vor, die dazu beitragen sollen, die Zusammenarbeit zwischen Betriebsrat und Arbeitnehmern zu erleichtern. Solche betriebsverfassungsrechtlichen „Substrukturen“ regionaler Betriebsräte („Arbeitsstättensprecher“) haben wir bisher nur in seltenen Fällen angetroffen.

- *Gesamtbetriebsräte werden stärker*

Zu den besonders häufig gewählten neuen Organisationsformen der Betriebsräte auf zentraler Ebene gehört eine neue Zuordnung der Vertretungsbereiche von *Gesamtbetriebsräten*. Dort wo in den 90er Jahren durch Unternehmensspaltungen oder Unternehmensübernahmen die überbetriebliche koordinierende Tätigkeit der Gesamtbetriebsräte eingeschränkt oder behindert worden war, während das Management seinerseits unternehmensübergreifend agieren konnte, wurde diese Disparität zwischen Management- und GBR-Struktur per Tarifvertrag aufgehoben. Gesamtbetriebsräte agieren hier heute unternehmensübergreifend und organisieren ihre Arbeit – ähnlich wie das Management – spartenspezifisch. Ihre Funktion ist es, die vielfältigen Entwicklungen in unterschiedlichen Standorten, Konzernteilen und Sparten zusammenzuhalten. Dadurch ist die Repräsentativität der Gesamtbetriebsräte und ihr Verhandlungsgewicht gegenüber dem Management auf Zentralebene spürbar gestiegen. Heute bilden die Gesamtbetriebsräte stärker denn je das eigentliche strukturelle Zentrum der Mitbestimmung auf

zentraler Ebene. Wo Gesamtbetriebsräte derart unternehmensübergreifend agieren, wird die zusätzliche Struktur eines Konzernbetriebsrats (KBR) überflüssig.

Die Gesamtbetriebsräte haben auch in weiterer Hinsicht durch die Reform 2001 eine deutliche Stärkung erfahren. Mit ihrem neuen Initiativrecht zur Bildung örtlicher Betriebsräte (§ 17 BetrVG) in bisher betriebsratslosen Standorten eines Unternehmens, gelingt es ihnen offenbar, bisher bestehende „weiße Flecken“ der Betriebsrätestruktur sukzessive zu schließen, oder zumindest die Zahl der durch Betriebsräte vertretenden Arbeitnehmer des Unternehmens spürbar zu erhöhen. Dies hat zwei Effekte: Es kommen auf örtlicher Ebene mehr Arbeitnehmer unter den Schutz der Mitbestimmung. Gleichzeitig erhöht sich die Repräsentativität und Durchsetzungsfähigkeit der Gesamtbetriebsräte gegenüber dem Management auf zentraler Ebene. Die Gründeraktivitäten der Gesamtbetriebsräte auf der Grundlage ihres neuen Initiativrechts führten in vielen Unternehmen zu recht spektakulären Verdichtungen der Betriebsratsstrukturen.

Statistische Angaben über den Verbreitungsgrad vernetzter Betriebsratsstrukturen liegen bisher nicht vor. Immerhin haben im Rahmen der WSI-Betriebsrätebefragung 2002 rund 15 Prozent der beteiligten Betriebsräte angegeben, ihr Betriebsrat sei durch die gemeinsame Wahl in mehreren rechtlich selbständigen Unternehmen gebildet worden (Gemeinschaftsbetriebsrat). Weitere 19 Prozent gaben an, die BR-Wahl habe zusammen mit Arbeitnehmern eigenständiger Betriebsteile stattgefunden. Dies würde bedeuten, dass es durch die Reform 2001 möglicherweise zu einem strukturellen Wachstum des Betriebsrätewesens gekommen ist, das sich in der Betriebsratsstatistik aber nicht ausdrückt (vgl. Behrens, 2004). Nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit hat sich bis 2004 die Zahl der Betriebsratsstrukturen nach § 3 BetrVG von früher etwa 180 auf über 250 erhöht. Hier sind jedoch nur Verträge mit bundesweiten Regelungen erfasst. Die Zahl der Tarifverträge mit regionalen Regelungsbereichen dürfte deutlich höher liegen.

Als unbrauchbar für die Verbreitung angemessener Betriebsratsstrukturen hat sich das Modell tarifvertraglicher Vereinbarungen in solchen Unternehmen erwiesen, in denen das Management kein Interesse an der Gestaltung einer arbeitsfähigen Organisation der Betriebsratsarbeit hat. Zurückgeworfen auf die gesetzliche Normallösung separater örtlicher Betriebsräte, kommt die Arbeitnehmerseite hier bisher nicht zu arbeitsfähigen Vertretungsstrukturen. Als nachteilig für die Arbeitnehmerseite erweist sich das Prinzip der vereinbarten BR-Strukturen u.U. auch dort, wo das Management versucht, mit Kostenargumenten bestehende Netzwerke auszudünnen. Dann kann die Arbeitsgrundlage der Mitbestimmung leicht zum Gegenstand betriebswirtschaftlichen Schachers werden. Die Bildung betriebsübergreifender Betriebsratsstrukturen mit professionellen Arbeitsmöglichkeiten allein auf Initiative der Arbeitnehmerseite – etwa analog

zum Modell der „Gemeinschaftsbetriebsräte“ - bietet das reformierte Gesetz nicht.

Beispiel Regionalbetriebsräte

Zusammenfassung von Betriebsstätten, Niederlassungen etc. zu einem Vertretungsbereich auf regionaler Ebene (TV § 3 BetrVG)



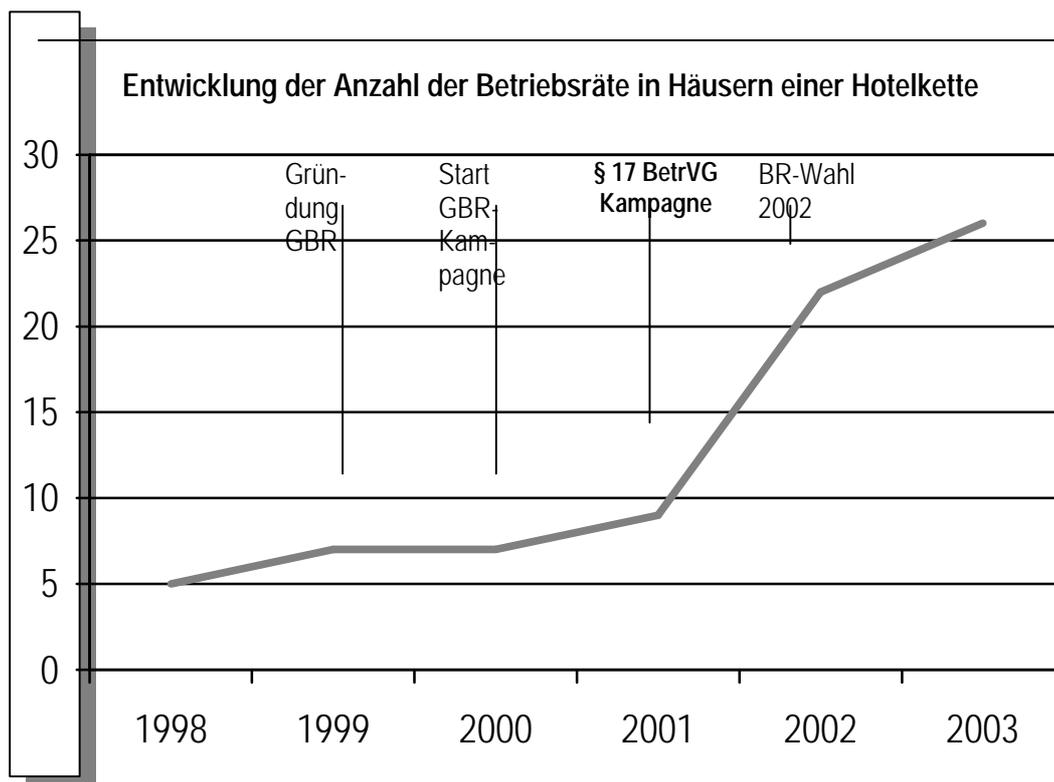
- anstelle kleiner, isolierter Betriebsräte ohne professionelle Arbeitsgrundlagen, ein größerer BR auf Orts- oder Regionalebene, mit Freistellungen und den nötigen Arbeitsmitteln
- Managementstruktur muss passen (legitimierter Verhandlungspartner in Mitbestimmungsfragen auf entsprechender Ebene)
- Problem: überörtliche Betreuung durch die Gewerkschaft
- Problem: große räumliche Entfernung zwischen BR-Sitz und Arbeitsstätten (u.U. Arbeitsstättensprecher nötig)

Beispiel GBR-initiierte Betriebsrätenetzwerke

Örtliche BR-Gründungen durch GBR/KBR-Initiative (§ 17 BetrVG)

Schritte:

- Ein Arbeitnehmer aus einem Hotel ruft beim GBR wegen betrieblicher Probleme an. Der GBR-Vorsitzende empfiehlt die Wahl eines BR. Er fordert den Anrufer auf, im Betrieb nach Kandidaten für einen Wahlvorstand zu suchen.
- Wenn sich in dem Betrieb ein Kreis von drei bis fünf Arbeitnehmern für den Wahlvorstand findet, nimmt ein benachbarter BR zu ihnen Kontakt auf, insbesondere wegen Vorsichtsregeln und Problemen bei der Wahlvorbereitung.
- Die zuständige Verwaltungsstelle der NGG wird um Unterstützung bei der Wahlvorbereitung gebeten. Bei den Wahlinitiatoren handelt es sich meist zunächst nicht um Gewerkschaftsmitglieder.
- Der GBR beschließt auf seiner nächsten Sitzung die Bestellung des örtlichen Wahlvorstands. In diesem Moment erhalten die Wahlvorstandsmitglieder Kündigungsschutz. Per Fax werden die Namen gleichzeitig der Hauptverwaltung sowie der zuständigen NGG-Verwaltungsstelle mitgeteilt.
- Die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen finden dann in Zusammenarbeit mit den örtlichen NGG-Sekretären statt.
- Vier Wochen nach der vollzogenen BR-Wahl bietet der GBR den frisch gewählten Betriebsrat eine Klausurtagung zur Erstinformation über die Probleme der BR-Arbeit und erste Arbeitsschritte an.



3. Mitbestimmung bleibt in Kleinbetrieben weiterhin marginal

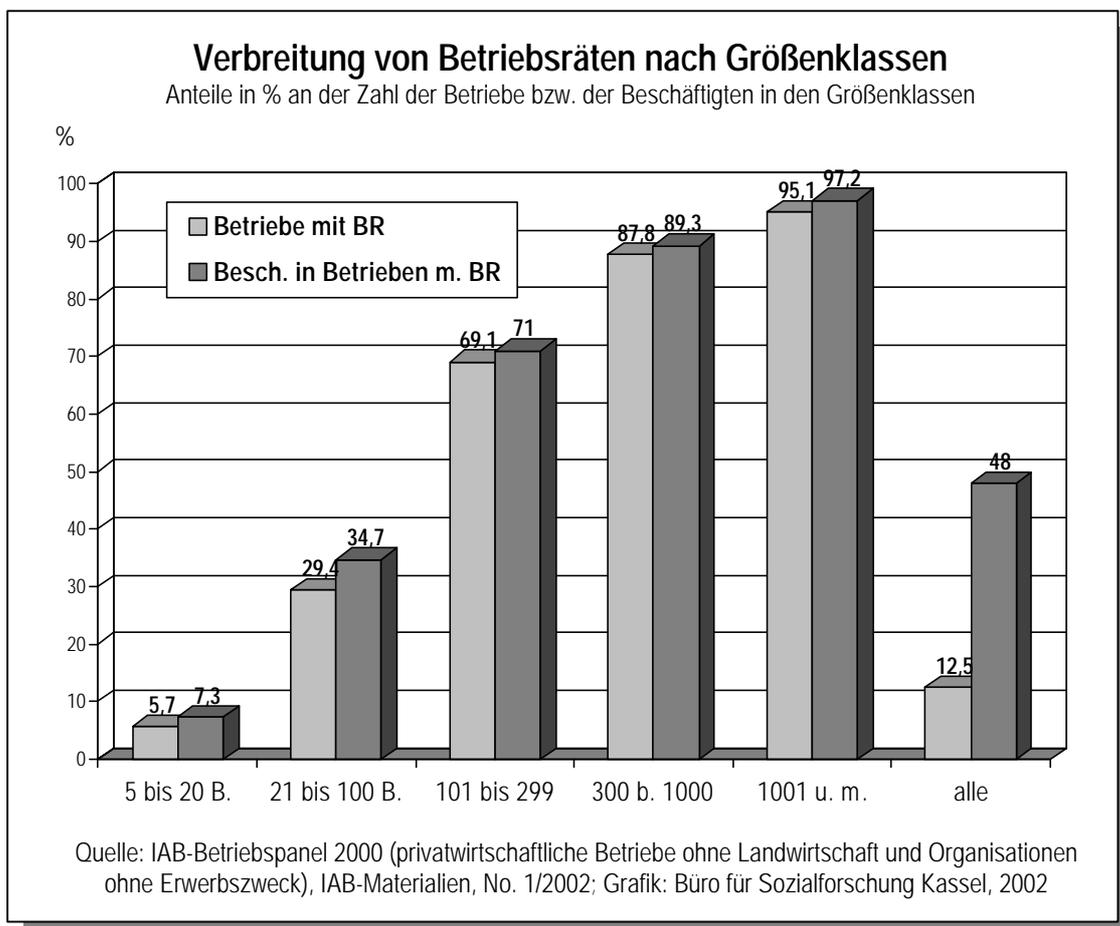
Ein weiteres Ziel des Gesetzgebers war es, durch eine Reihe von Maßnahmen die Gründung von Betriebsräten insbesondere in mittelständischen Kleinbetrieben zu fördern und zu erleichtern. Man hoffte, durch eine Verkürzung und Entbürokratisierung des Wahlverfahrens in Kleinbetrieben gewissermaßen die Widerstandsschwelle mittelständischer Arbeitgeber gegenüber der Bildung von Betriebsräten zu senken. Auch die Arbeitnehmerseite sollte ermutigt werden, angesichts geringerer Hürden den Schritt zur Betriebsratsgründung leichter zu wagen. Das sog. „vereinfachte Wahlverfahren“ ist in den Kleinbetrieben durchweg angenommen worden. Es war in vielen Fällen offenbar ein wichtiges Hilfsmittel zur erstmaligen Installation eines Betriebsrats. Im übrigen hat es das Wahlprozedere in Betrieben mit bestehenden Betriebsräten vereinfacht. Es wird sicherlich die betriebliche Mitbestimmung im Bereich kleiner Betriebe in Zukunft prägen. Zu der erhofften deutlichen Vermehrung von Betriebsräten im Bereich kleiner Eigentümerbetrieb ist es, nach allem, was wir bisher wissen, jedoch nicht gekommen. Die kontroverse öffentliche Debatte um die Förderung von Betriebsratsgründung hat in den ersten Monaten nach Inkrafttreten der Reform und später im Rahmen der Betriebsratswahlen 2002 zu zahlreichen Impulsen, Aktivitäten und organisierten Kampagnen der Gewerkschaften zur Unterstützung von Betriebsratsgründungen geführt. Dabei ist es teilweise auch gelungen, Betriebsräte in solchen Branchenbereichen durchzusetzen, in denen es vorher kaum betriebliche Interessenvertretungen und gewerkschaftliche Organisation gab.

In der IT-Branche ebenso wie im „New-Media“-Bereich gelten Betriebsräte heute nicht mehr generell als „unmöglich“ und überflüssig. Aber auch im Handwerksbereich wurden in den letzten Jahren Betriebsratsstrukturen aufgebaut. Fusionsprozesse und eine konzernähnliche Einbindung ehemals unabhängiger Handwerksfirmen erleichterten dabei den Aufbau von Betriebsratsstrukturen, die sich ebenfalls an den überbetrieblichen Managementstrukturen orientieren. Wo kleine Betriebe zu Unternehmensnetzwerken zusammenwachsen, entsteht auch die Grundlage für eine netzwerkartige Organisation der Betriebsräte.

Dort wo es zu Betriebsratsgründungen kam – das zeigen unsere betrieblichen Fallstudien -, standen vor allem wirtschaftliche und betriebspezifische Probleme und Konflikte als Auslöser im Hintergrund. Die Belegschaften machten den Schritt zur Betriebsratsgründung vor allem in Fällen, in denen Arbeitsplätze, Einkommen und Arbeitszeitstrukturen in Gefahr schienen. Eigentümerwechsel oder drohende Betriebsschließungen gehörten zu den meist genannten Motiven für Betriebsratsgründungen. Ursächlich für die Initiative von Belegschaften zur Betriebsratsgründung waren also in erster Linie betriebliche und wirtschaftliche Gründe. Große Bedeutung bei der erfolgreichen Durchführung der erstmaligen Wahlen hatten gewerkschaftliche Kampagnen und Beratungen durch Gewerk-

schaftssekretäre vor Ort. Die externe Hilfestellung durch Gewerkschaften war im engeren Sinnen meist nicht der Auslöser von Wahlinitiativen. Ohne sie wären aber viele Wahlen nicht zustande gekommen.

Insgesamt kam es nicht zu dem in den Gewerkschaften von vielen erwünschten „Gründungsboom“. Zwar wurden seit der Reform 2001 Tausende neuer Betriebsräte gegründet, zu einer nachhaltigen Vermehrung der Zahl der Betriebsratsgremien ist es insgesamt vermutlich jedoch nicht gekommen. Den Neugründungen im Bereich kleiner Betriebe steht ein „Betriebsrätenschwund“ infolge von Betriebsaufgaben, Pleiten und Übernahmen in ähnlichem Umfang gegenüber. Ein nachhaltiges Wachstum der Betriebsrätestruktur wird im Bereich kleiner Eigentümerbetriebe auch durch die Tatsache behindert, dass hier Betriebsräte aufgrund hoher Fluktuation, geringer personeller Reserven und durch Aufgaben während der Wahlperiode ihre Tätigkeit oftmals wieder einstellen.



Zwar hat die Praxis das „vereinfachte Wahlverfahren“ angenommen. Als Instrument zur Überwindung der mittelstandstypischen Widerstände gegen Betriebsratswahlen war es jedoch nicht erfolgreich. Nach wie vor bilden Betriebsräte in Kleinbetrieben eine Ausnahmekonstellation. Die Gründe für die stabile

Resistenz der betrieblichen Verhältnisse gegenüber gesetzlichen Reforminitiativen sind auf Ebenen tieferliegender sozialer Beziehungsgeflechte und Machtstrukturen zu suchen, die sich gesetzlichen Eingriffen seit über 50 Jahren offenbar weitgehend entziehen. Wenn nicht weitere politische Initiativen im Spannungsfeld von Mittelstand und Mitbestimmung entwickelt werden, wird es bei der derzeitigen Situation bleiben, die u.a. dadurch gekennzeichnet ist, dass mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmer ohne Schutz durch einen Betriebsrat auskommen muss.

4. *Mehr Einfluss der Frauen in den Betriebsräten*

Durch die Aufnahme einer obligatorischen „Geschlechterquote“ bei der Mandatzuteilung in den Betriebsräten wollte der Gesetzgeber der Minderheit der Frauen einen ihrem Anteil in den Belegschaften angemessenen Repräsentanz der Frauen sichern. Durch die verbesserte Repräsentanz von Frauen sollte die Grundlage dafür gelegt werden, dass Themen, die insbesondere weibliche Beschäftigte betreffen, besser als bisher in das Tätigkeitspektrum der Betriebsräte Eingang finden. Dazu zählen vor allem Fragen der Teilzeitbeschäftigung, der Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie Geschlechtergleichstellung und Frauenförderung.

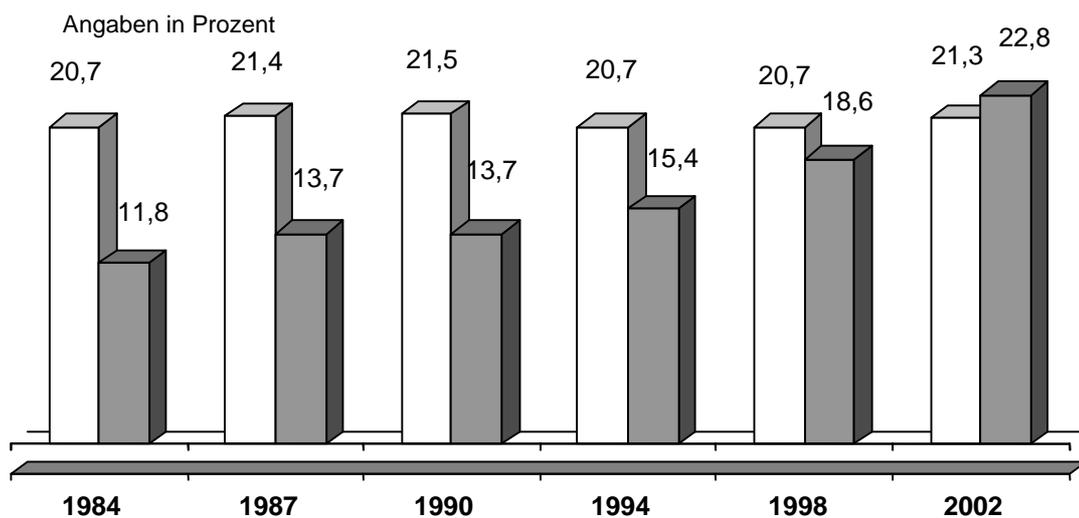
In der Tat erhöhte sich der Frauenanteil in den Betriebsräten bei den BR-Wahlen 2002 deutlich. Der Anteil der Frauenmandate näherte sich damit weitgehend ihrem Belegschaftsanteil an, wobei die Verhältnisse nach Branchen und Betriebsgrößenklassen mitunter stark variieren. Allerdings hatte sich der Anteil weiblicher Betriebsratsmitglieder auch bereits vor der Reform von Wahl zu Wahl allmählich erhöht. Insofern griff die Geschlechterquote einen bereits bestehenden Trend auf, beschleunigte und verstärkte die Entwicklung nun aber deutlich. Neben der Quote als solcher hatte aber die politische Debatte um eine gerechtere Beteiligung von Frauen an der betrieblichen Mitbestimmung zweifellos dazu beigetragen, dass Frauen bei den Betriebsratswahlen 2002 in vielen Betrieben nun auch eine höhere Bereitschaft zur aktiven Teilnahme an der Betriebsratsarbeit entwickelten. In Kleinbetrieben kam es durch die gesetzliche Initiative oftmals dazu, dass hier überhaupt erstmals Frauen in die bisherige Männerdomäne Betriebsrat einzogen. Hier mussten teilweise bisherige männliche Mandatsträger zurückstehen. Die Steigerung der Frauenmandate fiel insbesondere in größeren Betrieben leichter, weil dort aufgrund einer allgemeinen Vermehrung der zur Verfügung stehenden Mandate mehr Frauen in die Betriebsräte einziehen konnten, ohne männlichen Kollegen die Sitze streitig zu machen.

Das traditionelle *Angestelltenmandat* wurde im Rahmen der Reform abgeschafft. An seine Stelle trat gewissermaßen das „Frauenmandat“. Zu einem Rückgang der Repräsentanz der Gruppe der Angestellten kam es bei den Wahlen 2002 jedoch nicht. Im Gegenteil: die Angestellten legten durchschnittlich in den Betriebsräten zu. Hier gab es offensichtlich auch einen Substitutionseffekt: Aus weiblichen Angestelltenmandaten wurden Frauenmandate aus der Gruppe der Angestellten. Damit wurde auch ein Strukturwandel innerhalb der Gruppe der Angestellten in den Betriebsräten gefördert: Der Anteil der kaufmännischen Angestellten gewann gegenüber den technischen Angestellten an Boden.

Formelle Initiativen und Vereinbarungen zur Geschlechtergleichstellung sowie zur Vereinbarkeit von Arbeit und Familie spielen im Gesamtspektrum der Be-

etriebsratstätigkeit noch keine zentrale Rolle. In unseren Fallstudien wurden aber zahlreiche Beispiele dafür sichtbar, dass Gleichbehandlung und Frauenförderung im Alltagshandeln der Betriebsräte durchaus eine Rolle spielen. Initiatoren sind hier vor allem weibliche Betriebsratsmitglieder, soweit sie innerhalb der Betriebsräte zur aktiven Kerngruppe gehören. Dort, wo Frauen in den Betriebsräten eine starke Minderheit oder eine Mehrheit bilden, oder gar eine Führungspositionen einnehmen, werden die Betriebsräte mittlerweile auch zu zuverlässigen Akteuren in Fragen der Geschlechteremanzipation. Die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes, die zu einer Verstärkung der Frauenpräsenz in den Betriebsräten geführt hat, trägt zu dieser Entwicklung bei.

Frauen holen auf Entwicklung des Frauenanteils im Organisationsbereich der IG Metall



Quelle: IG Metall, 2003

□ Belegschaftsanteil ■ Betriebsratsanteil

Büro für Sozialforschung
Kassel, 2004

5. *Integration der Leiharbeiter: Ein Anfang ist gemacht*

Zu den Merkmalen des Strukturwandels, der die Arbeitsgrundlagen der Betriebsräte in den 90er Jahren in Frage zu stellen drohte, gehörte eine Erosionstendenz ehemals integrierter Belegschaften zu einer Ansammlung von Beschäftigtengruppen mit unterschiedlichem Rechtsstatus. Die Gruppe der „Stammbelegschaften“ mit einem Arbeitsverhältnis zum Firmeninhaber schmolz allmählich zugunsten anderer Gruppen, wie Mitarbeitern von sog. „Fremdfirmen“, Arbeitern aus sog. „Subunternehmen“, zugunsten von Leiharbeitnehmern oder auch einköpfigen Kleinfirmen bis hin zu externen Mitarbeitern, deren Status in die Kategorie der Scheinselbständigkeit fiel. Da diese Beschäftigten durchweg keine Arbeitnehmer im Sinne des Betriebsverfassungsgesetz sind, drohte den Betriebsräten die Basis wegzubrechen. Ein zunehmender Teil der Beschäftigten im Betrieb arbeitet außerhalb des Vertretungsbereichs der Betriebsräte.

Der Gesetzgeber hat versucht, diesem Erosionsprozess entgegenzutreten, indem er den von anderen Arbeitgebern zur Arbeitsleistung überlassenen Arbeitnehmern, sofern sie mindestens drei Monate eingesetzt sind, das aktive Wahlrecht zu den Betriebsratswahlen im Entleihbetrieb zubilligte. Hierbei handelt es sich vor allem um Leiharbeiter von Zeitarbeitsfirmen, deren Zahl in der zweiten Hälfte der 90er Jahre sprunghaft angestiegen war. Durch die Einbeziehung der Leiharbeiter in das Wahlvolk sollte die Distanz zwischen Stamm- und Randbelegschaft überwunden werden.

Bei den Wahlen 2002 konnte erstmals eine Minderheit der Leiharbeiter – schätzungsweise rund ein Drittel – die Betriebsräte in den Entleihbetrieben mitwählen. Integrationsansätze sind vor allem bei Leiharbeitern mit längerfristigen Einsatzzeiten zu beobachten. Die Motivation zur Integration in den Betrieb steigt mit der Chance einer späteren Übernahme in die Stammbesellschaft. Hier wird auch die Zusammenarbeit mit den Betriebsräten der Entleihbetriebe gesucht.

Die Betriebsräte in den Entleihfirmen haben erst angefangen, Konzepte und Methoden einer effektiven Interessenvertretung dieser Gruppe zu entwickeln, nachdem sie vorher jahrelang von ihren Gewerkschaften aufgefordert worden waren, die Leiharbeitsfrage zu ignorieren. Aus dem Motto „Leiharbeit verhindern!“ ist heute das Motto „Leiharbeiter organisieren!“ geworden. Ein wesentlicher Impuls zu dieser Neuorientierung ging von der Novellierung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) aus, das ab 2004 grundsätzlich eine Gleichbehandlung der Leiharbeiter in den Einsatzbetrieben vorsah. Da es möglich war, dem „Equal-Pay“-Gebot durch den Abschluss eigener niedrigerer Tarifnormen zu entgehen, kam es in der Zeitarbeitsbranche zu einer Reihe von Tarifverträgen, teilweise mit DGB-Gewerkschaften, teilweise mit konkurrierenden Gewerkschaften. Die Kontrolle der Einkommens- und Tarifstrukturen der Leiharbeiter

ist nun zu einem wichtigen neuen Aufgabenfeld der Betriebsräte in den Entleihfirmen geworden. Hier findet in Ansätzen eine Integration der Leiharbeiter in die betriebliche Mitbestimmung statt.

Der Versuch des Gesetzgebers im Rahmen der BetrVG-Reform durch die Integration der Leiharbeiter in das Wahlvolk Rand- und Stammebelegschaft mitbestimmungspolitische stärker zusammenzuführen, wurde allerdings durch zwei Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts (BAG) im Jahr 2003 nachhaltig konterkariert. Es entschied, dass Leiharbeiter weder bei der Berechnung der Zahl der Betriebsratsmandate, noch bei der Ermittlung der Zahl der dem Betriebsrat zustehenden Freistellungen zu berücksichtigen sind. Betriebsräte werden nun zwar teilweise mit den Stimmen der Leiharbeiter gewählt und sie haben auch Rechte und Pflichten der Interessenvertretung dieser Gruppe. Aber ihre personellen Arbeitsgrundlagen können die Betriebsräte nicht entsprechend der neuen Aufgaben weiterentwickeln. Diese Konfrontation zwischen Gesetzgeber und BAG in der Frage des Leiharbeiterstaus dürfte die gewünschte soziale und mitbestimmungspolitische Annäherung zwischen Rand- und Stammebelegschaften deutlich behindern.

6. *Neuland: Arbeitnehmer als Mitbestimmungsakteure*

Zwei neue Bestimmungen im reformierten BetrVG 2001 führen in das Neuland einer über den Kreis der gewählten Betriebsratsmitglieder hinausreichenden Beteiligung von Arbeitnehmern an der betrieblichen Mitbestimmung. Die Zusammenarbeit des Betriebsrats mit sachkundigen Arbeitnehmern als sog. „betriebliche Auskunftspersonen“ nach § 80 Abs. BetrVG soll die Sachkompetenz des Betriebsrats in speziellen Fragen erhöhen und seine Verbindung zu allen Belegschaftsgruppen bzw. betrieblichen Bereichen fördern. Die Übertragung von Aufgaben des Betriebsrats auf Arbeitsgruppen („Arbeitsgruppenmitbestimmung“) nach § 28a BetrVG soll eine rechtlich geregelte Beteiligung von Arbeitnehmern auf der Arbeitsplatz- bzw. Arbeitsgruppenebene an der Mitbestimmung fördern. Beide Vorschriften laufen auf eine Öffnung der Betriebsratsarbeit in Richtung der Arbeitnehmer hinaus. Mitbestimmung soll nicht mehr allein Funktionärstätigkeit sein. Die Arbeitnehmer selbst sollen die Möglichkeit erhalten, ihre eigenen Vorstellungen durch aktive Mitarbeit in die Mitbestimmung einzubringen.

Neuregelungen zur unmittelbaren Beteiligung der Arbeitnehmer an der Mitbestimmung

- Betriebsräte können sachkundige Arbeitnehmer als Auskunftspersonen an ihrer Arbeit beteiligen (§ 80 BetrVG)
- Arbeitsgruppen können selbständig mit AG Vereinbarungen aushandeln, Voraussetzung ist Rahmenvereinbarung, BR hat Vetorecht (§ 28a BetrVG)

Einerseits ist die Inanspruchnahme innerbetrieblicher Experten als Auskunftspersonen seit langem betriebliche Übung. Die Mitarbeit von mandatslosen Arbeitnehmern in Teams und Projektgruppen wird sowohl vom Management als auch von den Betriebsräten gewünscht und gefördert. Die Beteiligung von Arbeitnehmern an Problemlösungen ist also vielerorts betriebliche Praxis. Die Regeln sind oft in Betriebsvereinbarungen festgelegt. Rat und Ideen, Engagement und Enthusiasmus der Arbeitnehmer für neue Lösungen werden also gewünscht und genutzt. Zu selbständigen Mitbestimmungsakteuren mit eigenen Handlungsrechten, die sie unabhängig von Management und Betriebsräten ausüben könnten, sind die Arbeitnehmer dadurch jedoch nicht geworden.

Die Dezentralisierungskonzeption des Gesetzgebers widerspricht offenbar in ganz ähnlicher Weise sowohl den Interessen des Managements als auch denen der Betriebsräte. Letztere befürchten einen Kompetenz- und Einflussverlust des

Betriebsrats und erwähnen die Gefahr einer Auseinanderentwicklung zwischen verschiedenen Belegschaftsgruppen mit dem Ergebnis einer Entsolidarisierung. Schließlich wird von Betriebsratsseite bemängelt, dass aufgrund der Vielzahl möglicher Vereinbarungen auf dezentraler Ebene eine Aushöhlung bestehender zentraler Regelungen und eine „Zerstückelung kollektiver Bedingungen“ drohe. Die Bedenken der Arbeitgeberseite sind strukturell ähnlich: Das Verfahren schaffe eine für das Management unübersichtliche Situation, die Schaffung zusätzlicher Gremien mache die Abstimmung komplizierter, es entstünden neue Kosten. Das Verfahren sei zu undurchsichtig, zu kompliziert. Beide Seiten halten offenbar am konservativen Strukturbild einer zentralisierten Mitbestimmung zwischen Management und Betriebsrat fest.

Aus dem Bereich der IG Metall liegen mittlerweile Erfahrungen aus sechs Betrieben mit dem Einsatz von Auskunftspersonen nach § 80 BetrVG vor. Die sechs Projektbetriebe zeigen die mögliche Vielfalt der Anwendung der neuen Bestimmung in der Praxis: Von zwei betrieblichen Auskunftspersonen, die als Berater des Betriebsrats benannt wurden - bis hin zu einem Netzwerk von betrieblichen Auskunftspersonen über den ganzen Betrieb hinweg, die an einem konkreten Thema mit den Beschäftigten diskutieren und den Betriebsrat dabei unterstützen, eine Betriebsvereinbarung zu erarbeiten.

In allen Projektbetrieben wurde die Resonanz bei den Beschäftigten als durchweg positiv beschrieben. Das Ansehen des Betriebsrats in der Belegschaft steigt. Die Beschäftigten fanden es gut, dass sie vom Betriebsrat gefragt werden. Die Möglichkeit, Auskunftspersonen zu benennen, bietet in Betrieben mit Vertrauensleuten die Möglichkeit, Vertrauensleute besser in die Arbeit des Betriebsrats einzubeziehen, ihnen Zeit und Schutz für eine konkret festgelegte Aufgabe zu verschaffen. In einigen Betrieben haben betriebliche Auskunftspersonen eher die direkte Beraterrolle für den Betriebsrat eingenommen. In Betriebsversammlungen zeigten sich Zustimmung und größere Akzeptanz des Betriebsrats bei den Beschäftigten. Langfristig könnte es nach Einschätzung der IG Metall so gelingen, die Interessenvertretung der Beschäftigten gerade in kleinen und mittleren Unternehmen auszubauen. Beschäftigte, die bereit sind, als "Sachkundige Arbeitnehmer" zu arbeiten, lassen sich bei der nächsten Wahl evtl. als Vertrauensleute gewinnen. Die Neuregelung des Betriebsverfassungsgesetzes zu den Auskunftspersonen gibt die Chance,

- die Arbeit der Vertrauensleute aufzuwerten und ihnen themenbezogen mehr Zeit und Schutz zu verschaffen,
- die Zusammenarbeit zwischen Betriebsrat und Vertrauensleuten zu intensivieren,
- Beschäftigte in die Arbeit der Interessenvertretung einzubeziehen und sie an der Bearbeitung von Themen zu beteiligen, die sie selbst betreffen,

- in Bereichen, zu denen Betriebsrat oder Vertrauensleute bisher noch wenig Kontakt haben, ins Gespräch zu kommen und Ansprechpartner zu finden,
- langfristig in Betrieben/Bereichen ohne Vertrauensleute gewerkschaftliche Strukturen aufzubauen,
- die Arbeit der Betriebsräte betriebsöffentlicher und nachvollziehbarer zu machen,
- den Betriebsrat gegenüber dem Arbeitgeber durchsetzungsfähiger zu machen.

7. *Neuer Handlungsschwerpunkt: Beschäftigungssicherung*

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

Und schließlich haben Betriebsräte erstmals ein Initiativrecht zur Entwicklung eigener Vorschläge zur Beschäftigungssicherung, verbunden mit einer Beratungspflicht für die Arbeitgeberseite. Der Gesetzgeber hat dafür einen breiten Themenkatalog vorgegeben: Die Vorschläge können etwa eine flexible Gestaltung der Arbeitszeit, die Förderung von Teilzeitarbeit und Altersteilzeit, neue Formen der Arbeitsorganisation, Änderungen der Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufe, die Qualifizierung der Arbeitnehmer, Alternativen zur Ausgliederung von Arbeit oder die Vergabe an andere Unternehmen sowie zum Produktions- und Investitionsprogramm betreffen. Das Management wird hier also lediglich zum Dialog über Beschäftigungsfragen und Betriebsänderungen gezwungen. Eine mitbestimmte Entscheidung gibt es in diesem Bereich - wie bisher - nicht. Das Gewicht der Betriebsräte in Auseinandersetzungen um Interessenausgleich und Sozialpläne wird jedoch durch die Möglichkeit der Hinzuziehung eines externen Sachverständigen sowie durch eine Bindung personeller Entscheidungen bei Betriebsänderungen an die im Sozialgesetzbuch vorgesehenen öffentlichen „Fördermöglichkeiten zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit“ (§ 112) gestärkt.

In wieweit die Novellierung insgesamt dazu beitragen kann, die in den 70er Jahren ins Gesetz gekommene Philosophie der Abfindung per Sozialplan (Stichwort „sozialverträgliche Entlassungen“) durch eine neue, zeitgemäßere Orientierung abzulösen, die Sozialpläne grundsätzlich durch Vereinbarungen zur Standortsicherung und durch „Beschäftigungspläne“ ersetzen würde, ist heute noch nicht zu beantworten. Eine systematische Untersuchung der Effekte der neuen Rechte im Bereich Beschäftigungssicherung steht bisher aus. Für eine solche grundsätzliche Umorientierung wäre sicher mehr als nur eine Gesetzesänderung not-

wendig. Entscheidend für die zukünftige Stabilität und Anerkennung des Betriebsräteswesens wird aber – neben den behandelten Strukturfragen – vor allem die Konfliktfähigkeit der Betriebsräte in den wesentlichen, die Arbeitnehmer berührenden Problemdimensionen des Arbeitslebens sein. Die Beschäftigungssicherung ist heute und auf längere Sicht zweifellos einer der Prüfsteine, an denen die Nützlichkeit und Existenzberechtigung der Betriebsräte beurteilt werden wird. Die aktuellen Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass auch unterhalb der Ebene der spektakulären Fälle wie „Karstadt“ oder „Opel“ die Betriebsräte immer stärker in die Rolle von Managern der Beschäftigungssicherung gedrängt werden. Die Ausweitung der Handlungsrechte der Betriebsräte im Bereich Betriebsänderungen und betrieblicher Umstrukturierung haben die Position der Betriebsräte in den laufenden Auseinandersetzungen um die Beschäftigungssicherung gestärkt. In zahlreichen Fällen gelang es den Betriebsräten, in Verhandlungen mit dem Management Betriebsstandorte zu sichern, geplante Stilllegungen zu verhindern und in Krisensituationen die Interessenlage der Belegschaften zur Geltung zu bringen. Ein Zurück der Handlungsrechte der Betriebsräte auf das Niveau der 70er Jahre, wie es BDI/BDA wünschen, würde die Rolle der Betriebsräte wieder auf die nachträgliche Aushandlung von Sozialplänen und Abfindungen reduzieren. Eine solche Rückentwicklung der betrieblichen Mitbestimmung wäre angesichts des heutigen Problemdrucks auf dem Hintergrund globaler Konkurrenzverhältnisse weder wirtschaftlich noch sozialpolitisch vertretbar.

- *Prozesslawine blieb aus*

Von Kritikern der Reform 2001 war eine Prozesslawine gegen die zur Beschäftigungssicherung dienenden neuen Rechte der Betriebsräte prophezeit worden. Aber die Realität sieht anders aus. Im neuen Mitbestimmungsrecht § 97 (2) BetrVG, nach dem der BR bei Fällen eines drohenden Qualifikationsverlustes Berufsbildungsmaßnahmen durchsetzen kann, sahen die Kritiker eine starke Einschränkung der unternehmerischen Entscheidungsfreiheit, die investitions-hemmend wirke. Aber entgegen den Unkenrufen war in dieser Angelegenheit bisher nur ein einziges Mal eine gerichtliche Entscheidung erforderlich. Dies erbrachte eine Recherche bei Arbeitsgerichten und juristischen Datenbanken. Das neue Vorschlagsrecht zur Beschäftigungssicherung nach § 92 a BetrVG fand seinen Weg in die betriebliche Praxis bislang ebenfalls ohne Konflikte vor den Arbeitsgerichten. Und auch nur einmal musste ein Gericht bemüht werden, um in einer Streitigkeit aufgrund § 111 (2) BetrVG zu entscheiden. Seit der Novelle dürfen Betriebsräte in Unternehmen mit über 300 Beschäftigten bei Betriebsänderungen einen externen Berater hinzuziehen, ohne vorher die Zustimmung des Arbeitgebers einzuholen. Auch hier war eine kostenträchtige Prozesslawine vorhergesagt worden. Das befürchtete „Stör- und Blockadepotenzial“ für unternehmerisches Handeln blieb offenbar aus.²

² Vgl. Stefanie Ecke, Auswertung von Gerichtsentscheidungen zum novellierten BetrVG, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, 2005

Betriebsräte zurück in die siebziger Jahre?

1. Das „Konzept für die Erneuerung der betrieblichen Mitbestimmung“ von BDI und BDA

In der aktuellen Polemik um die Mitbestimmung werden gerne Behauptungen mit großer historischer Reichweite eingesetzt. Der Satz des inzwischen ausgeschiedenen BDI-Chefs Rogowski, bei der Mitbestimmung handele es sich um einen „Irrtum der Geschichte“ wird wohl in ähnlicher Weise Geschichte machen, wie ein Satz aus dem „Industriekurier“, dem Vorgänger des „Handelsblatts“ im Jahre 1965: „Die Demokratisierung der Wirtschaft ist so unsinnig wie eine Demokratisierung der Schulen, der Kasernen oder der Zuchthäuser!“ - Heute wie damals also viel Theaterdonner. Die Mitbestimmung hat sich unterdes zu einem anerkannten Kernelement der Entscheidungsfindung in der Wirtschaft weiterentwickelt. Während sich die öffentliche Debatte derzeit hauptsächlich auf einen Schlagabtausch um die Unternehmensmitbestimmung konzentriert, blasen die Arbeitgeberverbände parallel auch zur Demontage der betrieblichen Mitbestimmung. Die Forderungen von BDI/BDA laufen auf eine Rücknahme der BetrVG-Reform von 2001 hinaus.³

Die Positionen und Forderungen von BDI/BDA, denen sich CDU und FDP in wesentlichen Punkten bereits angeschlossen haben, sind nicht neu. Sie knüpfen unmittelbar an der Polemik an, die angesichts der Debatte der Jahre 2000 und 2001 um die letzte Reform der Betriebsverfassung geführt worden war. Man nimmt die Behauptungen, die Reform schnüre insbesondere dem Mittelstand die Luft zum Atmen ab, einfach wieder auf, ohne die Erfahrungen mit dem neuen Gesetz überhaupt zur Kenntnis zu nehmen. Dies zeigt, dass es hier nicht darum geht, Konsequenzen aus Entwicklungen in der betrieblichen Realität zu ziehen, sondern darum, sich für eine politische Niederlage zu revanchieren. BDI und BDA sind traditionell Verbände, die eher die Interessen der großen Unternehmen vertreten. Dass diese Verbände nun betonen, sie wollten durch die Beseitigung der Errungenschaften der Reform 2001 insbesondere etwas für den Mittelstand tun, läuft auf einen Anbiederungsversuch gegenüber den Mittelständlern hinaus.

³ Vgl. BDI/BDA Kommission Mitbestimmung, Konzept für die Erneuerung der betrieblichen Mitbestimmung, vorgelegt im November 2004. Grundlage der Auseinandersetzung mit dem BDI/BDA-Papier sind u.a. Ergebnisse einer aktuellen Studie über die Effekte der Reform des BetrVG 2001 in der Betriebspraxis. Wassermann, W., Rudolph, W., „Betriebsräte nach der Reform – Eine empirische Untersuchung ausgewählter Effekte der Reform des BetrVG 2001 in der Praxis“. Die Studie ist im Frühjahr 2005 im Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster, erschienen.

Die Forderungen von BDI/BDA

A. Schwächung der Arbeitsgrundlagen, weniger Mandate, weniger Freistellungen, Hürden gegen Betriebsratsgründungen

- Vom BetrVG abweichende Betriebsratsstrukturen sollen ohne Tarifpartner betrieblich geregelt werden.
- Das vereinfachte Wahlverfahren in Kleinbetrieben soll nicht mehr obligatorisch sein. Die Gültigkeit einer BR-Wahl soll vom Erreichen eines Wahlbeteiligungs-Quorums von einem Drittel der Arbeitnehmer abhängig gemacht werden.
- Die Schwellenwerte zur Bemessung der Betriebsratsmandate sollen wieder auf den Zustand vor der Reform 2001 zurückgesetzt werden. Teilzeitbeschäftigte sollen bei der Berechnung nur entsprechend ihrer Arbeitszeit anteilig berücksichtigt werden. Auszubildende sollen gar nicht mehr berücksichtigt werden.
- Einigungsstellenverfahren sollen durch die Einführung von Fristen beschleunigt werden. Arbeitgeber sollen u.U. eine geplante Maßnahme auch ohne Einigung durchführen können.

B. Einschränkung von Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechten

- Bei Betriebsänderungen sollen externe Berater nicht mehr ohne Zustimmung des AG hinzugezogen werden. Interessenausgleich und Sozialplan sollen beschleunigt werden. Das Initiativrecht des BR bei Weiterbildungsmaßnahmen soll wieder abgeschafft werden. Gleiches gilt für die 2001 ins Gesetz gekommene Mitbestimmung bei der Durchführung von Gruppenarbeit. Die Mitbestimmung des BR im Rahmen des Gesundheitsschutzes soll entfallen.
- Die Regelungskompetenzen der Tarifparteien sollen weiter geschwächt werden. Sog. betriebliche Bündnisse für Arbeit und Beschäftigung sollen die Festlegung tariflicher Normen übernehmen. Der Vorrang tariflicher vor betrieblichen Normen soll abgeschafft werden. Die Betriebsräte sollen dadurch an Stellenwert gewinnen, sie sollen aber ausdrücklich nicht mit Rechten des Arbeitskampfes ausgestattet werden.

2. Tarifvertragliche Betriebsratsorganisation

Um zu einer arbeitsfähigen und repräsentativen Betriebsratsorganisation zu kommen, die den konkreten Betriebs- und Unternehmensstrukturen angepasst sind, hat der Gesetzgeber deshalb bei der Reform 2001 die Möglichkeit der tarifvertraglichen Vereinbarung von Betriebsratsstrukturen erweitert. Diese Öffnung der gesetzlichen Grundlagen für vereinbarte Betriebsratsstrukturen durch die Tarifpartner hat sich mittlerweile zu einem wirklichen Erfolgsmodell entwickelt. Rund 250 derartige Tarifverträge regeln inzwischen meist betriebsübergreifende Vertretungsbereiche von Betriebsräten etwa in Form von „Regionalbetriebsräten“ oder „Unternehmensbetriebsräten“. Diese Lösungen bieten für alle Beteiligten Vorteile: Viele Arbeitnehmer, die bisher in kleinen isolierten Arbeitsstätten von der Mitbestimmung ausgeschlossen waren, werden jetzt von einem für sie zuständigen Betriebsrat vertreten. Durch überbetriebliche Betriebsräte kann die Zahl der Mandate gesenkt und die Effektivität der Betriebsratsarbeit gleichzeitig erhöht werden. Zusätzliche Hierarchiestufen der Betriebsräteorganisation, wie etwa Gesamtbetriebsräte, werden u.U. überflüssig. Die bisherigen Erfahrungen mit der Betriebsratsorganisation per Tarifvertrag haben sowohl zur Entbürokratisierung als auch zu höherer Repräsentanz der Betriebsräte beigetragen.

Bei den bisher ausgehandelten Tarifverträgen nach § 3 BetrVG handelt es sich ausschließlich um Regelungen auf der Ebene einzelner Unternehmen oder Konzerne. In der Praxis werden die Betriebsratsstrukturen von den betrieblichen Partnern ausgearbeitet und unter Beteiligung der Tarifpartner formell vereinbart. Die Forderung von BDI/BDA, betriebliche Regelungen über die Betriebsratsstruktur sollten künftig den tariflichen vorgehen, läuft deshalb ins Leere.

3. Vereinfachtes Wahlverfahren

Bei der Debatte um die Reform des BetrVG 2001 hatten die Arbeitgeberverbände gegen die Einführung eines vereinfachten Wahlverfahrens in Kleinbetrieben polemisiert, indem sie behaupteten, das „Hauruck-Verfahren“ (Hundt) öffne radikalen Minderheiten den Weg zur Errichtung von Betriebsräten gegen den Willen der Mehrheit der Belegschaften. Tatsächlich ist es in der Praxis nicht zu handstreichartigen Betriebsratsgründungen gekommen.

In Betrieben mit bis zu 50 Beschäftigten, wo das neue Wahlverfahren seit 2001 obligatorisch ist, lag die Wahlbeteiligung der Arbeitnehmer an den BR-Wahlen 2002 mit über 86 Prozent deutlich über der durchschnittlichen Wahlbeteiligung, die etwas über 70 Prozent lag. Gerade bei den erstmaligen BR-Wahlen war die Wahlbeteiligung überdurchschnittlich hoch. Die neuen Betriebsräte haben demnach eine breite demokratische Legitimation.

In Betrieben zwischen 50 und 100 Beschäftigten, wo das vereinfachte Wahlverfahren nur mit Zustimmung des Arbeitgebers möglich ist, wurde es in jedem zweiten Betrieb angewandt. Dies zeigt, dass viele Mittelständler die Vorteile des neuen Verfahrens (kurzes Prozedere, Kostenersparnis) erkannt und für sich genutzt haben. Für einen breiten Widerstand mittelständischer Arbeitgeber gegen das neue Wahlverfahren gibt es also keinen Beleg. Das vereinfachte Wahlverfahren wurde in der Praxis angenommen und es besteht keine Notwendigkeit einer Korrektur dieser Regelung.

Als zusätzliche Hürde gegen die Errichtung von Betriebsräten hat man sich nun ein Wahlbeteiligungs-Quorum ausgedacht. Begründet wird dies damit, dass so verhindert werden könne, dass eine Wahl von einer Minderheit gegen die große Mehrheit erzwungen werden könne. Hier wird also „Verbesserung der Legitimation der betrieblichen Mitbestimmung“ gesagt, die Errichtung neuer Hürden gegenüber Betriebsrastwahlen jedoch gemeint. Noch einmal: Die Wahlbeteiligung ist in Kleinbetrieben, und insbesondere bei den Erstwahlen überdurchschnittlich hoch. Von Kommandoaktionen kleiner Gruppen gegen den Willen der Belegschaftsmehrheit kann also nicht die Rede sein! Die Betriebsräte brauchen keine zusätzliche Legitimation.

In bestimmten Konstellationen könnte ein derartiges Quorum legitime Wahlen blockieren helfen. Vor allem im Bereich des privaten Dienstleistungsgewerbes, deren Belegschaften oft in zahlreiche kleine, räumlich voneinander isolierte Gruppen in Filialen und externen Arbeitsstätten zerfallen, ist die Wahlbeteiligung bei Erstwahlen aufgrund der strukturellen Schwierigkeiten oft recht niedrig. Mit einem starren Wahlquorum wären hier manche Wahlen formell ungültig. In anderen Fällen würde die Hürde von 33 Prozent Wahlbeteiligung mögliche Wahlinitiatoren möglicherweise von einer Wahlinitiative abhalten. Durch das vereinfachte Wahlverfahren sollten die Wahlen in Kleinbetrieben erleichtert und entbürokratisiert werden. Der BDI/BDA-Vorschlag würde die Hürden wieder höher setzen und das Wahlverfahren wieder bürokratischer machen.

Was die Verhinderung von Betriebsräten in Kleinbetrieben angeht, werden BDI/BDA allerdings von der FDP noch übertroffen. Mit ihrer Forderung, Betriebsräte in Betrieben mit weniger als 20 Beschäftigten überhaupt nicht mehr zuzulassen, liebäugelt sie mit einem historischen Zustand vor dem Inkrafttreten des ersten Betriebsrätegesetzes im Jahre 1920.⁴

Nach wie vor gibt es – trotz Einführung des vereinfachten Wahlverfahrens – in der großen Mehrheit der Kleinbetriebe keine Betriebsräte. Die Forderungen von BDI/BDA laufen darauf hinaus, die Errichtung von Betriebsräten in Mittelstandsfirmen weiter zu erschweren. Es scheint, dass sich die Großverbände der

⁴ Seit dem Inkrafttreten des ersten Betriebsrätegesetzes im Jahre 1920 können – nur unterbrochen durch die Nazizeit - in Betrieben zwischen 5 und 20 Beschäftigten Betriebsräte gewählt werden.

Arbeitgeberseite mit solchen Forderungen dem Mittelstand gewissermaßen andienen wollen: „Wir tun was für Euch!“ - Man sollte den Mittelstand jedoch nicht für dumm verkaufen. Selbstbewusste Mittelständler haben den Wert der Mitbestimmung inzwischen zu schätzen gelernt.

4. Mandate und Freistellungen

BDI/BDA fordern, die Schwellenwerte für die Berechnung von Mandatszahlen und Freistellungen wieder auf das Niveau von 1972 zurückzusetzen. So soll die Freistellungsgrenze von derzeit 200 wieder auf 300 Arbeitnehmer erhöht werden. Man argumentiert, die Freistellung eines BR-Mitgliedes in Betrieben mit 200 Arbeitnehmern koste den Arbeitgeber zusätzlich 0,5 Prozent der Lohnsumme. Solche Rechenspiele unterstellen, dass Betriebsräte in Betrieben mit 199 Arbeitnehmern keinerlei Aktivitäten entfalten würden, die sie von der Arbeit abhielten. Tatsächlich sind die Betriebsräte auch in Betrieben mit weniger als 200 Beschäftigten bereits mit einem mehr oder weniger großen Anteil ihrer Arbeitszeit für die Interessenvertretung tätig. Der „Kostensprung“ um 0,5 Prozent der Lohnsumme in Betrieben ab 200 Beschäftigten findet also in der Realität nicht statt. (Übrigens: Wenn, wie von BDI/BDA gefordert, in einem Betrieb mit 1.000 Beschäftigten eine Freistellung gestrichen würde, dann brächte das rechnerisch eine Ersparnis von 0,1 Prozent der Lohnsumme!) Bereits in der Novelierungsdebatte 2001 hatten einzelne Branchenverbände behauptet, die Kostensteigerung durch die Freistellung eines BR-Mitgliedes treibe angesichts niedriger Umsatzrenditen diese Branchen unweigerlich in den Ruin. Wir wissen, dass diese Branchen auch drei Jahre nach der Reform noch existieren, teilweise mit gestiegenen Beschäftigtenzahlen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Betriebsräte in Betrieben zwischen 200 und 300 Beschäftigten ihr neues Recht auf eine Freistellung bisher offenbar nur sehr zurückhaltend umgesetzt haben. Nur in rund jedem zweiten dieser Betriebe wurde ein BR-Mitglied von der Arbeit freigestellt. Dies lässt zumindest vermuten, dass die Betriebsräte hier keineswegs „ohne Rücksicht auf Verluste“ ihre gesetzlichen Freistellungsrechte durchsetzen.

Um zu niedrigeren Mandatszahlen zu kommen wird von BDI/BDA schließlich gefordert, Teilzeitbeschäftigte sollten bei der Berechnung der Mandate nur noch anteilmäßig entsprechend ihrer Arbeitszeit berücksichtigt werden. Es wird argumentiert, gerade in Dienstleistungsbranchen mit hohem Anteil von Teilzeitbeschäftigten führe die geltende gesetzliche Norm zu unverhältnismäßig hohen Belastungen und Benachteiligungen der Unternehmen.

Ein Denkfehler: Dort wo die Mehrheit der Arbeitnehmer aus Teilzeitbeschäftigten besteht, werden in der Regel auch Teilzeitbeschäftigte in die Betriebsräte gewählt. Die Betriebsratskosten verbleiben in diesen Fällen also auch auf Teil-

zeitniveau. Eine Wettbewerbsbenachteiligung gegenüber anderen Unternehmen entsteht grundsätzlich nicht. Schließlich konkurriert eine Gebäudereinigerfirma nicht mit einem Maschinenbaubetrieb sondern mit anderen Gebäudereinigern mit ähnlicher Beschäftigtenstruktur.

Von der Sache her verursachen Teilzeitbeschäftigte grundsätzlich nicht weniger Vertretungsaufwand durch die Betriebsräte als Vollzeitbeschäftigte. Häufig arbeiten Teilzeitbeschäftigte zudem auch außerhalb der Betriebe an externen Einsatzorten sowie zu versetzten Schichtzeiten. Diese oft komplizierte Arbeitsorganisation erhöht in aller Regel den Arbeitsaufwand der Betriebsräte. Eine Reduktion von Mandatszahlen und Freistellungsrechten der Betriebsräte nach dem „pro-rata-temporis-Grundsatz“, wie dies Die BDI/BDA-Autoren fordern, würde dem Kernziel des BetrVG einer angemessenen Vertretung aller Arbeitnehmer im Betrieb zuwiderlaufen. Ähnliches gilt für die Gruppe der Auszubildenden, die bei der Berechnung der Betriebsratsmandate überhaupt nicht mehr berücksichtigt werden sollen. - Kann ein Rückzug der Betriebsräte aus der Mitwirkung bei der Berufsausbildung gewollt sein?

5. „Erörtern“ statt Mitbestimmen

In zehn Punkten wird die Streichung einzelner Mitbestimmungsrechte gefordert. Die Arbeitgeber sollen in bestimmten Fragen (z.B. Interessenausgleich und Sozialplan) auch ohne Einigung mit dem Betriebsrat handeln können. Gerade erst eingeführte Initiativrechte bei Weiterbildung und Beschäftigungssicherung würden rückgängig gemacht. Die Mitbestimmung bei Gruppenarbeit, Gesundheitsschutz und bei speziellen Entgeltfragen steht ebenfalls auf der Streichliste von BDI/BDA. Die Erarbeitung betrieblicher Problemlösungen, die in der Praxis auch Bestand haben, gelingt nur, wenn dem Arbeitgeber ein starker, unabhängiger Betriebsrat gegenübersteht. Der Wunschbetriebsrat der Mitbestimmungsexperten von BDI und BDA scheint aber einer mit schlechten Arbeitsgrundlagen und möglichst ohne gesetzliche Druckmittel zu sein. Die Formel lautet „Erörtern“ statt „Mitbestimmen“. Zitat: „Der Betriebsrat darf auf diesen Gebieten selbstverständlich weiter tätig sein und sämtliche Fragen im vertrauensvollen Gespräch mit dem Arbeitgeber erörtern.“

6. Arbeitskampfrecht für Betriebsräte?

Unausgegoren und widersprüchlich bleiben die Überlegungen von BDI/BDA zur künftigen Rolle der Betriebsräte. Angesichts der Tendenz, dass tarifvertragliche Regelungen den Betriebsparteien mehr Spielraum für betriebliche Vereinbarungen einräumen, erhalte die betriebliche Mitbestimmung einen „zusätzlichen Stellenwert“, sie werde in ihrer Bedeutung gestärkt, heißt es dort. – Aber wie sollen die Betriebsräte diesen wachsenden Aufgaben und Anforderungen

gerecht werden, wenn man ihnen gleichzeitig ihre Arbeitsgrundlagen (Wahlverfahren, Mandate, Freistellungen) beschneidet? - Ist nur ein schwacher Betriebsrat ein guter Betriebsrat?

Schließlich ist von der Notwendigkeit dezentraler und subsidiärer Regelungen durch Arbeitgeber und Betriebsräte die Rede. Die Betriebsräte sollen demnach zunehmend an Stelle der Gewerkschaften tarifvertragsähnliche Regelungen vereinbaren können. Dies müsste aber den Charakter der Betriebsratsarbeit zwangsläufig verändern. Betriebsräte müssten von der Friedenpflicht entbunden und arbeitskampffähig werden. Diese Falle offenbar ahnend, betonen die Autoren des BDI/BDA-Papiers zum Schluss, man lehne „entschieden und geschlossen“ alle Überlegungen ab, die darauf hinausliefen, „den Betriebsräten faktisch die Stellung einer Gewerkschaft bei der Aushandlung von Arbeitsbedingungen zu geben“. Gerade das vertrauensvolle Zusammenwirken zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat solle nicht durch Tarifkonflikte gestört werden. – Das „vertrauensvolle Zusammenwirken“ auf betrieblicher Ebene ist aber nur solange möglich, wie es Flächentarife gibt, die nach den Regeln von Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie erstritten werden!

Weiß man im Arbeitgeberlager wirklich was man will? Die Rolle der betrieblichen Mitbestimmung soll gestärkt werden. Dafür werden die Arbeitsgrundlagen der Betriebsräte erst einmal geschwächt. Sie sollen Gewerkschaftsaufgaben übernehmen, ohne deren Konfliktfähigkeit (Streikrecht) zu erhalten. Sie sollen schließlich in Millionen betrieblicher „Bündnisse für Arbeit“ die Tarifnormen ersetzen. Gleichzeitig soll die Gründung neuer Betriebsräte im Mittelstand durch neue Wahlhürden blockiert werden.

7. Entscheidungen am liebsten ohne Betriebsräte?

CDU und FDP wollen auf betrieblicher Ebene in den Kleinbetrieben künftig ganz ohne Betriebsräte auskommen. In Betrieben ohne Betriebsräte soll die Belegschaft einer Abweichung von tariflichen Normen mittels einer Mehrheitsentscheidung zustimmen. Dahinter steht das Bild, als gehe es in kleinen mittelständischen Betrieben überwiegend konfliktfrei zu. Ein allgemeines Vertrauensverhältnis zwischen Belegschaft und Chef mache angstfreie Willensbildungsprozesse über Einkommen, Arbeitszeit und die Zukunft des Arbeitsplatzes möglich. Aber gerade in Kleinbetrieben ohne Betriebsräte sind Konflikte besonders verbreitet. Das zeigt eine Statistik über die Inanspruchnahme der Arbeits- und Sozialgerichte. Gerade aus kleinbetrieblichen Branchen, wie dem meist mittelständischen Baugewerbe und dem Hotel- und Gaststättengewerbe gingen im Jahr 2004 Arbeitnehmer überdurchschnittlich häufig vor die Gerichte, denn sie haben meist keinen Betriebsrat, an den sie sich wenden könnten. Relativ gering dagegen war der Anteil der Verfahren in Branchen mit vielen Großbetrieben oder im öffentlichen Dienst.⁵

⁵ Vgl. „Einblick“, Ausgabe 10/05

8. Ruinieren die Kosten für Betriebsräte den Mittelstand?

Die vorliegenden Zahlen über die Kostenentwicklung der Betriebsratsarbeit bieten für derartige Behauptungen keine Grundlage. Das Kölner IW-Institut hat einen Anstieg der Betriebsratskosten pro Arbeitnehmer zwischen 1997/98 und 2003/04, also im Verlauf von rund sieben Jahren, von 569,40 Euro auf 650,12 Euro ermittelt. Das sind rund 14 Prozent, bzw. 2 Prozent pro Jahr, was wiederum die allgemeine Inflationsrate in diesem 7-Jahreszeitraum nicht übersteigt. Von einer durch die Reform 2001 verursachten Kostenexplosion der Betriebsratsarbeit kann also nicht die Rede sein.⁶

Hinzu kommt, dass Aussagen über die Kostenentwicklung in Kleinbetrieben unter 200 Beschäftigten aus den Erhebungen des IW nicht gewonnen werden können. An der Umfrage beteiligen sich fast ausschließlich größere Betriebe. Nach Angaben des IW waren 98,9 Prozent der von der Befragung betroffenen Arbeitnehmer in Unternehmen mit mehr als 200 Arbeitnehmern beschäftigt. Das IW-Institut selbst räumt ein: „Die Ergebnisse dieser Untersuchung basieren somit vorwiegend auf Industrieunternehmen mit mehr als 200 Arbeitnehmern und sind nicht repräsentativ.“ (Niederhoff, S. 6).⁷

Nach Berechnungen des IW sind in Betrieben mit über 200 Beschäftigten die Kosten für die Freistellung von BR-Mitgliedern gemäß § 38 BetrVG zwischen 1997 und 2004 von 127,51 auf 186,76 Euro gestiegen, was einer Erhöhung um 46 Prozent im Verlauf von sieben Jahren entspricht, jährlich demnach knapp 7 Prozent. In welchem Umfang die Erhöhung der Mandatszahlen durch die Reform 2001 einerseits und die allgemeine Einkommenserhöhung andererseits in diesem Zeitraum zu der Erhöhung beigetragen haben, wurde nicht untersucht. Da die Gruppe der Betriebe zwischen 200 und 300 Beschäftigten, in denen seit 2001 erstmals das Recht der vollständigen Freistellung eines BR-Mitgliedes besteht, nicht gesondert untersucht wurde, konnte auch hier ein spezifischer Kostensteigerungseffekt durch die Gesetzesreform nicht belegt werden.

Die Zahlen aus Großbetrieben mit einer stärkeren institutionellen Ausstattung der Betriebsräte können nicht auf die Verhältnisse in Kleinbetrieben übertragen werden. In Kleinbetrieben bis zu 100 Beschäftigten kann die Reform 2001 nicht zu Kostensteigerungen geführt haben, da es in diesen Größenklassen zu keiner

⁶ Niederhoff, H.-U., 2003: „Betriebsratswahlen 2002. Eine Analyse der Zusammensetzung der Betriebsräte bis 2006“, Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik Nr. 259, 6/2002, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln (Hg.)

Niederhoff, H.-U., 2004: Die direkten Kosten der Anwendung des Betriebsverfassungsgesetzes, Ergebnisse einer Unternehmensbefragung aus dem Jahre 2003/2004, Deutscher Instituts Verlag Köln

⁷ Tatsächlich handelt es sich bei den Betrieben, die sich an der Erhebung beteiligten, um ausgesprochene Großunternehmen mit einer durchschnittlichen Beschäftigtenzahl von über 3.800 wahlberechtigten Arbeitnehmern. Die 1.811 beteiligten Betriebe hatten Betriebsräte mit durchschnittlich 8 Mandaten, auf jedes der an der Befragung beteiligten 338 Unternehmen entfielen rund 45 BR-Mandate (vgl. Niederhoff, S. 5).

Erhöhung der Mandatszahlen gekommen ist. In dieser Gruppe dürfte sich das vereinfachte Wahlverfahren durch das verkürzte Prozedere aber *kostenmindernd* ausgewirkt haben. Dieser Effekt wurde jedoch vom IW-Institut nicht untersucht. Selbstkritisch vermerkt das IW insgesamt, es sei nicht abschließend zu klären, welcher Teil des Kostenanstiegs ausschließlich auf die Novellierung des BetrVG zurückzuführen ist (vgl. Niedenhoff, S. 29).

Im Rahmen der gleichen in den Jahren 2003/2004 durchgeführten Unternehmensbefragung des IW wurden auch Fragen nach der Bewertung der Betriebsräte durch das Management gestellt. Die Antworten zeigen, dass sich die Haltung des Managements durch die Reform des BetrVG offensichtlich nicht verändert hat. Ähnlich wie bereits in einer Befragung 1994 erklärten 72 Prozent der Befragten (damals 79 Prozent), dass nicht über das „ob“, sondern lediglich über das „wie“ der Zusammenarbeit mit dem Betriebsrat nachzudenken sei. Diese große Mehrheit der Manager stimmte der Aussage zu: „Unternehmerisches Handeln bedeutet, das Organ des Betriebsrats zu akzeptieren und die konkrete Gestaltung der vertrauensvollen Zusammenarbeit voranzutreiben.“ Nur 0,9 Prozent lehnten diese Auffassung ab (vgl. Niedenhoff, S. 9 – 11).

9. Die Mehrheit der Mittelständler will Betriebsräte behalten

Aber die IW-Untersuchung hat – wie gesagt – nur Aussagekraft für den Bereich großer Betriebe und Unternehmen. Wie sehen mittelständische Arbeitgeber die Zusammenarbeit mit den Betriebsräten nach der Reform 2001? Im März 2005 veröffentlichte die Unternehmensberatung Weissmann und Cie., Nürnberg, Ergebnisse einer Managementbefragung in 500 Unternehmen mit Umsätzen zwischen 3 Millionen und einer Milliarde Euro. Zur Gruppe der wirtschaftlich relevanten Mittelstandsunternehmen zählt man im allgemeinen Firmen mit Jahresumsätzen zwischen 2 und 50 Millionen Euro. Dieser aktive Teil des Mittelstands war an dieser Umfrage demnach beteiligt. Über 96 Prozent der Geschäftsführer und Eigentümer sehen nach dieser Umfrage die Zusammenarbeit mit dem Betriebsrat positiv. „Ganz offensichtlich ist die Wirklichkeit der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Betriebsräten viel besser als gedacht“, kommentierte Weissmann die Ergebnisse seiner Befragung.

Ganz anders als etwa der ehemalige Präsident des BDI, Michael Rogowski, sehen die meist mittelständischen Unternehmer aus der Befragung die Zusammenarbeit mit dem Betriebsrat als „eine hervorragende Sache“ an. So würden über 82 Prozent der Firmen den Betriebsrat selbst dann beibehalten, wenn sie die Möglichkeit zur Abschaffung hätten. Nur 3,6 Prozent der Unternehmen würden sich von der Arbeitnehmervertretung trennen. Die Forderung zur Abschaffung seien „wohl eher politisch motiviert“ sagte Weissmann.

Auch ein weiteres Argument der Anti- Betriebsrats-Vordenker wird von der Studie entkräftet. Angeblich nutzten die Gewerkschaften die Betriebsräte, um über diesen Kanal Einfluss auf die Firmen zu gewinnen. Dagegen sagten in der Un-

tersuchung nur 5,6 Prozent der Führungskräfte, die Gewerkschaften übten „starken Einfluss“ in ihrer Firma aus, 77,1 Prozent erklärten dagegen, die für ihre zuständigen Gewerkschaften hätten „keinen Einfluss“, 16 Prozent sprachen von „schwachem Einfluss“.

Laut Weissmann bewährt sich die betriebliche Mitbestimmung vor allem in der Krise, während anderswo dann der Klassische Konflikt zwischen Arbeit und Kapital aufbreche. Weissmann: „Gute Unternehmer binden den Betriebsrat bewusst in die Verantwortung mit ein, bis hin zu strategischen Planungen.“

Nach diesen Ergebnissen werden die Pläne von BDI/BDA, FDP und CDU zur organisatorischen und politischen Schwächung der Betriebsräte von einer großen Mehrheit mittelständischer Arbeitgeber nicht geteilt. Zumindest die Gruppe der mitbestimmungserfahrenen Mittelständler schätzt die Zusammenarbeit mit dem Betriebsrat, so wie sie sich nach der Reform 2001 des BetrVG entwickelt hat.⁸

⁸ Weissmann, A., 2005: Die meisten Unternehmer sind Freunde der betrieblichen Mitbestimmung, Pressemitteilung der Unternehmensberatung Weissmann und Cie., Nürnberg vom 14. März 2005 (<http://de.news.yahoo.com/050314/12/getq.html>)

Gesamtbewertung der BetrVG-Reform 2001 in Stichpunkten

- **Nach fast 30 Jahren Reformuntätigkeit des Gesetzgebers war die Reform 2001 überfällig, um die Arbeitsgrundlagen und die Handlungsschwerpunkte der Betriebsräte den veränderten Unternehmens- und Betriebsstrukturen sowie den neuen Problembereichen in den Betrieben anzupassen.**
- **Das Betriebsrätewesen ist repräsentativer geworden. Heute werden deutlich mehr Arbeitnehmer von Betriebsräten vertreten, als vor der Reform. Davon profitieren vor allem Arbeitnehmer in kleinen, von den Hauptbetrieben abgetrennten Filialen und Arbeitsstätten sowie Leiharbeiter, die sich jetzt an der Wahl der Betriebsräte beteiligen können.**
- **Die Ergebnisse der Reform wirken in der Alltagspraxis der betrieblichen Mitbestimmung im allgemeinen unspektakulär, sind aber von substanzieller Bedeutung für die Handlungsfähigkeit der Betriebsräte unter den veränderten Bedingungen.**
- **Die Erosionstendenz der BR-Strukturen aus den 90er Jahren konnte gestoppt, ihre Arbeitsgrundlagen gesichert werden. Aufgrund der flexibleren Organisationsgrundlagen können Betriebsräte heute wieder auf gleicher Augenhöhe mit dem Management verhandeln.**
- **Durch eine Erhöhung der Mandatszahlen und Freistellungsrechte in mittleren und größeren Betrieben konnte die Arbeitsweise der Betriebsräte den gestiegenen Anforderungen an eine professionalisierte Arbeitsweise angepasst werden. Ruinöse Kostensprünge wurden durch die Freistellung in Betrieben ab 200 Beschäftigte nicht verursacht.**
- **Die Bildung betriebs- und unternehmensübergreifender Betriebsratsstrukturen ermöglicht bessere Anpassung an die Führungsstrukturen und stärkt den Einfluss der Betriebsräte.**
- **Das vereinfachte Wahlverfahren für Kleinbetriebe und weitere Maßnahmen der Entbürokratisierung der Wahlen sind in der Praxis angenommen worden. Zu einer Blockadehaltung mittelständischer Unternehmer ist es im allgemeinen nicht gekommen. Nur sehr wenige Klagen gegen das vereinfachte Wahlverfahren wur-**

den bei den Gerichten anhängig. Eine bessere Verbreitung von BR-Strukturen im Mittelstand braucht allerdings noch weitere politische Impulse.

- In den BR-Wahlen 2002 ist in mehreren Tausend Kleinbetrieben erstmals ein Betriebsrat gewählt worden. Aufgrund von Umstrukturierungen, Fluktuation und Zerfall in anderen Bereichen der Wirtschaft kam es wahrscheinlich aber nicht zu einer wirklichen Vermehrung der Betriebsräte.
- Die Integration der Frauen in die betriebliche Mitbestimmung wurde gefördert. Der Anteil weiblicher Betriebsratsmitglieder ist deutlich gestiegen. Auch dadurch wurde die allgemeine Repräsentativität der Betriebsräte verstärkt. Der Frauenanteil in den Betriebsräten entspricht allerdings noch nicht dem Gewicht der Frauen in den Belegschaften insgesamt.
- Die durch die Reform eröffneten neuen Möglichkeiten einer unmittelbaren Partizipation von Arbeitnehmern und Arbeitsgruppen an der betrieblichen Mitbestimmung wurden in den Betrieben bisher eher zögerlich aufgegriffen.
- Die Ausweitung der Handlungsrechte der Betriebsräte im Bereich Betriebsänderungen und betrieblicher Umstrukturierung haben die Position der Betriebsräte in den laufenden Auseinandersetzungen um die Beschäftigungssicherung gestärkt. In zahlreichen Fällen gelang es den Betriebsräten, in Verhandlungen mit dem Management Betriebsstandorte zu sichern, geplante Stilllegungen zu verhindern und in Krisensituationen die Interessenlage der Belegschaften zur Geltung zu bringen.

Argumente gegen die propagierten Einschnitte in die betriebliche Mitbestimmung

- Juni 2005 -

I. Hat die Reform des BetrVG 2001 die Kosten für die Betriebsratsarbeit in die Höhe getrieben? Geraten durch die neuen Freistellungsregeln vor allem Mittelständler in die Kostenfalle?

II. Hat die Reform des BetrVG von 2001 zu einer Prozesslawine geführt?

III. Was geschieht, wenn bei der Berechnung der Betriebsratsmandate nicht mehr alle Arbeitnehmer in gleicher Weise berücksichtigt werden?

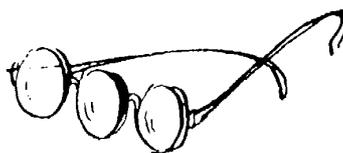
IV. Ist das vereinfachte Wahlverfahren für Kleinbetriebe mittelstandsfeindlich?

V. Was bedeutet es, wenn den Arbeitnehmern in Betrieben mit weniger als 20 Beschäftigten das Recht auf die Wahl eines Betriebsrats genommen würde?

VI. Sind nur schwache Betriebsräte gute Betriebsräte?

VII. Wie soll es nach Plänen von CDU und FPD in Betrieben ohne Betriebsräte künftig zum sozialen Ausgleich kommen?

VIII. Lehnen Mittelständler Betriebsräte grundsätzlich ab?



I. Hat die Reform des BetrVG 2001 die Kosten für die Betriebsratsarbeit in die Höhe getrieben? Geraten durch die neuen Freistellungsregeln vor allem Mittelständler in die Kostenfalle?

1.

Das IW-Institut der Arbeitgeberverbände hat einen Anstieg der Betriebsratskosten pro Arbeitnehmer zwischen 1997/98 und 2003/04, also im Verlauf von rund sieben Jahren, von 569,40 Euro auf 650,12 Euro ermittelt. Das sind rund 14 Prozent, bzw. durchschnittlich 2 Prozent pro Jahr. Diese Steigerungsrate bewegt sich demnach innerhalb der allgemeinen Inflationsrate in diesem 7-Jahreszeitraum. Von einer durch die Reform 2001 verursachten Kostenexplosion der Betriebsratsarbeit kann also nicht die Rede sein.

2.

Seit 2001 kann in Betrieben ab 200 Arbeitnehmern ein Betriebsratsmitglied für die Interessenvertretung vollständig freigestellt werden. BDI/BDA behaupten, dieses Freistellungsrecht belaste insbesondere den Mittelstand, da die Freistellung eines BR-Mitgliedes in diesen Betrieben den Arbeitgeber zusätzlich 0,5 Prozent der Lohnsumme koste. Tatsächlich sind die Betriebsräte auch in Betrieben mit weniger als 200 Beschäftigten bereits mit einem mehr oder weniger großen Anteil ihrer Arbeitszeit für die Interessenvertretung tätig. Ein ruinöser „Kostensprung“ um 0,5 Prozent der Lohnsumme findet also in der Realität nicht statt. (Übrigens: Wenn, wie von BDI/BDA gefordert, in einem Betrieb mit 1.000 Beschäftigten eine Freistellung gestrichen würde, dann brächte das rechnerisch eine Ersparnis von sage und schreibe 0,1 Prozent der Lohnsumme!)

3.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Betriebsräte in Betrieben zwischen 200 und 300 Beschäftigten ihr neues Recht auf eine Freistellung bisher offenbar nur sehr zurückhaltend umgesetzt haben. Nur in rund jedem zweiten dieser Betriebe wurde bei den Betriebsratswahlen 2002 ein BR-Mitglied von der Arbeit freigestellt. Die Betriebsräte setzen ihr Freistellungsrecht demnach keineswegs „ohne Rücksicht auf Verluste“ durch.

II. Hat die Reform des BetrVG von 2001 zu einer Prozesslawine geführt?

Der vorab von Unternehmern und Verbandsvertretern beschworene Ärger mit der Novelle 2001 müsste sich inzwischen deutlich bei den Arbeitsgerichten niedergeschlagen haben. Eine Recherche bei Gerichten und in juristischen Datenbanken zeigt vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes jedoch das Gegenteil:⁹

1. Vereinfachtes Wahlverfahren

Für das neu eingeführte vereinfachte Wahlverfahren für Kleinbetriebe (§ 14a BetrVG) haben sich die prophezeiten Anfechtungsrisiken nicht bestätigt. Nur wenige Wahlen nach § 14a hatten ein gerichtliches Nachspiel. Das neue Wahlverfahren ist demnach weder zu kompliziert, noch mit besonderen juristischen Fallstricken versehen.

2. Berufsausbildung/Beschäftigungssicherung

Im neuen Mitbestimmungsrecht § 97 (2) BetrVG, nach dem der BR bei Fällen eines drohenden Qualifikationsverlustes Berufsbildungsmaßnahmen durchsetzen kann, sahen die Kritiker eine starke Einschränkung der unternehmerischen Entscheidungsfreiheit, die investitionshemmend wirke. Aber entgegen den Unkenrufen war in dieser Angelegenheit bisher nur ein einziges Mal eine gerichtliche Entscheidung erforderlich. Das neue Vorschlagsrecht zur Beschäftigungssicherung nach § 92 a BetrVG fand seinen Weg in die betriebliche Praxis bislang ebenfalls ohne Konflikte vor den Arbeitsgerichten.

3. Externe Berater

Und auch nur einmal musste ein Gericht bemüht werden, um in einer Streitigkeit aufgrund § 111 (2) BetrVG zu entscheiden. Seit der Novelle dürfen Betriebsräte in Unternehmen mit über 300 Beschäftigten bei Betriebsänderungen einen externen Berater hinzuziehen, ohne vorher die Zustimmung des Arbeitgebers einzuholen. Auch hier war eine kostenträchtige Prozesslawine vorhergesagt worden. Das befürchtete „Stör- und Blockadepotenzial“ für unternehmerisches Handeln blieb offenbar aus.

⁹ Vgl. Stefanie Ecke, Auswertung von Gerichtsentscheidungen zum novellierten BetrVG, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, 2005

III. Was geschieht, wenn bei der Berechnung der Betriebsratsmandate nicht mehr alle Arbeitnehmergruppen in gleicher Weise berücksichtigt werden?

1.

Um zu niedrigeren Mandatszahlen zu kommen wird von BDI/BDA gefordert, Teilzeitbeschäftigte sollten bei der Berechnung der Mandate nur noch anteilmäßig entsprechend ihrer Arbeitszeit berücksichtigt werden. Gerade in Dienstleistungsfirmen mit hohem Anteil von Teilzeitbeschäftigten führe die geltende gesetzliche Norm zu unverhältnismäßig hohen Belastungen und Benachteiligungen dieser Unternehmen.

Ein Denkfehler: Dort wo die Mehrheit der Arbeitnehmer aus Teilzeitbeschäftigten besteht, werden in der Regel auch Teilzeitbeschäftigte in die Betriebsräte gewählt. Die Betriebsratskosten verbleiben in diesen Fällen also auch auf Teilzeitebene. Eine Wettbewerbsbenachteiligung gegenüber anderen Unternehmen entsteht grundsätzlich nicht. Schließlich konkurriert eine Gebäudereinigerfirma nicht mit einem Maschinenbaubetrieb sondern mit anderen Gebäudereinigern mit gleicher Beschäftigtenstruktur.

2.

Betriebsräte haben den Auftrag, alle Arbeitnehmer eines Betriebes, unabhängig von ihrer Arbeitszeit und ihrem Status zu vertreten. Teilzeitbeschäftigte verursachen grundsätzlich nicht weniger Vertretungsaufwand als Vollzeitbeschäftigte. Dort, wo Teilzeitbeschäftigte außerhalb der Betriebe an externen Einsatzorten sowie zu versetzten Schichtzeiten arbeiten, erhöht sich u.U. der Betreuungsaufwand der Betriebsräte.

3.

Die Auszubildenden sollen künftig bei der Berechnung der Betriebsratsmandate überhaupt nicht mehr mitzählen. BDI/BDA meinen, damit einen Anreiz zur Schaffung von Ausbildungsplätzen zu schaffen. Tatsächlich liefe das darauf hinaus, dass die Betriebsräte ihre Mitwirkung bei der betrieblichen Ausbildung einschränken müssten.

IV. Ist das vereinfachte Wahlverfahren für Kleinbetriebe mittelstandsfeindlich?

1.

Seit 2001 wird in Kleinbetrieben mit bis 50 Beschäftigten ein vereinfachtes Wahlverfahren mit reduziertem Zeit- und Kostenaufwand angewandt. In Betrieben zwischen 50 und 100 Beschäftigten kann es mit Zustimmung des Arbeitgebers angewandt werden. – BDI/BDA meinen, hier bestehe die Gefahr, dass Minderheiten gegen den Willen der Mehrheit Betriebsräte installierten (sog. „Hau-Ruck-Verfahren“).

2.

In der Realität finden sich jedoch keine Hinweise auf putschartige Betriebsratsgründungen: In Betrieben mit bis zu 50 Beschäftigten, wo das neue Wahlverfahren seit 2001 obligatorisch ist, lag die Wahlbeteiligung der Arbeitnehmer an den BR-Wahlen 2002 mit über 86 Prozent deutlich über der durchschnittlichen Wahlbeteiligung, die bei 70 Prozent lag. Gerade bei den erstmaligen BR-Wahlen war die Wahlbeteiligung überdurchschnittlich hoch. Die neuen Betriebsräte haben demnach eine breite demokratische Legitimation.

3.

In Betrieben zwischen 50 und 100 Beschäftigten, wo das vereinfachte Wahlverfahren nur mit Zustimmung des Arbeitgebers möglich ist, wurde es in jedem zweiten Betrieb angewandt. Dies zeigt, dass viele Mittelständler die Vorteile des neuen Verfahrens (kurzes Prozedere, Kostenersparnis) erkannt und für sich genutzt haben. Für einen breiten Widerstand mittelständischer Arbeitgeber gegen das neue Wahlverfahren gibt es also keinen Beleg. Auch zu der von den Arbeitgeberverbänden prognostizierten Klagewelle um das neue Verfahren ist es nicht gekommen.

V. Was bedeutet es, wenn den Arbeitnehmern in Betrieben mit weniger als 20 Beschäftigten das Recht auf die Wahl eines Betriebsrats genommen würde?

1.

In Deutschland gibt es rund 1 Mio. Betriebe mit 5 und mehr Beschäftigten. Hier können nach dem Betriebsverfassungsgesetz Betriebsräte gewählt werden. In der Größenklasse zwischen 5 und 19 Beschäftigten gibt es rund 730.000 Betriebe. Das sind 73 Prozent aller betriebsratsfähigen Betriebe.

Die CDU-FDP-Pläne laufen also darauf hinaus, in rund **Drei Viertel aller betriebsratsfähigen Betriebe** die Grundlage für eine Betriebsratswahl abzuschaffen!

Von der geplanten Streichung eines demokratischen Rechts wären rund 17 Prozent aller Beschäftigten in den heute betriebsratsfähigen Betrieben betroffen.

2.

Arbeitgeberverbände und Oppositionsparteien behaupten, die Existenz von Betriebsräten gerade in den sehr kleinen Mittelstandsbetrieben würde die Unternehmensführung durch Kosten besonders belasten und durch Eingriffe in Entscheidungen blockieren. Nur Kleinbetriebe ohne Betriebsräte können nach dieser Auffassung erfolgreich sein.

In wie vielen Kleinbetrieben gibt es überhaupt Betriebsräte? Bisher haben die Arbeitnehmer in nur rund 6 Prozent der Betriebe mit 5 bis 20 Beschäftigten einen Betriebsrat gewählt. (Man muss wissen, dass in diesen Kleinbetrieben der Betriebsrat aus einer Person besteht, die nicht von ihrer Arbeit freigestellt ist.) - Und durch diesen Umstand sollen 730.000 Kleinbetriebe wirtschaftlich gefährdet sein?

3.

Seit 1920, als das erste Betriebsrätegesetz beschlossen wurde, existiert das Recht, in Kleinbetrieben mit 5 bis 19 Beschäftigten einen Betriebsrat zu wählen. Eine Streichung des Rechts auf Betriebsräte in diesen Betrieben liefe demnach auf eine historische Rolle rückwärts in die Verhältnisse des Kaiserreichs hinaus, frei nach dem Motto: „Wir wollen unsern Kaiser Wilhelm wieder haben!“

VI. Sind nur schwache Betriebsräte gute Betriebsräte?

1.

In zehn Punkten wird von BDI/BDA die Streichung einzelner Mitbestimmungsrechte gefordert. Die Arbeitgeber sollen in bestimmten Fragen (z.B. Interessenausgleich und Sozialplan) auch ohne Einigung mit dem Betriebsrat handeln können. Gerade erst eingeführte Initiativrechte bei Weiterbildung und Beschäftigungssicherung würden rückgängig gemacht. Die Mitbestimmung bei Gruppenarbeit, Gesundheitsschutz und bei speziellen Entgeltfragen steht ebenfalls auf der Streichliste von BDI/BDA.

Die Erarbeitung betrieblicher Problemlösungen, die in der Praxis auch Bestand haben, gelingt aber erfahrungsgemäß nur, wenn dem Arbeitgeber ein starker, unabhängiger Betriebsrat gegenübersteht. Der Wunschbetriebsrat der Mitbestimmungsexperten von BDI und BDA scheint aber einer mit schlechten Arbeitsgrundlagen und möglichst ohne gesetzliche Druckmittel zu sein. Die Formel lautet „Erörtern“ statt „Mitbestimmen“. Zitat: „Der Betriebsrat darf auf diesen Gebieten selbstverständlich weiter tätig sein und sämtliche Fragen im vertrauensvollen Gespräch mit dem Arbeitgeber erörtern.“ – Hier soll Mitbestimmung zur unverbindlichen Managementberatung werden.

2.

BDI/BDA gehen davon aus, dass die betriebliche Mitbestimmung im Zuge der Dezentralisierung von Tarifvereinbarungen „in ihrer Bedeutung gestärkt“ würden. – Aber wie sollen die Betriebsräte diesen wachsenden Aufgaben und Anforderungen gerecht werden, wenn man ihnen gleichzeitig ihre Arbeitsgrundlagen (Wahlverfahren, Mandate, Freistellungen) beschneidet? - Ist nur ein schwacher Betriebsrat ein guter Betriebsrat?

Wenn Betriebsräte an der Stelle der Gewerkschaften tarifpolitische Funktionen übernehmen, müssten sie von der Friedenpflicht entbunden und arbeitskampffähig werden. Dies will man bei BDI/BDA natürlich nicht. Gerade das vertrauensvolle Zusammenwirken zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat solle nicht durch Tarifkonflikte gestört werden. – Das „vertrauensvolle Zusammenwirken“ auf betrieblicher Ebene ist aber nur solange möglich, wie es Flächentarife gibt, die nach den Regeln von Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie erstritten werden!

VII. Wie soll es nach Plänen von CDU und FDP in Betrieben ohne Betriebsräte künftig zum sozialen Ausgleich kommen?

1.

In der großen Mehrheit der Kleinbetriebe gibt es bereits heute noch keine Betriebsräte. Hier sind die Arbeitnehmer in besonderer Weise auf die überbetrieblich vereinbarten Tarifnormen angewiesen, weil sie aus eigener Kraft keine Verhandlungsmacht gegenüber dem Arbeitgeber haben. Tarifverträge üben auch und gerade in Betrieben ohne formelle Tarifbindung eine ausstrahlende Wirkung aus. 40 bis 60 Prozent der Betriebe mit weniger als 500 Beschäftigten ohne Tarifbindung orientieren sich bei Einkommen und Arbeitszeit an den Tarifverträgen. Dies ist ein wichtiges Aktionsfeld der Betriebsräte.

Wenn nach den Plänen von Mittelstandsverbänden und FDP die Betriebsräte in Kleinbetrieben unter 20 Beschäftigten nach Oppositionsplänen abgeschafft und die Hürden gegenüber der Bildung von Betriebsräten in den übrigen Klein- und Mittelbetrieben wieder erhöht werden, wird sich die bereits vorhandene Vertretungslücke der Arbeitnehmer im KMU-Bereich weiter drastisch vergrößern.

2.

Das Konzept der „betrieblichen Bündnisse für Arbeit“, das die Aushandlung von Tarifnormen auf die betriebliche Ebene verlagern will, basiert allerdings darauf, dass Verhandlungspartner der Arbeitnehmerseite auf einzelbetrieblicher Ebene vorhanden sind. Woher sollen diese Belegschaftsvertreter kommen, wenn gleichzeitig die Bildung von Arbeitnehmervertretungen restringiert wird?

3.

In Betrieben ohne Betriebsräte soll nach den CDU/FDP-Plänen die Belegschaft einer Abweichung von tariflichen Normen mittels Mehrheitsentscheidung zustimmen. Dahinter steht das Bild einer konfliktfreien Situation in betriebsratslosen Betrieben, die eine unbeschwerte Willensbildung ermöglichen würde. Aber gerade hier sind Konflikte besonders verbreitet. Gerade aus kleinbetrieblichen Branchen, wie dem Bau- und dem Hotel- und Gaststättengewerbe, gingen im Jahr 2004 Arbeitnehmer überdurchschnittlich häufig wegen arbeits- und sozialrechtlicher Konflikte vor die Gerichte, denn sie haben meist keinen Betriebsrat, an den sie sich wenden könnten. Relativ gering dagegen war der Anteil der Verfahren in Branchen mit vielen Großbetrieben oder im öffentlichen Dienst.

VIII. Lehnen Mittelständler Betriebsräte grundsätzlich ab?

1.

Arbeitgeber- und Mittelstandsverbände glauben, im Interesse des Mittelstandes zu sprechen, wenn sie eine einschneidende Rückentwicklung des Betriebsrätewesens in mittelständischen Klein- und Mittelbetrieben fordern. Formelle betriebliche Mitbestimmung könne mittelstandstypische Entscheidungsformen in den Betrieben blockieren, Mittelständler hätten mit ihren Belegschaften eigene, viel angemessenere Formen des Interessenausgleichs entwickelt. Betriebsräte seien strukturell ein Hindernis für erfolgreiche Unternehmensentscheidungen in mittelständischen Betrieben. Der Mittelstand wolle die betriebliche Mitbestimmung grundsätzlich nicht. - Befragungen mittelständischer Unternehmen kommen aber zu gegenteiligen Ergebnissen:

2.

Eine 1999 vom Bonner Institut für Mittelstandsforschung durchgeführte Studie kam zu dem Ergebnis, dass Mittelständler die Betriebsräte im allgemeinen als nützliche Verhandlungspartner schätzen: 65 Prozent der befragten Führungskräfte beurteilten das Verhältnis zum Betriebsrat als „gut“ bzw. „sehr gut“. Ein Viertel meinte, das Verhältnis zum Betriebsrat sei „mal so – mal so“, und nur 5 Prozent gaben an, das Verhältnis sei „schlecht“ bzw. „sehr schlecht“. Die Einstellung der mitbestimmungserfahrenen Mittelständler unterscheidet sich in dieser Hinsicht nicht von der des Managements in Großbetrieben.

3.

Im März 2005 veröffentlichte die Unternehmensberatung Weissmann und Cie., Nürnberg, Ergebnisse einer Managementbefragung in 500 Unternehmen die überwiegend zum Mittelstand gehören. Über 96 Prozent der Geschäftsführer und Eigentümer sehen nach dieser Umfrage die Zusammenarbeit mit dem Betriebsrat positiv. „Ganz offensichtlich ist die Wirklichkeit der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Betriebsräten viel besser als gedacht“, kommentierte Weissmann die Ergebnisse seiner Befragung. So würden über 82 Prozent der Firmen den Betriebsrat selbst dann beibehalten, wenn sie die Möglichkeit zur Abschaffung hätten. Nur 3,6 Prozent der Unternehmen würden sich von der Arbeitnehmervertretung trennen. Die Forderung zur Abschaffung seien „wohl eher politisch motiviert“ glaubt Weissmann.